

KOSTEN EN BATEN VAN MAATSCHAPPELIJKE (RE-)INTEGRATIE VAN VOLWASSEN EN JEUGDIGE (EX-)GEDETINEERDEN

EINDRAPPORT

Opdrachtgever

WODC

SEOR

Jaap de Koning

José Gravesteyn

Paul de Hek

Daisy de Vries

Rotterdam, november 2016

KOSTEN EN BATEN VAN MAATSCHAPPELIJKE (RE-)INTEGRATIE VAN VOLWASSEN EN JEUGDIGE (EX-)GEDETINEERDEN

EINDRAPPORT

Opdrachtgever

WODC

Contactpersoon

Jaap de Koning

Adres

SEOR, Erasmus Universiteit Rotterdam
Postbus 1738
3000 DR ROTTERDAM

Telefoon

010 – 408 2220

Fax

010 – 408 9650

E-mail

De.koning@seor.eur.nl

Colofon

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

Afdeling Extern Wetenschappelijke Betrekkingen (EWB)

Schedeldoekshaven 131

2511 EM Den Haag

Postbus 20301

2500 EH Den Haag

www.wodc.nl

© WODC, ministerie van Veiligheid en Justitie. Auteursrechten voorbehouden.

Niets uit dit rapport mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het WODC.

VERANTWOORDING

Het WODC heeft SEOR opdracht gegeven tot een onderzoek naar de maatschappelijke kosten en baten van (re-)integratie voor (ex-)gedetineerden. Het onderzoek is uitgevoerd door een team bestaande uit José Gravesteijn, Paul de Hek, Jaap de Koning (projectleider) en Daisy de Vries. Verder heeft Leon Pagrach een ondersteunende rol in het onderzoek vervuld.

Het onderzoek is begeleid door een commissie bestaande uit:

Prof. dr. G. de Jonge (voorzitter)	Bijzonder Hoogleraar Detentierecht, Universiteit van Maastricht - Faculteit der Rechtsgeleerdheid
Drs. T. L. van Mullekom	WODC
Mr. A. N. Scheidema	Ministerie van Veiligheid en Justitie, DG Straffen en Beschermen
A. W. M. Eijken	Ministerie van Veiligheid en Justitie, DG Straffen en Beschermen
Dr. J. A. Bolhaar	Centraal Planbureau (CPB)

Wij danken iedereen die heeft bijgedragen aan het onderzoek. Naast de leden van de begeleidingscommissie betreft dit in de eerste plaats medewerkers van DJI die ons veel gegevens en andere informatie hebben verstrekt, waardoor we bijvoorbeeld een vrij compleet beeld kunnen geven van de kosten van (re-)integratieactiviteiten tijdens detentie. Daarnaast danken we medewerkers van gemeenten en Veiligheidshuizen die door middel van interviews of op andere wijze informatie hebben gegeven en medewerkers van andere organisaties met wie interviews zijn gehouden.

INHOUDSOPGAVE

Verantwoording

Lijst met afkortingen

Managementsamenvatting	i
Achtergrond en vraagstelling van het onderzoek	i
Achtergrond van het onderzoek	i
Vraagstelling van het onderzoek	i
Onderzoeksopzet en –verantwoording	ii
Opzet van het onderzoek	ii
Verantwoording van het onderzoek	iii
Conclusies	v
Afbakening, wensen en mogelijkheden	v
Uitstroom uit detentie (onderzoeksvraag 1)	v
(Re-)integratieactiviteiten van gemeenten (onderzoeksvragen 2, 3 en 4, kwalitatieve deel gemeenten)	vi
Kosten van (re-)integratieactiviteiten en financiële stromen (onderzoeksvraag 2, het kwantitatieve deel)	viii
Baten van (re-)integratieactiviteiten (onderzoeksvraag 3, het kwantitatieve deel)	ix
Vergelijking met niet-gedetineerden (onderzoeksvraag 5)	x
Hoe kan de kosten-batenanalyse doorontwikkeld worden?	xi
1 Inleiding	1
1.1 Achtergrond en doel van het onderzoek	1
1.1.1 Achtergrond van het onderzoek	1
1.1.2 Doel van het onderzoek	3
1.1.3 Terminologie	3
1.2 Opzet van het onderzoek	4
1.2.1 Inleiding	4
1.2.2 Interviews	6
1.2.3 Documentstudie/deskresearch/literatuurstudie	8
1.2.4 Kwantitatieve analyses	8
1.3 Leeswijzer	9
2 Afbakening: wensen en mogelijkheden	11
2.1 Inleiding	11

2.2	Kosten en baten	11
2.2.1	Een overzicht van mogelijke kosten en baten	11
2.2.2	Wat nemen we mee in het onderzoek?	15
2.3	Subgroepen (ex-)gedetineerden	15
2.3.1	Volwassen (ex-)gedetineerden	15
2.3.2	Jeugdige en jong volwassen (ex-)gedetineerden	17
2.3.3	Wat is haalbaar in het onderzoek	19
2.4	Re-integratieactiviteiten voor volwassen (ex-)gedetineerden	19
2.4.1	Wat houden de re-integratieactiviteiten in?	19
2.4.2	Beperkingen	25
2.5	Integratieactiviteiten voor jeugdige (ex-)gedetineerden	26
2.5.1	Afbakening integratiebeleid voor jeugdige (ex-)gedetineerden	26
2.5.2	Beperkingen	30
2.6	Enkele belangrijke definities	30
2.6.1	Recidive	30
2.6.2	Detentieduur	31
2.6.3	Veelplegers en ISD-maatregel	31
2.7	Samenvattend overzicht	32
3	Uitstroom uit detentie	35
3.1	Inleiding	35
3.2	Uitstroom volwassen gedetineerden	35
3.2.1	Uitstroomcijfers landelijk en in acht gemeenten	36
3.2.2	Uitstroomcijfers naar verblijfstitel en detentieduur	38
3.2.3	Uitstroom naar recidive	39
3.3	Uitstroom jeugdige gedetineerden	40
3.3.1	Uitstroomcijfers landelijk en in acht gemeenten	40
3.3.2	Uitstroomcijfers naar verblijfstitel en detentieduur	42
3.3.1	Uitstroom naar recidive	43
3.4	Samenvatting	45
4	(Re-)integratieactiviteiten van gemeenten	47
4.1	Inleiding	47
4.2	Veiligheidshuizen	47
4.3	Inspanningen op het gebied van maatschappelijke re-integratie van volwassen (ex-)gedetineerden	48
4.3.1	Organisatie	48
4.3.2	Uitvoering	49
4.3.3	Uitvoering re-integratieactiviteiten gericht op de vijf basisvoorwaarden	53

4.3.4	Subsidiebeleidskader begeleiden van ex-gedetineerden voor wonen en werken voor 2015	57
4.4	Integratie-inspanningen voor jeugdige (ex-)gedetineerden	57
4.4.1	Inleiding	57
4.4.2	De Rol van de Raad voor de Kinderbescherming en trajectberaden	58
4.4.3	Organisatie van integratieactiviteiten	58
4.4.4	Uitvoering	60
4.4.5	Knelpunten	61
4.5	Samenvatting van de belangrijkste bevindingen	62
5	Kosten van (re-)integratieactiviteiten en financiële stromen	65
5.1	Inleiding	65
5.2	Kostenbepaling	66
5.2.1	Uitgaven en kosten	66
5.2.2	Vermijden van dubbeltellingen	67
5.3	Financiële stromen	67
5.3.1	Overzicht van de financiële stromen	67
5.3.2	Centraal niveau	68
5.3.3	Gemeentelijk niveau	69
5.4	Kosten van (re-)integratieactiviteiten op centraal niveau	71
5.4.1	Volwassen (ex-)gedetineerden	72
5.4.2	Jeugdige gedetineerden	80
5.5	Kosten van (re-)integratieactiviteiten op gemeenteniveau	86
5.5.1	Berekening van de kosten per (ex-)gedetineerde	86
5.5.2	Volwassen (ex-)gedetineerden	87
5.5.3	Jeugdige (ex-)gedetineerden	98
5.6	Conclusies	99
5.6.1	De kosten van (re-)integratieactiviteiten op centraal niveau	99
5.6.2	De kosten van (re-)integratieactiviteiten op gemeenteniveau	100
6	Baten van (re-)integratieactiviteiten	103
6.1	Inleiding	103
6.2	Welke baten kunnen optreden?	104
6.3	Wat weten we over de effecten op recidive, arbeid, onderwijs en gezondheid?	105
6.3.1	Algemeen	105
6.3.2	Volwassen (ex-)gedetineerden	106
6.3.3	Jeugdigen	107
6.3.4	Conclusies	108

6.4	Ontwikkelingen op de vijf leefgebieden tijdens en na detentie	108
6.4.1	Inleiding	108
6.4.2	Situatie op de basisvoorwaarden direct voor detentie en bij ontslag uit detentie	109
6.4.3	Veranderingen op de basisvoorwaarden tijdens detentie	111
6.4.4	Situatie na zes maanden na detentie en veranderingen op de basisvoorwaarden in de eerste zes maanden na detentie	113
6.5	Gebruik van een transitie­model	115
6.5.1	Waarom een transitie­model?	115
6.5.2	Specificatie van het transitie­model	115
6.5.3	Hoe kunnen effecten van re-integratie­activiteiten in het model tot uiting worden gebracht?	116
6.6	Berekening baten	117
6.6.1	Data	117
6.6.2	Kalibratie van het reken­model	118
6.6.3	Effecten van re-integratie­activiteiten	120
6.6.4	Vertaling naar baten en vergelijking met kosten	122
6.7	Vergelijking met niet-gedetineerden	125
6.8	Conclusie	126
7	Samenvatting, conclusies en kanttekeningen	129
7.1	Inleiding	129
7.2	Uitstroom van gedetineerden	130
7.3	Organisatie en uitvoering van (re-)integratie­activiteiten	131
7.4	Kosten van (re-)integratie­activiteiten	132
7.5	Baten en kosten-baten­verhouding	133
7.6	Vergelijking met niet-gedetineerden	135
7.7	Hoe kan de kosten-baten­analyse doorontwikkeld worden?	135
	Literatuurlijst	139
	Bijlagen	143
I	Overzicht van de respondenten	145
II	Gesprekspuntenlijsten	147
II.1	Gemeenten, coördinator nazorg volwassen (ex-)gedetineerden	147
II.2	Veiligheidshuis	153
II.3	Gemeenten, nazorg jeugd	155
III	Uitstroom naar type delict	161
III.1	Uitstroom naar type delict volwassen ex-gedetineerden	161
III.2	Uitstroom naar type delict jeugdige ex-gedetineerden	162

IV	(Re-)integratieactiviteiten van gemeenten	165
IV.1	Inleiding	165
IV.2	Volwassen (ex-)gedetineerden	165
IV.3	Jeugdige (ex-)gedetineerden	194
V	Literatuuroverzicht van effecten van (re-)integratietrajecten	205
VI	Technische specificatie en kalibratie van het transitie­model en aanvullende berekeningen	215
	De theoretische specificatie	215
	De kalibratie van het model aan de gegevens	216
	Uitkomsten en realisaties van het rekenmodel	218
	Berekening baten onder de veronder­stelling dat bij detentie tot twee weken geen baten van re-integratie optreden	219

LIJST MET AFKORTINGEN

3RO	Drie Reclasseringsorganisaties
AcV	Actiecentrum Veiligheid
AMW	Algemeen Maatschappelijk Werk
BIJ	Bestuurlijke Informatie Justitiabelen
BN	Bureau Nazorg
BOS	Bibliotheek, Onderwijs en Sport
CBS	Central Bureau voor de Statistiek
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
D&R(-plan)	Detentie en Re-integratie(plan)
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DPAN	Digitaal Platform Aansluiting Nazorg
DWI	Dienst Werk en Inkomen
ESF	Europees Sociaal Fonds
FPA	Forensische Psychiatrische Afdeling
GBM	Gedragsbeïnvloedende maatregel
GCN	Gemeentelijke coördinator nazorg
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GGZ	Geestelijke gezondheidszorg
GI	Gecertificeerde instelling
GW	Gevangeniswezen
GZ-psychoog	Gezondheidszorgpsycholoog
ILO	Instructeur Lichamelijke Opvoeding
ISD(-maatregel)	(Maatregel) Inrichting Stelselmatige Daders
ITB'er	Individueel Trajectbegeleider
JJI	Justitiële Jeugd Inrichting
JN	Jeugdzorg Nederland
JR	Jeugdreclassering
JVS	Jeugd Volgstelsel
LdH	Leger des Heils
LII	Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrechtsketen
LVB	Licht Verstandelijk Beperkt
(Ministerie van) OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
(Ministerie van) VenJ	(Ministerie van) Veiligheid en Justitie
MKBA	Maatschappelijke kosten-batenanalyse

MMD-er	Medewerker Maatschappelijke Dienstverlening
MvT	Memorie van Toelichting
OM	Openbaar Ministerie
PGH	Prison Gate House
PGO	Prison Gate Office
PI	Penitentiare Inrichting
PIJ	Plaatsing in een Inrichting voor Jeugdigen
PIW'er	Penitentiair Inrichtingswerker
PP	Penitentiair Programma
Pw	Participatiewet
RBBA	Regionaal Bedrijfsbureau Arbeid
RIC	Re-integratiecentra
RMC-wet	Wet op de Regionale Meld- en Coördinatiepunt
RN	Reclassering Nederland
RvdK	Raad voor de Kinderbescherming
SCIL	Screener voor Intelligentie en Licht Verstandelijke Beperking
Sr	Wetboek van Strafrecht
STP	Scholings- en trainingsprogramma
SVG	Stichting Verslavingsreclassering GGZ
TB	Trajectberaden
TBS	Terbeschikkingstelling
TULP	Tenuitvoerlegging processen systeem
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemers Verzekeringen
V.i.	Voorwaardelijke invrijheidsstelling
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VSO	Voortgezet Speciaal Onderwijs
VTV	Vorming, Training en Vrije tijd
Vvh	Voorlopige hechtenis
WIA	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
WODC	Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum
WSG	William Schrikker groep
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet werk en bijstand

MANAGEMENTSAMENVATTING

ACHTERGROND EN VRAAGSTELLING VAN HET ONDERZOEK

ACHTERGROND VAN HET ONDERZOEK

Als mensen uit detentie komen hebben zij een vrij hoge kans op recidive. Dit komt doordat zij vaak te maken hebben met meerdere problemen tegelijk zoals geen inkomen of onderdak, in combinatie met psychiatrische problemen en/of schulden. Die problemen zijn ook vaak niet van vandaag of gisteren, wat de oplossing ervan bemoeilijkt. De maatschappelijke kosten van criminaliteit en detentie zijn aanzienlijk. Criminaliteit brengt schade en overlast mee en legt beslag op het justitiële apparaat. Daarom heeft terugdringing van recidive voor de overheid hoge prioriteit. Eén van de middelen om dit te bereiken is een goede re-integratie van (ex-)gedetineerden in de samenleving. Het beleid gaat ervan uit dat de kans op recidive kleiner wordt wanneer overheden en betrokken instanties investeren in een aantal basisvoorwaarden en daar al tijdens detentie mee beginnen.

Dit re-integratiebeleid begint al tijdens detentie en loopt daarna door. Daarom spreken we van beleid voor (ex-)gedetineerden. Naast overeenkomsten zijn er in dit beleid belangrijke verschillen tussen jeugdigen en volwassenen. Bij jeugdigen is de vorming nog in volle gang en gaat het in feite om integratiebeleid. Volwassenen hebben al een leven achter de rug en bij hen is eerder sprake van *re*-integratie. Daarom spreken we in algemene zin (als we op jeugdigen en volwassenen samen doelen) over (re-)integratie. Voor (re-)integratiemaatregelen die na de detentie worden toegepast wordt nog steeds (ook in officiële documenten) vaak de term nazorg gebruikt.

De eerder genoemde basisvoorwaarden zijn: 1) een identiteitsbewijs, 2) onderdak, 3) werk en inkomen, 4) inzicht in schuldenproblematiek en 5) toegang tot zorg. Deze gelden zowel voor jeugdigen als volwassenen. Maar een belangrijk verschil is dat bij jongeren vorming en onderwijs een veel centralere plaats innemen. Zij vallen onder de leerplicht. Daarmee is ook het verplichtende element in het beleid bij jongeren veel sterker aanwezig. Ten slotte verschilt de wijze waarop de verantwoordelijkheden tussen Rijk en gemeenten zijn afgebakend. Bij volwassenen is het grosso modo zo dat tijdens detentie het Rijk verantwoordelijk is voor de re-integratie en dat na de detentie de gemeente de verantwoordelijkheid voor zowel inhoud als uitvoering overneemt. De afspraken over de re-integratie van volwassen (ex-)gedetineerden tussen de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) zijn in een convenant vastgelegd. Bij jeugdigen bepaalt het Rijk ook na detentie in belangrijke mate de inhoud van het integratiebeleid. Wel is de gemeente dan verantwoordelijk voor de uitvoering.

De grotere rol van de gemeente bij de (re-)integratie van (ex-)gedetineerden is pas van recente datum. Behalve dat dit meer eisen stelt aan het gemeentelijke beleid, vereist het ook intensievere samenwerking tussen Rijk en gemeente. Er is dus vooral bij gemeenten een omschakeling nodig die nog in volle gang is. Door de invoering van de nieuwe Jeugdwet op 1 januari 2015 zijn vooral bij het integratiebeleid voor jeugdige (ex-)gedetineerden recent grote veranderingen opgetreden.

VRAAGSTELLING VAN HET ONDERZOEK

Het doel van dit onderzoek is:

Inzicht krijgen in de kosten en baten van de maatschappelijke (re-)integratie van zowel volwassenen als jeugdige (ex-)gedetineerden, om gemeenten, het Rijk en ketenpartners in staat te stellen een beredeneerde afweging te maken over investeringen en inspanningen hieromtrent.

Dit centrale doel is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat zijn in de periode 2010-2014 de uitstroomcijfers van (ex-)gedetineerden, zowel volwassenen als jeugdigen, met een onderverdeling naar gemeenten en naar strafrechtelijke titel, soort delict, verblijfsduur en recidiverisico?
2. Welke inspanningen worden er door gemeenten, Rijk en ketenpartners verricht op het gebied van de (re-)integratie van (ex-)gedetineerden, zowel volwassenen als jeugdigen en welke kosten zijn daaraan verbonden?
3. Wat zijn de baten voor gemeenten, Rijk en andere ketenpartners voor de (re-)integratie van (ex-)gedetineerden, zowel volwassenen als jeugdigen?
4. Op welke wijze kunnen de beschikbare middelen voor de (re-)integratie van (ex-)gedetineerden, zowel volwassenen als jeugdigen, zo effectief en efficiënt mogelijk worden ingezet?
5. Hoe verhoudt het beeld van de kosten en baten van de (arbeidsmarkt-)re-integratie van (ex-)gedetineerden zich tot de kosten en baten van de (arbeidsmarkt-)re-integratie van niet-gedetineerden? Het gaat hier niet om een benchmark, maar om op een globaal niveau een referentiekader te hebben.

Het onderzoek pretendeert niet een volledige maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) van het (re-)integratiebeleid voor (ex-)gedetineerden te bieden waarin alle relevante kosten en baten zijn gemonetariseerd. Vooraf bestond al twijfel of dit mogelijk zou zijn en dat is gaandeweg het onderzoek bevestigd. Ons onderzoek is als een eerste stap te beschouwen. Ook onderzoeksvraag 4) kunnen we (mede daardoor) maar ten dele beantwoorden. We beschrijven in dit verband wel een aantal knelpunten in de uitvoering die geheel of gedeeltelijk weggenomen zouden kunnen worden. Wij tekenen hierbij aan dat door alle veranderingen op het sociale domein in de afgelopen jaren de toegenomen rol van gemeenten nog vrij recent is en dat dit mede een aantal knelpunten verklaart.

ONDERZOEKSOPZET EN –VERANTWOORDING

OPZET VAN HET ONDERZOEK

Het onderzoek is uitgevoerd op zowel landelijk als gemeentelijk niveau, omdat het beleid dat is gericht op (re-)integratie van (ex-)gedetineerden uit zowel uit een landelijke als een gemeentelijke component bestaat. Op beide niveaus zijn de volgende hoofdaspecten van belang: uitstroom uit detentie, kosten en baten, inhoud en uitvoering van trajecten en de samenwerking tussen instanties.

In onderstaande tabel is weergegeven welke onderzoeksinstrumenten zijn ingezet om de vijf onderzoeksvragen te beantwoorden. In deze samenvatting werken we deze tabel op hoofdlijnen uit.

Tabel S.1 Relatie tussen de onderzoeksvragen en de onderzoeksactiviteiten

Onderzoeksvraag/ Onderzoeksactiviteit	Kwantitatieve analyses	Interviews op centraal en gemeentelijk niveau	Document- en literatuurstudie
De uitstroom van gedetineerden	X		
Kosten van (re-)integratie-inspanningen	X	X	X
Baten van (re-)integratie-inspanningen	X	X	X
Effectief en efficiënt inzetten van beschikbare middelen voor (re-)integratie		X	X
Verhouding kosten-baten arbeidsmarkt re-integratie van (ex-)gedetineerden met niet-gedetineerden	X		X

VERANTWOORDING VAN HET ONDERZOEK

Selectie van gemeenten

In het onderzoek zijn Amsterdam, Den Haag, Utrecht en Groningen betrokken, dat wil zeggen vier van de vijf gemeenten met de grootste aantallen nazorgkandidaten, aangevuld met vier gemeenten met kleinere aantallen nazorgkandidaten (maar met wel een minimumaantal van 50 in 2014) en met een zekere spreiding naar omvang en geografische ligging (Deventer, Helmond, Roermond en Rheden).¹

Interviews

De interviews zijn gehouden om antwoorden te krijgen op de onderzoeksvragen 2, 3 en 4. In het licht van onderzoeksvragen 2 en 3 is het doel van de interviews om op zowel landelijk als gemeentelijk niveau in kaart te brengen welke inspanningen het Rijk, gemeenten en de ketenpartners verrichten op het gebied van maatschappelijke (re-)integratie van (ex-)gedetineerden, welke kosten hier feitelijk mee gemoeid zijn en wat de baten zijn. Ten behoeve van onderzoeksvraag 4 werpen de resultaten van de interviews licht op knelpunten in het uitvoeringsproces, waarvan de oplossing kan bijdragen tot een effectiever en efficiënter (re-)integratiebeleid voor (ex-)gedetineerden.

Interviews op centraal niveau

Op centraal niveau zijn interviews gehouden met ambtenaren van het ministerie van VenJ over volwassen (ex-)gedetineerden, over jeugdige (ex-)gedetineerden en over het aanleveren van zowel kwalitatieve als kwantitatieve informatie. Daarnaast zijn op centraal niveau interviews (6) gehouden met medewerkers van vier landelijk opererende organisaties die op centraal niveau inzicht kunnen geven in de achtergronden van hun beleid op het punt van (re-)integratie van (ex-)gedetineerden: VNG, de landelijke bureaus

¹ Rotterdam en een kleinere gemeente zijn ook voor deelname benaderd, maar hebben uiteindelijk niet meegedaan.

van de 3RO (Reclassering Nederland, Stichting Verslavingsreclassering GGZ (SVG) en het Leger des Heils Jeugdzorg en Reclassering) en expliciet voor de groep jeugdige (ex-)gedetineerden met medewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) en Jeugdzorg Nederland (Jeugdreclassering).

Interviews op gemeentelijk niveau

Binnen de acht gemeenten die in het onderzoek zijn betrokken, hebben we gesproken met de ambtenaren die binnen deze gemeenten verantwoordelijk zijn voor of betrokken zijn bij de uitvoering van het beleid van de gemeente gericht op (re-)integratie van volwassen en jeugdige (ex-)gedetineerden. In de acht gemeenten is daarnaast een interview gehouden met één of meer medewerkers van het Veiligheidshuis waartoe de betreffende gemeente behoort.

Documentstudie/deskresearch/literatuurstudie

Naast interviews en analyse van kwantitatieve gegevens, hebben we gebruikgemaakt van bestaande documenten en literatuur om de kosten en baten van (re-)integratie voor het Rijk, gemeenten en ketenpartners in beeld te brengen, onderscheiden naar volwassen en jeugdige (ex-)gedetineerden.

Kwantitatieve analyses

- Analyse van de uitstroom van gedetineerden op landelijk en gemeentelijk niveau: deze analyse is uitgevoerd op basis van gegevens (zowel landelijke als voor de acht gemeenten) die beschikbaar zijn gesteld door de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI).
- Analyse van de positie van ex-gedetineerden tijdens detentie en na uitstroom hieruit wat betreft de vijf basisvoorwaarden. De gegevens voor deze analyse zijn ontleend aan de Monitor Nazorg en kunnen niet worden uitgesplitst naar individuele gemeenten. De informatie uit de Monitor Nazorg heeft betrekking op de tweede helft van 2011 en de tweede helft van 2012.
- Analyse van de kosten die verbonden zijn aan de inspanningen door gemeenten, Rijk en ketenpartners op het gebied van (re-)integratie van (ex-)gedetineerden. Voor deze analyse is gebruikgemaakt van gegevens die beschikbaar zijn gesteld door het ministerie van VenJ, van gegevens die zijn verstrekt door de acht gemeenten die in het onderzoek zijn betrokken en van gegevens van de ketenpartners voor zover deze informatie bij de respondenten beschikbaar was. Ten slotte hebben we gegevens gebruikt uit gemeentelijke documentatie, begrotingen en jaarverslagen (van bijvoorbeeld Veiligheidshuizen).
- Schatting van de besparing op uitkeringen en detentiekosten als gevolg van (re-)integratiebeleid voor volwassen (ex-)gedetineerden, tijdens en na detentie. Om schattingen van de besparingen op uitkeringen en detentiekosten te kunnen maken, is een model ontwikkeld waarmee bepaald kan worden hoe lang en hoe vaak mensen na hun detentie: a) een uitkering hebben, b) werk hebben en c) opnieuw in detentie komen. Het model is gebaseerd op een landelijk gegevensbestand van het CBS waarin op individueel niveau gegevens over ex-gedetineerden zijn gekoppeld aan gegevens over banen en uitkeringen. Gegevens over recidive zijn ontleend aan DJI. Met het transitie-model kunnen we bepalen hoeveel tijd ex-gedetineerden na hun detentie in de situaties werk, uitkering, detentie en 'overig' verblijven. Er is zowel een versie van het model waarin het effect van het re-integratiebeleid is verdisconteerd als een versie waarin dit effect niet is meegenomen. Het effect is gebaseerd op de wetenschappelijke literatuur. Door beide versies door te rekenen hebben we geschat in welke mate ex-gedetineerden door deelname aan re-integratiebeleid vaker en langer werk hebben en de recidive vermindert.

CONCLUSIES

AFBAKENING, WENSEN EN MOGELIJKHEDEN

In het onderzoek hebben we te maken met grenzen aan onze mogelijkheden, gegeven de beperkingen van de beschikbare data voor het onderzoek. Om de kosten en baten die verband houden met (re-)integratieactiviteiten voor (ex-)gedetineerden zo goed mogelijk te berekenen, zouden we idealiter verschillende subgroepen (ex-)gedetineerden willen onderscheiden en alle activiteiten die gericht zijn op een stabiel leven na detentie in het onderzoek betrekken. Het gaat hierbij vooral om een onderverdeling naar leeftijd en de duur die mensen in detentie hebben gezeten, maar liefst ook naar type delict en andere persoonskenmerken dan leeftijd. Deze factoren zijn in beginsel van invloed op de deelname aan (re-)integratie en op de effecten hiervan, en daarmee op de kosten en baten van het (re-)integratiebeleid. Voor deze subgroepen en de (re-)integratieactiviteiten die voor hen worden uitgevoerd, zouden wij dus idealiter alle relevante kosten en baten willen berekenen. Met de gegevens waarover we konden beschikken is dit echter slechts in beperkte mate mogelijk geweest. De belangrijkste beperkingen zijn:

- Alleen in de analyse van de uitstroom uit detentie hebben we de resultaten naar een aantal factoren kunnen uitsplitsen. Bij de kosten hebben we alleen een onderscheid tussen jeugdigen en volwassenen kunnen maken. Baten hebben we alleen kunnen bepalen voor volwassen ex-gedetineerden;
- Van de relevante baten hebben we alleen schattingen kunnen maken van de besparingen op uitkeringen en detentiekosten voor volwassen (ex-)gedetineerden. Er was onvoldoende informatie om schattingen te maken van: a) de baten die optreden als gevolg van een afname van de recidive en b) de kosten en baten van het onderwijs en de zorg die (ex-)gedetineerden krijgen in het kader van hun (re-)integratie;
- De schattingen van de kosten en de baten die we hebben kunnen maken zijn met de nodige onzekerheid behept. Om die reden hebben we berekeningen gemaakt onder alternatieve veronderstellingen. Dit leidt tot boven- en ondergrenzen voor de kosten en baten.
- Omdat uit de bestaande wetenschappelijke literatuur geen informatie beschikbaar is over de lange-termijneffecten van (re-)integratie hebben we in de berekeningen een maximale horizon van vijf jaar aangehouden. Dit zou tot onderschatting van de baten kunnen leiden.

UITSTROOM UIT DETENTIE (ONDERZOEKSVRAAG 1)

Tussen 2010 en 2014 is in absolute aantallen een stijgende tendens te zien in de uitstroom van *volwassen gedetineerden*. In 2015 is de uitstroom van gedetineerden gedaald. Jaarlijks ligt de uitstroom tussen de 32.000 en 38.000 personen. Schommelingen in de uitstroom hebben grotendeels te maken met veranderingen in het aantal gijzelingen², die kort van duur zijn.³ Het aantal volwassen personen in detentie is sinds 2010 afgenomen, terwijl de uitstroom over de jaren heen redelijk stabiel is gebleven. Dit betekent dat de kans op uitstroom uit detentie is toegenomen. De uitstroom in procenten van de bevolking

² Gijzeling op basis van een administratieve sanctie in de zin van de Wet administratief rechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Qahv) en de strafbeschikking.

³ Ten gevolge van de aanpassing van het beleid wordt ook de komende jaren een structurele daling verwacht van het aantal volwassen gedetineerden dat uitstroomt, naast de daling van het aantal gijzelingen.

van 18 jaar en ouder is landelijk 0,25 procent. Tussen de bij dit onderzoek betrokken gemeenten varieert dit in 2015 tussen 0,13 tot 0,58 procent.

Tussen 2010 en 2015 is 75 tot 80 procent van de volwassen uitstromers uitgestroomd na een veroordeling/gijzeling, de overige uitstromers vielen in de categorie ‘voorlopig gehecht’⁴. Het overgrote deel (tussen 2010 en 2015 80 tot 85%) heeft korter dan een half jaar in detentie gezeten. Voor ongeveer een derde hiervan was de detentieduur zelfs korter dan twee weken. Het aandeel van personen die korter dan twee weken gedetineerd zijn geweest, is in de afgelopen jaren toegenomen.

Iets meer dan 30 procent van de volwassen gedetineerden die uit detentie stromen, komt binnen twee jaar opnieuw in detentie. Kijken we naar het verleden van personen die zijn uitgestroomd uit detentie, dan blijkt 57 procent van de uitstromers al vijf keer of vaker in aanraking te zijn geweest met justitie.

De uitstroom van *jeugdige gedetineerden (16-23 jaar)* uit detentie is tussen 2010 en 2015 met 35 procent afgenomen. Dit komt door de daling van de geregistreerde jeugdcriminaliteit en het feit dat vaker een vervangende straf wordt opgelegd. Jaarlijks ligt de uitstroom in die periode tussen circa 1.000 en 1.800. Het aantal jeugdigen in detentie is in die periode met ongeveer 30 procent gedaald, zodat de uitstroomkans nagenoeg gelijk is gebleven. In 2015 bedroeg de uitstroom 0,07 procent van de bevolking van 16 jaar tot 23 jaar. Tussen de acht gemeenten varieert dit in 2015 tussen 0,05 procent en 0,19 procent.

Van alle jeugdige gedetineerden die tussen 2010 en 2015 zijn uitgestroomd, is zeven op de tien uitgestroomd vanuit voorlopige hechtenis. De gemiddelde detentieduur van jeugdige gedetineerden die uit detentie stromen, is vergelijkbaar met die bij volwassenen. Ook het recidivepercentage binnen twee jaar is vergelijkbaar. Het grootste deel van de jongeren dat recidiveert, recidiveert binnen twee jaar één keer.

(RE-)INTEGRATIEACTIVITEITEN VAN GEMEENTEN (ONDERZOEKSVRAGEN 2, 3 EN 4, KWALITATIEVE DEEL GEMEENTEN)

In het algemeen is de wijze waarop gemeenten hun re-integratieactiviteiten voor *volwassen (ex-)gedetineerden* organiseren, per gemeente verschillend. Die verschillen zien wij terug in de acht gemeenten die in dit onderzoek zijn betrokken. Een aantal van deze acht gemeenten heeft hun re-integratie-inspanningen geheel of gedeeltelijk ondergebracht in het Veiligheidshuis. De samenwerking tussen de personen die zich vanuit de gemeenten en Veiligheidshuizen bezighouden met re-integratieactiviteiten wordt door hen over het algemeen als goed ervaren.

Ook verschilt in het algemeen de aard van de inspanningen van gemeenten tijdens detentie en ook deze verschillen zien we terug in de acht gemeenten van ons onderzoek. Deze gemeenten maken eigen keuzes wat betreft het moment waarop zij hun taken oppakken (tijdens en/of na detentie) en de intensiteit van de begeleiding die zij bieden: een actieve, een minder actieve of geen inzet. De aard van de inspanningen en de keuze voor het moment waarop deze gemeenten hun taken oppakken, heeft volgens de respondenten ook te maken met de afstand tot de Penitentiare Inrichtingen (PI's) waar de

⁴ Ook de gedetineerden die zijn uitgestroomd na een vonnis met een gevangenisstraf gelijk aan de duur van de voorlopige hechtenis, vallen onder ‘voorlopig gehecht’.

betrokkene gedetineerd is. Door sluiting van PI's worden de afstanden om gedetineerde burgers in de PI te bezoeken groter en dat kost meer tijd en dus meer geld. Hiervoor is geen (extra) geld beschikbaar, waardoor de kwaliteit van de inspanningen onder druk komt te staan voor gedetineerden die verder weg van hun woonplaats gedetineerd zijn.

De informatie-uitwisseling tussen gemeenten en PI loopt via DPAN⁵, waarbij zich twee knelpunten voordoen. Ten eerste geven gemeenten aan dat zij DPAN niet kunnen invullen door a) het ontbreken van een juridische grondslag en b) omdat het als gevolg van bestaande schotten tussen gemeentelijke diensten niet is toegestaan dat gemeentelijke diensten bepaalde informatie over een (ex-)gedetineerde met elkaar delen. Een tweede knelpunt is dat de informatie-uitwisseling via DPAN niet 100 procent sluitend is.

Samenwerking tussen gemeenten en ketenpartners anders dan de PI wordt bemoeilijkt doordat in die lokale context de samenwerking tussen ketenpartners onderling moeizaam verloopt en doordat ketenpartners terughoudend zouden zijn met informatie-uitwisseling en – deling. Het gebrek aan samenwerking met aanbieders van woonvoorzieningen in het algemeen en woningcorporaties in het bijzonder ervaren gemeenten als een gemis.

De schuldenproblematiek is de 'taaieste' basisvoorwaarde als het gaat om het creëren van oplossingen voor de (ex-)gedetineerde, omdat het lastig is om de omvang van de schulden volledig in kaart te brengen. Ook het gebrek aan voldoende geschikte en betaalbare woningen is een knelpunt.

In een aantal van de onderzochte gemeenten is opgemerkt dat er geen afstemming is tussen de verplichte bijzondere voorwaarden in het justitiële kader en de vrijwillige re-integratie-inspanningen van de gemeente. Een deel van de gemeenten geeft aan dat zij a) niet altijd (tijdig) een melding uit DPAN krijgen dat iemand in voorwaardelijke invrijheidsstelling komt en dat b) zij niet worden geïnformeerd wie de toezichthouder is en welke trajecten en/of voorwaarden zijn afgesproken. Bovendien is er een bepaalde mate van overlap tussen de activiteiten die aan een (ex-)gedetineerde worden opgelegd op grond van de bijzondere voorwaarden in het kader van voorwaardelijke invrijheidsstelling en activiteiten in het kader van vrijwillige re-integratie.

Na het wegvallen van de stimuleringsgelden van het ministerie van VenJ bedoeld voor de aanstelling van een gemeentelijke coördinator nazorg (GCN) die de coördinerende- en regierol van de gemeente organiseert lijkt er een financieel knelpunt te zijn bij de middelgrote gemeenten: deze gemeenten hebben onvoldoende kandidaten om de aanstelling van een nazorgcoördinator lonend te doen zijn, maar er zijn te veel (ex-)gedetineerden om individueel maatwerk te leveren.

Met de nieuwe Jeugdwet is de betrokkenheid van de gemeente bij de voorbereiding en invulling van de nazorg voor *jeugdige (ex-)gedetineerden* belangrijk geworden. In de nieuwe context moeten gemeenten (of vertegenwoordigers van gemeenten) vroegtijdig met de RvdK en JJI rond de tafel gaan zitten. Maar nog niet alle gemeenten hebben deze omslag volledig gemaakt en zijn nog bezig om het nieuwe beleid vorm te geven. Dit geldt voor zowel gemeenten in het algemeen als voor een deel van de acht gemeenten die betrokken zijn in het onderzoek.

Op enkele punten doen zich in het nazorgbeleid van de acht gemeenten die in het onderzoek zijn betrokken met betrekking tot jeugdige (ex-)gedetineerden vergelijkbare knelpunten voor als bij volwassenen, namelijk een tekort aan geschikte huisvesting en gebrekkige informatie-uitwisseling tussen instanties. Een specifiek knelpunt bij jongeren

⁵ Digitaal Platform Aansluiting Nazorg.

is dat LVB'ers⁶ lang niet altijd herkend worden als LVB'er. LVB'ers hebben vaak extra zorg nodig en een andere benadering. Vaak zouden LVB'ers als 'niet-willers' worden behandeld, terwijl het eigenlijk 'niet-kunners' zijn.⁷

Verder geldt ook bij jeugdigen dat gemeenten de nazorg verschillend hebben georganiseerd. Sommige van de acht in ons onderzoek betrokken gemeenten hebben een eigen gemeentelijke coördinator jeugd, in andere gemeenten heeft een GCN zowel de volwassen als de jeugdige (ex-)gedetineerden in portefeuille, weer andere gemeenten laten zich vertegenwoordigen door iemand van het Veiligheidshuis of door een medewerker van een Gecertificeerde Instelling (GI) hiervoor te contracteren en één gemeente koopt de diensten in van een GI en is niet betrokken in de uitvoering. In enkele van de acht gemeenten is het aantal jeugdige ex-gedeteneerden in de afgelopen jaren dusdanig afgenomen, dat deze gemeenten geen speciaal beleid meer voor deze groep ontwikkelen. Werkwijze en voorzieningen voor jeugdige (ex-)gedetineerden zijn in deze gemeenten in veel gevallen dezelfde als voor de volwassen (ex-)gedetineerden.

KOSTEN VAN (RE-)INTEGRATIEACTIVITEITEN EN FINANCIËLE STROMEN (ONDERZOEKSVRAAG 2, HET KWANTITATIEVE DEEL)

De meest betrouwbare en gedetailleerde informatie over de kosten van (re-)integratieactiviteiten is beschikbaar over de activiteiten tijdens detentie die onder verantwoordelijkheid van de *Rijksoverheid* plaatsvinden. Deze informatie is beschikbaar voor volwassen en jeugdige gedetineerden afzonderlijk, zodat we voor beide leeftijdscategorieën schattingen kunnen maken van de kosten van (re-)integratie op centraal niveau. We schatten de kosten van (re-)integratie per gedetineerde door de jaarlijkse kosten die kunnen worden toegerekend aan re-integratie-inspanningen te delen door het totaal aantal gedetineerden dat jaarlijks uitstroomt uit detentie. De kostengegevens zijn beschikbaar voor 2016.

Omdat niet altijd duidelijk is hoeveel procent medewerkers van PI's en JJI's van hun tijd aan (re-)integratie besteden, hebben we een ondergrens en een bovengrens voor de kosten bepaald. We komen dan voor de *kosten van re-integratie tijdens detentie per volwassen gedetineerde* in 2016 uit op een bedrag van minimaal € 2.200 en maximaal € 5.300. Wat hierin ontbreekt, zijn de kosten voor ingekochte forensische zorg. Het verschil tussen onder- en bovengrens wordt vooral bepaald door wat men veronderstelt over de tijd die PIW'ers⁸ aan re-integratie besteden. Bovenstaande bedragen zijn gemiddelden. De kosten van re-integratie-inspanningen zullen in de praktijk sterk verschillen tussen gedetineerden, door verschillen in detentieduur en het gedrag (motivatie) van de gedetineerde. Zo maken gedetineerden die korter dan twee weken gedetineerd zijn in de meeste gevallen nauwelijks gebruik van activiteiten gericht op re-integratie.

De *kosten van integratie tijdens detentie per jeugdige gedetineerde* bedragen naar schatting in 2016 minimaal € 19.000 en maximaal € 44.000. Dat dit veel hoger is dan voor volwassenen heeft met een aantal factoren te maken. De belangrijkste zijn dat het aantal medewerkers in fte's per gedetineerde in JJI's duidelijk hoger ligt dan in PI's en dat in JJI's een groter deel aan (re-)integratie wordt besteed. Er wordt dus meer in jeugdige gedetineerden geïnvesteerd en een groter deel hiervan gaat naar integratie. De

⁶ Licht Verstandelijk Beperkten.

⁷ Dezelfde problematiek zou zich kunnen voordoen bij volwassenen, maar in de gesprekken en in de literatuur wordt deze problematiek vooral in verband gebracht met jeugdigen.

⁸ Penitentiaire Inrichtingswerkers.

iets hogere personele kosten per fte in JJI's en de iets hogere onderbezetting spelen ook een rol, maar deze dragen maar in beperkte mate bij aan het verschil.

Over de kosten die **gemeenten** maken voor (re-)integratie van (ex-)gedetineerden is veel minder bekend. Bij zes gemeenten is informatie verkregen over de kosten van re-integratie voor volwassen (ex-)gedetineerden, maar deze zijn niet gebaseerd op administratieve gegevens zoals op centraal niveau. Bij gemeenten gaat het voor een belangrijk deel om schattingen. Verder zijn de verkregen kostengegevens niet volledig. Ook is niet bekend hoeveel (ex-)gedetineerden gebruik hebben gemaakt van re-integratieactiviteiten door gemeenten. Voor jeugdigen beschikken we alleen over kostengegevens op centraal niveau. Ook op gemeentelijk niveau schatten we de kosten van (re-)integratieactiviteiten door de jaarlijkse kosten die kunnen worden toegeschreven aan (re-)integratie te delen door het aantal gedetineerden dat jaarlijks uitstroomt. De kostengegevens op gemeenteniveau zijn beschikbaar voor 2015.

Voor volwassen (ex-)gedetineerden komen we op basis van de beschikbare gegevens tot een schatting van de **kosten van re-integratie door gemeenten per volwassenen (ex-)gedetineerde** in 2015 van € 780. Dit is een gemiddelde van de zes gemeenten, dat enigszins wordt vertekend door één uitschieter onder deze gemeenten. Wat betreft trajecten op het gebied van huisvesting en werk zijn alleen die trajecten meegenomen die specifiek op ex-gedetineerden zijn gericht. Het gebruik van algemene voorzieningen door ex-gedetineerden is niet meegenomen. Hierover is geen informatie, maar het is zeer de vraag of dit gebruik geheel aan re-integratie moet worden toegerekend. Ook zonder re-integratie zou een deel een uitkering krijgen en via de afdeling Werk en Inkomen van de gemeente een re-integratietraject naar werk krijgen. Wel is het aannemelijk dat door re-integratie een iets groter deel in een uitkering komt en dat daardoor ook een iets groter deel een traject gericht op werk krijgt.

Voor **jeugdige (ex-)gedetineerden** beschikken we alleen over informatie met betrekking tot de kosten van een jeugdreclasseringstraject. Het normbedrag voor zo'n traject is ongeveer €11.000. We hebben geen gegevens kunnen krijgen over kosten van jeugdhulp in het kader van nazorg.

BATEN VAN (RE-)INTEGRATIEACTIVITEITEN (ONDERZOEKSVRAAG 3, HET KWANTITATIEVE DEEL)

Met het rekenmodel is over een periode van maximaal vijf jaar berekend hoe vaak en hoe lang volwassenen na hun detentie werk hebben, een uitkering hebben, in (nieuwe) detentie zitten of in de situatie 'overig' verblijven. Door de uitkomsten te vergelijken van de doorrekeningen met en zonder beleid hebben we de gevolgen van het beleid op werk, uitkeringen en detentie geschat. Vervolgens zijn deze effecten in financiële termen uitgedrukt. De effecten van het re-integratiebeleid zijn ontleend aan de wetenschappelijke literatuur. Er bestaat onzekerheid over de omvang van de effecten. Omdat de meeste studies betrekking hebben op andere landen is het niet zeker dat de resultaten ook voor Nederland gelden. Verder varieert de hoogte van de gevonden effecten. Daarom onderscheiden we twee varianten: een variant met relatief lage effecten en één met relatief hoge effecten. Zoals eerder al is aangegeven hebben de berekeningen alleen betrekking op volwassen (ex-)gedetineerden.

De uitkomsten geven aan dat bij relatief kleine effecten van beleid de baten ruim € 4.300 per (ex-)gedetineerde bedragen. Uitgaande van relatief grote effecten van beleid is dit bijna € 11.000. Bij de berekening van de baten is geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat ex-gedetineerden die een baan vinden niet-gedetineerden kunnen verdringen. Overigens moet hierbij aangetekend worden dat de baten vooral met

vermindering van detentierecieve te maken hebben en veel minder met een grotere doorstroom naar werk. Zouden we bijvoorbeeld aannemen dat in de helft van de gevallen verdringing optreedt dan heeft dit weinig effect op het totaal van de baten.

Om de baten van re-integratie met de kosten ervan te kunnen vergelijken, moeten we er rekening mee houden dat mensen na hun detentie opnieuw in detentie kunnen komen en dan opnieuw re-integratie krijgen. Als we deze kosten meenemen, blijkt dat de kosten van re-integratie per (ex-)gedetineerde over de rekenperiode van vijf jaar in dezelfde range liggen als de baten. Nemen we de kosten van re-integratie bij nieuwe detenties niet mee dan is het verschil tussen baten en kosten gunstiger.

De belangrijkste baten die we hierbij missen, zijn besparingen door vermindering van criminaliteit en de hiermee gepaard gaande schade en overlast, alsmede de besparingen op andere onderdelen van het justitiële apparaat dan PI's. Dat geeft dus een onderschatting van de baten. Aan de andere kant overschatten we de baten waarschijnlijk voor mensen die heel kort in detentie zitten. Verder missen we de kosten en baten van het gebruik van voorzieningen (met name op het gebied van zorg) voor zover dit gebruik aan re-integratie kan worden toegeschreven. Het is echter aannemelijk dat zonder re-integratie in elk geval een deel van de ex-gedetineerden ook gebruik van deze voorzieningen had gemaakt.

Op basis van de uitgevoerde analyse kunnen we geen harde uitspraken doen over het maatschappelijk rendement van re-integratie voor volwassen (ex-)gedetineerden. We zien onze berekeningen als een eerste stap om meer zicht op dit rendement te krijgen.

VERGELIJKING MET NIET-GEDETINEERDEN (ONDERZOEKSVRAAG 5)

Re-integratiebeleid wordt ook uitgevoerd voor niet-gedetineerde werklozen. Dit betreft hoofdzakelijk volwassen werklozen met een bijstands- of WW-uitkering. Een vergelijking met het (re-)integratiebeleid voor (ex-)gedetineerden is om verschillende redenen moeilijk te maken. Een groot deel van de re-integratie-inspanningen voor (ex-)gedetineerden vindt al tijdens de detentie plaats. Volgens cijfers van het CBS voor de jaren 2011 en 2012 komt ongeveer de helft van de volwassenen die uit detentie stromen in een uitkering. Alleen voor deze personen zou een vergelijking met niet-gedetineerde werklozen gemaakt kunnen worden, al hebben we dan wel te maken met belangrijke verschillen tussen beide groepen. Ex-gedetineerden hebben meer problemen dan de gemiddelde werkloze, wat van invloed zal zijn op hun kansen op werk. Voor een goede vergelijking zouden we dus binnen de niet-gedetineerde werklozen een groep moeten selecteren die voldoende lijkt op de ex-gedetineerden die na hun detentie in een uitkering komen. Op dit moment zijn hiervoor niet voldoende gegevens beschikbaar.

Wat weten we over de effectiviteit van re-integratie van niet-gedetineerde werklozen met een bijstands- of een WW-uitkering? Internationaal is hier veel onderzoek naar gedaan. Ook specifiek voor Nederland is er onderzoek gedaan. Zo is recentelijk in Nederland een aantal experimenten met re-integratiemaatregelen bij UWV en een aantal gemeenten uitgevoerd, waarbij gebruik is gemaakt van een gerandomiseerde controlegroep. De algemene conclusie uit deze literatuur is dat re-integratiemaatregelen gemiddeld genomen de uitstroom uit de werkloosheid bevorderen, maar ook dat het effect gemiddeld vrij klein is. Afhankelijk van de aard en de kosten van de maatregel zijn de baten waarschijnlijk net voldoende om de kosten van de re-integratie goed te maken. Globaal vinden we dit in ons onderzoek ook voor de re-integratie van volwassen (ex-)gedetineerden, al heeft deze laatste conclusies niet alleen betrekking op gedetineerden die na hun detentie werkloos worden.

HOE KAN DE KOSTEN-BATENANALYSE DOORONTWIKKELD WORDEN?

De kosten-batenanalyse van dit onderzoek kan op verschillende punten doorontwikkeld worden. Ten dele kan dit door gebruik te maken van meer microdata bij het CBS. Voor dit onderzoek konden we gebruikmaken van een CBS-databestand over werk en uitkeringen dat was gekoppeld aan gegevens over (ex-)gedetineerden. In beginsel kan het CBS echter ook koppelingen maken met recidive-, onderwijs- en zorggegevens en gegevens over het gebruik van maatregelen op het terrein van werk en inkomen. Verder zijn dergelijke koppelingen niet alleen mogelijk voor volwassenen, maar ook voor jongeren. Daarmee zou het rekenmodel kunnen worden verbreed met zorg en onderwijs en zou ook voor jongeren een rekenmodel kunnen worden gemaakt.

Ook wat de kosten betreft is doorontwikkeling mogelijk. Door nader te bekijken hoeveel tijd medewerkers binnen PI's en JJI's aan re-integratieactiviteiten besteden zouden de kosten hiervan tijdens de detentie nog wat nauwkeuriger kunnen worden bepaald. Om de kosten van re-integratieactiviteiten door gemeenten nauwkeuriger vast te kunnen stellen zou nog een slag moeten worden gemaakt bij de registratie van het aantal medewerkers dat zich met re-integratie bezighoudt, de personele kosten van deze medewerkers en de deelname van (ex-)gedetineerden aan re-integratie.

Op één punt is het lastiger om vooruitgang te boeken en dat betreft de meting van de effecten van (re-)integratie. In Nederland krijgen vrijwel alle (ex-)gedetineerden tijdens hun detentie ten minste enige vorm van (re-)integratie, wat tot gevolg heeft dat er geen controlegroep is die geen re-integratie krijgt. Na de detentie is er meer variatie omdat gemeenten de re-integratie verschillend aanpakken en waarschijnlijk niet iedere (ex-)detineerde aan gemeentelijke nazorg deelneemt. Mogelijk biedt dit aanknopingspunten voor een effectmeting, al zal er dan veel aan de registratie van gegevens moeten verbeteren om een relatie te kunnen leggen tussen de re-integratie-inspanningen, de mate waarin de vijf basisvoorwaarden worden bereikt en de baten. De moeilijkheid om effecten te meten geldt op al de relevante gebieden: werk, uitkeringen, recidive, onderwijs, zorg, schade door criminaliteit en beslag op het justitiële apparaat.

1 INLEIDING

1.1 ACHTERGROND EN DOEL VAN HET ONDERZOEK

1.1.1 ACHTERGROND VAN HET ONDERZOEK

Vaak hebben gedetineerden al een leven vol problemen achter de rug als zij met justitie in aanraking komen. Velen hebben te kampen met meerdere problemen tegelijk. Het gaat dan bijvoorbeeld om het ontbreken van inkomen of onderdak, in combinatie met psychiatrische problemen en/of schulden. Deze (cumulatie van) problemen vormen een risico voor recidive (terugvallen in criminaliteit) als deze personen na verblijf in detentie terugkeren in de samenleving. Iets minder dan de helft van degenen die uit detentie komen, komt binnen twee jaar weer in aanraking met justitie en daarvan weer de helft krijgt binnen die periode een nieuwe onvoorwaardelijke vrijheidsstraf opgelegd. Onder jongeren zijn deze percentages nog wat hoger dan gemiddeld.⁹

Recidive brengt hoge maatschappelijke kosten met zich mee, zoals schade voor slachtoffers en kosten van het beslag op het justitiële apparaat en de justitiële instellingen. Terugdringing van recidive heeft daarom voor de overheid hoge prioriteit. Eén van de middelen om dit te bereiken is een goede (re-)integratie van (ex-)gedetineerden in de samenleving. Het beleid gaat ervan uit dat de kans op recidive kleiner wordt wanneer overheden en betrokken instanties investeren in een aantal basisvoorwaarden en daar al tijdens detentie mee beginnen. Dit geldt zowel voor volwassenen als voor jeugdige (ex-)gedetineerden, maar er zijn belangrijke verschillen wat betreft inhoud en uitvoering van het (re-)integratiebeleid voor beide groepen. Daar gaan we hieronder nader op in.

Volwassen (ex-)gedetineerden

In december 2014 hebben de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) het ‘Convenant re-integratie van (ex-)gedetineerden’¹⁰ getekend. Het convenant bevat een bestuurlijke afspraak op hoofdlijnen over de re-integratie van volwassen (ex-)gedetineerden in de samenleving. Hierbij is bepaald dat het gevangeniswezen (GW) verantwoordelijk is voor de ondersteuning van de gedetineerde bij zijn re-integratie *tijdens* detentie en dat de gemeenten deze verantwoordelijkheid *na* detentie overnemen. In het convenant is gesteld dat de re-integratie zich richt op vijf basisvoorwaarden, namelijk het hebben van:

1. Een identiteitsbewijs;
2. Onderdak;
3. Werk en inkomen;
4. Inzicht in schuldenproblematiek;
5. Toegang tot zorg.

Het beleid streeft ernaar dat voor volwassen ex-gedetineerden die terugkeren in de samenleving deze vijf basisvoorwaarden zijn of worden gerealiseerd.

⁹ Genoemde gegevens zijn ontleend aan de Recidivemonitor van het WODC en betreffen de uitstroom uit detentie in 2011.

¹⁰ Vereniging van Nederlandse Gemeenten en ministerie van VenJ (2014), *Richting aan Re-integratie, Convenant Re-integratie van (ex-)gedetineerden*, december 2014.

In het Convenant is ook overeengekomen dat het gevangeniswezen en gemeenten bij de re-integratie met elkaar moeten samenwerken. Om te vermijden dat na uitstroom uit detentie een gat in de ondersteuning valt, moeten gemeenten zich al tijdens detentie inspannen om hun reguliere dienstverlening aan de gedetineerde aan te bieden. Het gevangeniswezen moet gemeenten hiertoe in de gelegenheid stellen. Tot slot wisselen het gevangeniswezen en gemeenten informatie uit over de basisvoorwaarden van re-integratie van (ex-)gedetineerde waarbij de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit¹¹ gelden.

In het convenant staat verder dat het gevangeniswezen en gemeenten regionale en lokale invulling aan het convenant moeten geven en dat zij daarbij andere organisaties zoals reclassering, woningcorporaties, zorginstellingen en maatschappelijke- en vrijwilligersorganisaties dienen te betrekken.¹² Het gevangeniswezen biedt conform het convenant de gedetineerde toegang tot de faciliteiten en dienstverlening van deze (maatschappelijke) organisaties.

Jeugdige (ex-)gedetineerden¹³

Bij jeugdigen is vergeleken met volwassenen de verantwoordelijkheid van de overheid bij de activiteiten gericht op integratie groter en heeft deelname hieraan een meer verplichtend karakter. De vijf genoemde basisvoorwaarden gelden ook voor jeugdigen, maar bij hen liggen de accenten anders. In het bijzonder speelt onderwijs bij jeugdigen een veel grotere rol.

Jongeren tot 16 jaar zijn volledig leerplichtig en moeten dus na hun detentie weer naar school. Tussen 16 en 18 jaar geldt kwalificatieplicht totdat een startkwalificatie is behaald. Jongeren tussen 18 en 23 jaar zonder startkwalificatie vallen onder de RMC-wet¹⁴. Gemeenten moeten deze jongeren registreren en hen zoveel mogelijk terugleiden naar school. Omdat juist ook veel lager opgeleide jongeren in aanraking komen met justitie zal dus ook voor jeugdige (ex-)gedetineerden tussen 16 en 23 jaar de integratie vooral ook in het teken van onderwijs staan.

Met de invoering van de nieuwe Jeugdwet op 1 januari 2015 is de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid voor jeugdhulp, ook de hulp die op jeugdstrafrechtelijke titel moet worden geboden, naar de gemeente gegaan. Met ingang van 1 januari 2015 zijn gemeenten ook financieel en bestuurlijk verantwoordelijk voor de inzet van jeugdreclassering. Door deze veranderingen is het belangrijk dat de gemeente betrokken is bij de voorbereiding en invulling van integratieactiviteiten voor jeugdige (ex-)gedetineerden.

De invoering van het adolescentenstrafrecht (1 april 2014), in combinatie met de invoering van de nieuwe Jeugdwet, heeft de situatie rond 18-plussers in het jeugdstrafrecht op een aantal punten gewijzigd. Zo is het mogelijk geworden om het

¹¹ Het subsidiariteitsbeginsel in deze context is het principe dat een centrale of hogere instantie niet doet wat door een lagere instantie gedaan kan worden. Het proportionaliteitsbeginsel stelt dat de mate van inbreuk op het individueel belang door het treffen van een bepaalde maatregel proportioneel moet zijn ten opzichte van het beoogde legitieme doel van die maatregel. In het bijzonder dient de inbreuk nooit groter te zijn dan noodzakelijk is voor het beoogde doel.

¹² In de Handreiking 'Richting aan Re-integratie in de praktijk' zijn richtlijnen gegeven voor de lokale invulling.

¹³ Zie: *Handreiking ten behoeve van de invulling van taken en verantwoordelijkheden*, Handreiking Nazorg Jeugd, Versie 1.0, 21 november 2015.

¹⁴ Wet op de Regionale Meld- en Coördinatiepunt. Het doel van de RMC-wet is het voorkomen en terugdringen van het voortijdig schoolverlaten. De RMC-wet moet bevorderen dat iedere jongere tot 23 jaar een startkwalificatie haalt.

jeugdstrafrecht toe te passen tot 23 jaar en kan in dat kader begeleiding door of de JR of de volwassenreclassering worden opgelegd aan 16 – 23-jarigen. Gemeenten zijn sindsdien ook verantwoordelijk voor jeugdhulp voor 18-plussers die volgens het jeugdstrafrecht worden berecht.

1.1.2 DOEL VAN HET ONDERZOEK

Het doel van dit onderzoek is:

Inzicht krijgen in de kosten en baten van de maatschappelijke (re-)integratie van zowel volwassenen als jeugdige (ex-)gedetineerden, om gemeenten, het Rijk en ketenpartners in staat te stellen een beredeneerde afweging te maken over investeringen en inspanningen hieromtrent.

Dit centrale doel is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat zijn in de periode 2010-2014 de uitstroomcijfers van (ex-)gedetineerden, zowel volwassenen als jeugdigen, met een onderverdeling naar gemeenten en naar strafrechtelijke titel, soort delict, verblijfsduur en recidiverisico?
2. Welke inspanningen worden er door gemeenten, Rijk en ketenpartners verricht op het gebied van de (re-)integratie van (ex-)gedetineerden, zowel volwassenen als jeugdigen en welke kosten zijn daaraan verbonden?
3. Wat zijn de baten voor gemeenten, Rijk en andere ketenpartners voor de (re-)integratie van (ex-)gedetineerden, zowel volwassenen als jeugdigen?
4. Op welke wijze kunnen de beschikbare middelen voor de (re-)integratie van (ex-)gedetineerden, zowel volwassenen als jeugdigen, zo effectief en efficiënt mogelijk worden ingezet?
5. Hoe verhoudt het beeld van de kosten en baten van de (arbeidsmarkt-)re-integratie van (ex-)gedetineerden zich tot de kosten en baten van de (arbeidsmarkt-)re-integratie van niet-gedetineerden? Het gaat hier niet om een benchmark, maar om op een globaal niveau een referentiekader te hebben.

Het onderzoek pretendeert niet een volledige maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) van het (re-)integratiebeleid voor (ex-)gedetineerden te bieden waarin alle relevante kosten en baten zijn gemonetariseerd. Vooraf bestond al twijfel of dat mogelijk zou zijn en dat is gaandeweg het onderzoek ook bevestigd. Wat betreft de kostenkant zijn er vooral hiaten in de beschikbare gegevens over de kosten van de gemeentelijke (re-)integratie-inspanningen voor (ex-)gedetineerden. Aan de batenkant kunnen we alleen op landelijk niveau schattingen maken van enkele baten van re-integratieactiviteiten gericht op volwassen (ex-)gedetineerden, namelijk de besparing op uitkeringen doordat re-integratie de kans op werk vergroot en de besparing op detentiekosten doordat re-integratie de kans op recidive verkleint. We geven ook aan hoe in de toekomst een completere kosten-batenanalyse gemaakt zou kunnen worden en wat daar aan additionele informatie voor nodig is.

1.1.3 TERMINOLOGIE

Sinds het nieuwe samenwerkingsconvenant is gesloten tussen het ministerie van VenJ en de VNG wordt voor de groep volwassen (ex-)gedetineerden gesproken over het 're-integratiebeleid' en 'basisvoorwaarden', waar voorheen werd gesproken van 'nazorgbeleid' en 'leefgebieden'. Volwassenen hebben al een leven achter de rug en bij hen is eerder sprake van re-integratiebeleid. Bij jeugdigen is hun vorming nog in volle

gang en gaat het in feite om integratiebeleid. Daarom spreken we in algemene zin (als we op jeugdigen en volwassenen samen doelen) over (re-)integratie.

Voor (re-)integratiemaatregelen die na detentie worden toegepast wordt nog steeds (ook in officiële stukken) vaak de term nazorg gebruikt, bijvoorbeeld door gemeenten alsook in de Memorie van Toelichting bij de Jeugdwet (juli 2013).

In dit rapport zullen we de term nazorg alleen gebruiken voor activiteiten die gemeenten ontplooiën om mensen (volwassenen en jeugdigen) na hun detentie te helpen bij hun maatschappelijke (re-)integratie. Voor activiteiten met dit doel tijdens de detentie spreken we van activiteiten gericht op maatschappelijke (re-)integratie, of korter: (re-)integratieactiviteiten.

1.2 OPZET VAN HET ONDERZOEK

1.2.1 INLEIDING

Het beleid dat is gericht op (re-)integratie van (ex-)gedetineerden heeft een landelijke en een gemeentelijke component en het onderzoek is dan ook uitgevoerd op beide niveaus. Op beide niveaus zijn de volgende hoofdaspecten van belang: uitstroom uit detentie, kosten en baten, inhoud en uitvoering van trajecten en de samenwerking tussen instanties.

Het onderzoek heeft uit de volgende onderdelen bestaan:

- Kwantitatieve analyses:
 - Analyse van de uitstroom van gedetineerden op landelijk en gemeentelijk niveau;
 - Analyse van de positie van ex-gedetineerden na uitstroom uit detentie wat betreft de vijf basisvoorwaarden;
 - Analyse van de kosten die verbonden zijn aan de inspanningen door gemeenten, Rijk en ketenpartners op het gebied van (re-)integratie van (ex-)gedetineerden.
 - Schatting van de besparing op uitkeringen en detentiekosten als gevolg van (re-)integratiebeleid tijdens en na de detentie;
- Interviews op zowel centraal als gemeentelijk niveau: inhoud en uitvoering trajecten, samenwerking tussen instanties, kosten en kwalitatieve inschatting van baten, beschikbaarheid van databestanden voor een eventuele toekomstige effectmeting;
- Inventarisatie van de bestaande literatuur (betreft alle relevante aspecten).

In onderstaande tabel is samengevat weergegeven welke onderzoeksinstrumenten zijn ingezet om de vijf onderzoeksvragen te beantwoorden. In deze paragraaf werken we deze tabel op hoofdlijnen uit.

Tabel 1.1 *Relatie tussen de onderzoeksvragen en de onderzoeksactiviteiten*

Onderzoeksvraag/ Onderzoeksactiviteit	Kwantitatieve analyses	Interviews	Documentstudie/ deskresearch /Literatuurstudie
Uitstroom van gedetineerden	X		
Kosten van (re-)integratie- inspanningen	X	X	X
Baten van (re-)integratie- inspanningen	X	X	X
Effectief en efficiënt inzetten van beschikbare middelen voor (re-)integratie		X	X
Verhouding kosten-baten arbeidsmarkt re-integratie van (ex-)gedetineerden met niet- gedetineerden	X		X

Selectie van gemeenten

Het was de bedoeling om tien gemeenten bij het onderzoek te betrekken waaronder de vijf gemeenten met de grootste uitstroomcijfers (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Groningen). De andere vijf gemeenten zijn zo gekozen dat er sprake is van een zekere spreiding naar omvang en geografische ligging. Rotterdam en een kleinere gemeente hebben uiteindelijk van deelname afgezien.¹⁵

Tabel 1.2 geeft een overzicht van het aantal nazorgkandidaten in 2014 in de acht gemeenten die uiteindelijk aan het onderzoek hebben deelgenomen. Amsterdam en Den Haag hebben met ongeveer 3000 verreweg het grootste aantal nazorgkandidaten. Zij nemen elk ongeveer 10 procent van alle nazorgkandidaten voor hun rekening. Utrecht en Groningen hebben respectievelijk 991 (ruim drie procent van het totaal) en 663 (ruim twee procent van het totaal) nazorgkandidaten.¹⁶

Voor de tweede groep van vier kleinere gemeenten is, naast spreiding naar omvang en geografische ligging, als criterium gehanteerd dat er wel een bepaalde massa van nazorgkandidaten moet zijn. De inspanningen van een gemeente die te maken heeft met één (bijvoorbeeld Terschelling in 2014) of enkele (in 2014 bijvoorbeeld Staphorst (2), Blaricum (3), Molenwaard (6)) nazorgkandidaten zullen van een andere orde zijn dan de inspanningen van een gemeente met enkele tien- of honderdtallen. Bij kleine aantallen gaat ook toeval een te grote rol spelen. We hebben de grens gelegd bij een minimumaantal van 50 nazorgkandidaten in heel 2014.

Uiteindelijk zijn, naast de eerdergenoemde grote gemeenten, de volgende vier gemeenten geselecteerd en in het onderzoek betrokken: Deventer, Helmond, Roermond en Rheden

¹⁵ Rotterdam heeft om organisatorische redenen van haar kant niet mee kunnen doen en met de andere gemeente die we hadden geselecteerd bleek het niet mogelijk te zijn om binnen de planning van het onderzoek afspraken voor interviews te maken.

¹⁶ Bron: TULP GW.

(zie ook tabel 1.2). In deze gemeenten varieert het aantal nazorgkandidaten van 76 (Rheden) tot 220 (Deventer).

Tabel 1.2 *In het onderzoek betrokken gemeenten*

	Aantal nazorgkandidaten in 2014	Provincie	Aantal inwoners op 1-1-2015	Aantal inwoners per km²	Valt onder Veiligheidshuis
Amsterdam	3.056	Noord-Holland	821.752	5.025	Amstelland
Den Haag	2.948	Zuid-Holland	514.861	6.351	Haaglanden
Utrecht	991	Utrecht	334.176	3.596	Utrecht
Groningen	663	Groningen	200.336	2.567	Groningen
Deventer	220	Overijssel	98.540	753	IJsselland
Helmond	192	Noord-Brabant	89.718	1.693	Helmond
Roermond	153	Limburg	57.005	937	Roermond
Rheden	76	Gelderland	43.625	536	Arnhem

Bron: TULP-GW en <http://home.kpn.nl/pagklein/gemprov.html>

1.2.2 INTERVIEWS

De interviews zijn gehouden om antwoorden te krijgen op de onderzoeksvragen 2, 3 en 4. In het licht van onderzoeksvragen 2 en 3 is het doel van de interviews om op zowel landelijk als gemeentelijk niveau in kaart te brengen welke inspanningen het Rijk, gemeenten en de ketenpartners verrichten op het gebied van maatschappelijke (re-)integratie van (ex-)gedetineerden, welke kosten hier feitelijk mee gemoeid zijn en wat de baten zijn. In het licht van onderzoeksvraag 4 werpen de resultaten van de interviews licht op de vraag wat de omstandigheden en condities zijn om de middelen voor maatschappelijke (re-)integratie van (ex-)gedetineerden zo effectief en efficiënt mogelijk in te zetten.

In bijlage I is een overzicht gegeven van alle organisaties en respondenten met wie een interview is gehouden. De diverse gesprekspuntenlijsten die daarbij zijn gehanteerd zijn opgenomen in bijlage II.¹⁷

¹⁷ We hebben alleen de gesprekspuntenlijsten voor de gemeente opgenomen voor informatie over het beleid voor a) de volwassen en b) de jeugdige (ex-)gedetineerden. Voor de interviews op centraal niveau hebben we onze topics voor het interview steeds afgestemd op de betreffende organisatie.

In eerste instantie heeft SEOR voorgesteld om ook een aantal (ex-)gedetineerden te interviewen of op anonieme basis een enquête onder deze groep uit te zetten, maar dit bleek op praktische gronden niet mogelijk te zijn.

Interviews op centraal niveau

Op centraal niveau zijn interviews (2) gehouden met ambtenaren van het ministerie van VenJ, over volwassen (ex-)gedetineerden (DJI¹⁸) en jeugdige (ex-)gedetineerden (DJI-JJI¹⁹).

Daarnaast zijn op centraal niveau interviews (6) gehouden met medewerkers van vier landelijk opererende organisaties die op centraal niveau inzicht kunnen geven in de achtergronden van hun beleid op het punt van (re-)integratie van (ex-)gedetineerden: VNG, de landelijke bureaus van de 3RO (Reclassering Nederland, Stichting Verslavingsreclassering GGZ (SVG) en het Leger des Heils Jeugdzorg en Reclassering) en expliciet voor de groep jeugdige (ex-)gedetineerden met medewerkers van de RvdK en de Jeugdzorg Nederland (Jeugdreclassering).

Daarnaast zijn met diverse beleidsmedewerkers van het ministerie van VenJ gesprekken gehouden over het aanleveren van zowel kwalitatieve als kwantitatieve informatie.

Interviews op gemeentelijk niveau

Voor zowel de jeugdige als de volwassen (ex-)gedetineerden zijn de gemeenten regisseur en eindverantwoordelijke voor de maatschappelijke (re-)integratieactiviteiten van ex-gedetineerden *na* detentie, dus na afloop van de sanctie. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor ontwikkeling en uitvoering van beleid op het gebied van (re-)integratie voor (ex-)gedetineerden en hebben als taak om de integrale aanpak op de vijf basisvoorwaarden voor (re-)integratie (werk en inkomen, zorg, identiteitsbewijs, schuldhulpverlening en onderdak) te bevorderen. Gemeenten zijn regievoerder bij het betrekken van andere organisaties in de invulling van het beleid (bijvoorbeeld in het Veiligheidshuis in de regio en/of maatschappelijk organisaties, woningcorporaties, zorginstellingen en welzijnsorganisaties).

Binnen de acht gemeenten die uiteindelijk in het onderzoek zijn betrokken hebben we gesproken met de ambtenaren die binnen deze gemeenten verantwoordelijk zijn voor of betrokken zijn bij de uitvoering van het (re-)integratiebeleid van de gemeente. In het algemeen is de ambtenaar die gaat over het (re-)integratiebeleid voor volwassen (ex-)gedetineerden een andere dan de ambtenaar die gaat over jeugdige (ex-)gedetineerden. Binnen de gemeente Amsterdam hebben we gesproken met de programmamanager van het Programma Detentie & Terugkeer (voor de Top 600 aanpak) en met de coördinator nazorg jeugdige (ex-)gedetineerden. Het is niet gelukt om de medewerker(s) te spreken die zorgdragen voor het reguliere (re-)integratiebeleid in Amsterdam. Informatie over het reguliere (re-)integratiebeleid betrekken we uit het onderzoek van de Rekenkamer Amsterdam uit 2013.²⁰

Voor de acht gemeenten is daarnaast een interview gehouden met één of meer medewerkers van het Veiligheidshuis waartoe de betreffende gemeente behoort. In dit gesprek is ingegaan op de functie en de werkwijze van Veiligheidshuizen in het licht van activiteiten gericht op maatschappelijke (re-)integratie van (ex-)gedetineerden. In de

¹⁸ Dienst Justitiële Inrichtingen.

¹⁹ Justitiële jeugdinrichtingen.

²⁰ Rekenkamer Amsterdam, *Nazorg aan gedetineerden. Een ongemakkelijke keten*, onderzoeksrapport en bestuurlijk rapport, mei 2013.

Veiligheidshuizen richt de samenwerking zich op een ketenoverstijgende aanpak van cliënten met complexe, meervoudige problematiek. Om die reden wordt in het Veiligheidshuis met alle ketenpartners samengewerkt (onder andere gemeente, politie, OM, RvdK, reclasseringsorganisaties, welzijnsorganisaties, zorgaanbieders) en hebben we langs deze weg informatie verzameld over de uitvoering van (re-)integratieactiviteiten van de lokale actoren.

1.2.3 DOCUMENTSTUDIE/DESKRESEARCH/LITERATUURSTUDIE

Naast interviews en het analyseren van kwantitatieve gegevens hebben we gebruikgemaakt van bestaande documenten en literatuur om de kosten en baten van (re-)integratie voor het Rijk, gemeenten en ketenpartners in beeld te brengen, onderscheiden naar volwassen en jeugdige (ex-)gedetineerden.

1.2.4 KWANTITATIEVE ANALYSES

De analyse van de uitstroom uit detentie is uitgevoerd op basis van gegevens die beschikbaar zijn gesteld door DJI. Dit betreft zowel landelijke gegevens als gegevens voor de acht gemeenten. De gegevens zijn uitgesplitst naar volwassenen en jeugdigen en binnen deze groepen naar strafrechtelijke titel, soort delict, verblijfsduur en recidiverisico. De gegevens hebben zowel voor volwassenen als voor jeugdigen betrekking op de periode 2010 tot 2015.

Ook voor de analyse van de kosten die verbonden zijn aan de inspanningen door gemeenten, Rijk en ketenpartners op het gebied van (re-)integratie van (ex-)gedetineerden is mede gebruikgemaakt van gegevens die beschikbaar zijn gesteld door DJI. Daarnaast heeft ook het ministerie van VenJ gegevens aangeleverd. Voor de analyse van de kosten hebben we voorts gebruikgemaakt van gegevens verstrekt door de acht gemeenten die in het onderzoek zijn betrokken en de ketenpartners voor zover deze informatie bij de respondenten beschikbaar was. Ten slotte hebben we gegevens gebruikt uit gemeentelijke documentatie, begrotingen en jaarverslagen (van bijvoorbeeld Veiligheidshuizen). In verband met de gevoeligheid van de verstrekte gegevens zijn de gemeenten in dit rapport, waar nodig, geanonimiseerd.

De gegevens voor de analyse van de positie van ex-gedetineerden na detentie wat betreft de vijf basisvoorwaarden zijn ontleend aan de Monitor Nazorg en kunnen niet worden uitgesplitst naar individuele gemeenten. De informatie uit de Monitor Nazorg heeft betrekking op de tweede helft van 2011 en de tweede helft van 2012.

Voor de schatting van de besparingen op uitkeringen en detentiekosten is een model ontwikkeld dat de transitie beschrijft tussen de situaties werk, uitkering, recidive en 'overig' na uitstroom uit detentie. Het model is gebaseerd op een landelijk gegevensbestand van het CBS, waarin op individueel niveau gegevens over ex-gedetineerden zijn gekoppeld aan gegevens over banen en uitkeringen. Dit databestand van het CBS bevat alleen informatie over volwassen ex-gedetineerden. Gegevens over recidive zijn ontleend aan de publicatie *Gevangeniswezen in getal* (DJI, 2015). Met het transitie-model kunnen we bepalen wat er met ex-gedetineerden na hun detentie gebeurt: hoeveel procent wordt na detentie werkloos en hoe lang blijven zij werkloos, welk deel vindt werk, hoe duurzaam is dit werk en welk deel wordt weer werkloos, hoeveel procent komt na verloop van tijd opnieuw in detentie, enzovoort. We volgen ex-gedetineerden over een periode van vijf jaar. Met het model kunnen we bepalen hoeveel procent van die vijf jaar men werk heeft, hoeveel procent men in een uitkering zit, hoeveel procent men in nieuwe detentieperioden zit en hoeveel procent in de situatie 'overig' verkeert (geen werk, geen uitkering en niet in detentie).

Om de baten te kunnen bepalen moeten we informatie hebben over de effecten van (re-)integratie op de transitiekansen. Deze informatie ontleen we aan de bestaande wetenschappelijke literatuur. Op basis hiervan maken we berekeningen van de tijd die ex-gedetineerden na hun detentie in werk, uitkering, (nieuwe) detentie en in overige situaties verblijven in twee gevallen: a) met re-integratie en b) zonder re-integratie. Door het verschil te nemen in de hoeveelheid tijd in de uitkering met en zonder re-integratie en dit verschil te vermenigvuldigen met de hoogte van de uitkering berekenen we de besparing op uitkeringen. Op dezelfde wijze berekenen we de besparingen op de kosten van nieuwe detentieperioden. Gegevens over de hoogte van detentiekosten per tijdseenheid zijn ontleend aan het *Rijksjaarsverslag*, ministerie van VenJ, 2015.

Het is belangrijk om aan te geven dat aan onze schattingen van de baten de nodige onzekerheid is verbonden. De belangrijkste bron van onzekerheid is dat de wetenschappelijke literatuur geen betrouwbare schattingen geeft van het re-integratiebeleid in Nederland. Daarom presenteren we berekeningen onder alternatieve veronderstellingen over deze effecten.

1.3 LEESWIJZER

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In het volgende hoofdstuk gaan we in op de wensen en mogelijkheden van een kosten-batenanalyse met betrekking tot de inspanningen voor maatschappelijke integratie van (ex-)gedetineerden. We geven aan om welke re-integratieactiviteiten het gaat, welke kosten en baten relevant zijn en voor welke subgroepen onder de (ex-)gedetineerden we aparte kosten-batenanalyses zouden willen maken. Maar we geven in dit hoofdstuk ook aan tegen welke grenzen dit onderzoek is aangeglopen en wat op dit moment het maximaal haalbare is.

In hoofdstuk 3 geven wij een beschrijvende analyse van de uitstroom uit detentie over de periode (2010 – 2015) naar een aantal kenmerken, voor enerzijds volwassen en anderzijds jeugdige ex-gedetineerden (onderzoeksvraag 1, zie paragraaf 1.1.2).

In hoofdstuk 4 volgt een kwalitatieve beschrijving op hoofdlijnen van de wijze waarop gemeenten en ketenpartners hun (re-)integratieactiviteiten voor (ex-)gedetineerden in de praktijk organiseren en uitvoeren en tegen welke knelpunten zij aanlopen (onderzoeksvragen 2, 3 en 4, voor zover dit het kwalitatieve deel door gemeenten betreft). Dit biedt tevens enige aanknopingspunten voor verbetering van het re-integratie- en nazorgbeleid (onderzoeksvraag 4).

Hoofdstuk 5 gaat in op de kosten van inspanningen in het kader van maatschappelijke (re-)integratie van (ex-)gedetineerden. In dit hoofdstuk is beschreven welke kosten er gemaakt worden op zowel het niveau van het Rijk, ketenpartners, als op gemeentelijk niveau en ook bij welke partijen deze kosten neerslaan (onderzoeksvraag 2).

In hoofdstuk 6 geven we een overzicht van de literatuur over de effecten van (re-)integratiebeleid voor (ex-)gedetineerden en presenteren we berekeningen van een tweetal baten hiervan, namelijk besparingen op uitkeringen en detentiekosten (onderzoeksvraag 3). Tevens zetten we de baten af tegen de kosten, waarbij we aantekenen dat we baten en kosten maar voor een deel in kaart hebben kunnen brengen. En ten slotte gaan we in op de vraag hoe de baten van re-integratiebeleid voor gedetineerden die na hun detentie werkloos worden zich verhouden tot de baten van re-integratiebeleid voor ‘gewone’ werklozen (onderzoeksvraag 5).

Het rapport wordt afgesloten met hoofdstuk 7 waarin we de conclusies op een rijtje zetten. Omdat we tegen nogal wat beperkingen in de beschikbare informatie zijn

aangelopen, geven we in dit hoofdstuk ook aan welke onderzoeksvragen wij niet of maar ten dele hebben kunnen beantwoorden. Verder gaan we in op de mogelijkheden om in de toekomst tot een completere kosten-batenanalyse te komen: welke beperkingen kunnen in beginsel worden weggenomen en welke hebben een meer fundamenteel karakter?

2 AFBAKENING: WENSEN EN MOGELIJKHEDEN

2.1 INLEIDING

In de hoofdstuk geven we aan hoe een kosten-batenanalyse van activiteiten gericht op maatschappelijke re-integratie van (ex-)gedetineerden er idealiter uit zou zien en wat er op basis van de beschikbare data mogelijk is. Dit doen we achtereenvolgens in de paragrafen 2.2 t/m en 2.5 aan de hand van de volgende vragen:

- Welke kosten en baten zijn relevant, bij welke partijen slaan deze neer en wat kunnen we hiervan met de beschikbare gegevens feitelijk in kaart brengen (paragraaf 2.2)?
- Over welke groepen en subgroepen gaat het onderzoek en welke differentiatie naar groepen en subgroepen is met de beschikbare gegevens mogelijk (paragraaf 2.3)?
- Welke inspanningen worden verricht in het kader van het maatschappelijke (re-)integratiebeleid voor respectievelijk volwassen en jeugdige (ex-)gedetineerden en over welke daarvan hebben we gegevens? Dit punt wordt apart behandeld voor volwassenen (paragraaf 2.4) en jeugdigen (paragraaf 2.5).

In de slotparagraaf 2.7 geven we hiervan een samenvattend overzicht. In paragraaf 2.6 komen definities van een aantal kernbegrippen als recidive aan de orde.

2.2 KOSTEN EN BATEN

2.2.1 EEN OVERZICHT VAN MOGELIJKE KOSTEN EN BATEN

In figuur 2.1 zijn schematisch de (in theorie) belangrijkste kosten en baten van (re-)integratieactiviteiten weergegeven voor (ex-)gedetineerden en voor de maatschappij als geheel. In dit schema heeft (re-)integratie in eerste instantie kwalitatieve effecten op (ex-)gedetineerden: grotere weerbaarheid, meer zelfvertrouwen, betere huisvestingssituatie, betere gezondheid, beter in staat om met geld om te gaan, betere sociale participatie en meer competenties (onder andere door het hervatten/afmaken van een opleiding). Deze kwalitatieve effecten vergroten voor ex-gedetineerden hun kans op werk (en de duurzaamheid daarvan) en verminderen hun kans op recidive.

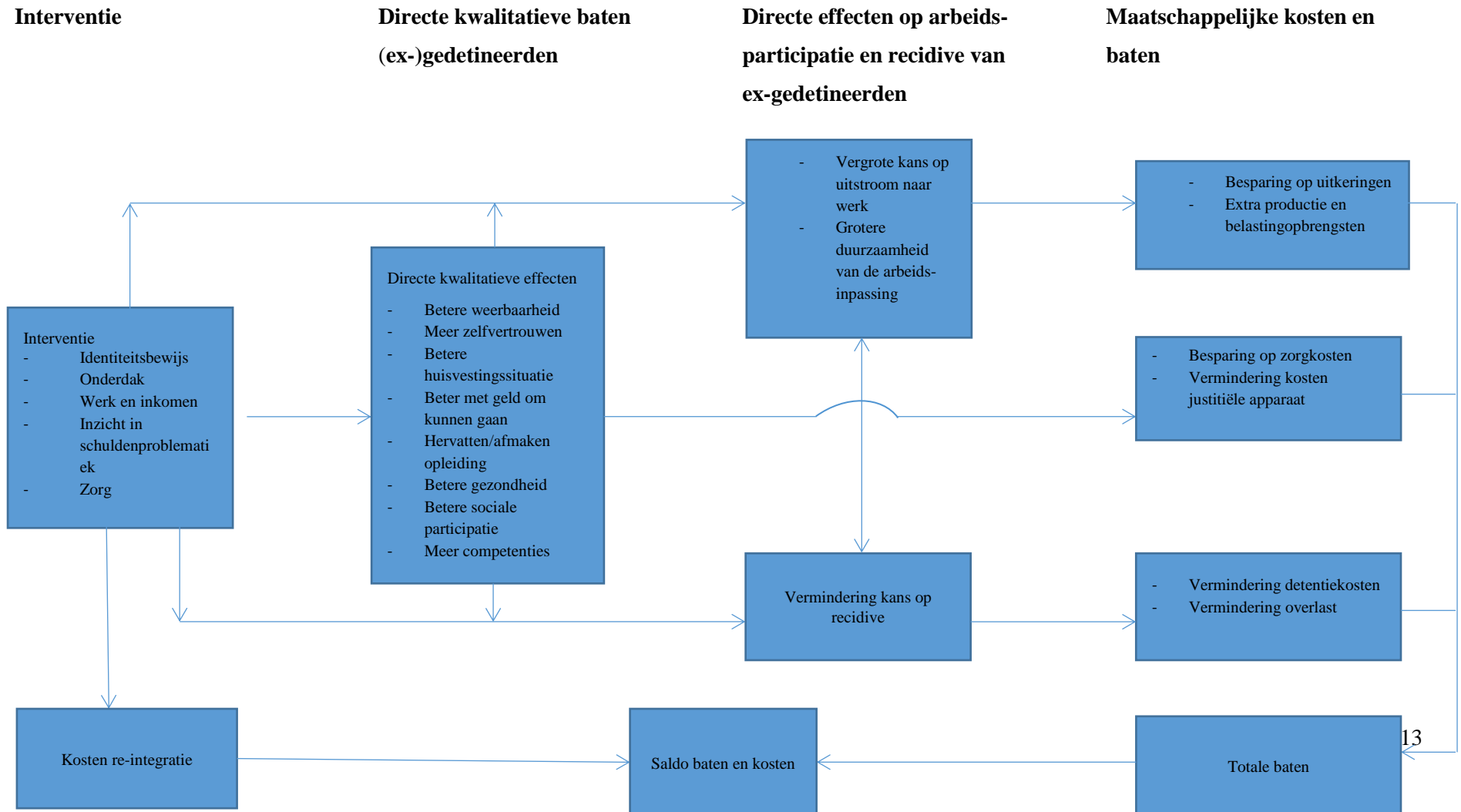
(Re-)integratieactiviteiten hebben een rechtstreeks effect op vergroting van hun kans op een baan en vermindering van hun kans op recidive. Denk bijvoorbeeld aan bemiddeling naar werk: dat kan al effect hebben op het vinden van een baan zonder dat er iets is veranderd bij degene die wordt bemiddeld. Verder kunnen het vinden van werk en het optreden van recidive elkaar onderling beïnvloeden. Als mensen een baan krijgen, kan dit bijvoorbeeld de kans op recidive verminderen. Het gaat bij al deze effecten uiteraard om theoretische effecten waarvan het feitelijke optreden empirisch moet worden getoetst.

Maatschappelijk gezien vormen, als de eerdergenoemde effecten daadwerkelijk optreden, besparingen op uitkeringen en detentiekosten belangrijke baten. Verder kunnen besparingen op zorgkosten optreden als trajecten en arbeidsinpassing tot verbetering van de gezondheid van de ex-gedetineerden leiden. Andere maatschappelijke baten die in het schema worden vermeld, zijn: a) vermindering van de kosten van het justitiële apparaat als de hulp aan (ex-)gedetineerden tot minder criminaliteit leidt, b) vermindering van overlast/schade door criminaliteit, c) extra productie en belastinginkomsten als de (re-)integratie tot hogere arbeidsparticipatie door ex-gedetineerden leidt.

Het schema pretendeert niet uitputtend te zijn. Een belangrijk aspect dat ontbreekt, is verdringing. Als meer ex-gedetineerden werk krijgen, betekent dit niet automatisch dat de totale werkgelegenheid toeneemt. Het kan ook betekenen dat andere groepen minder kans op werk krijgen en een grotere kans op werkloosheid. Macro-economisch gezien zullen dan bijvoorbeeld de besparingen op uitkeringen lager zijn.

De kosten van (re-)integratieactiviteiten omvatten alle kosten van de partijen die bij de (re-)integratie betrokken zijn. Niet alle kosten die partijen maken in relatie tot (ex-)gedetineerden zijn hierin opgenomen. Het kan bijvoorbeeld zijn dat huisvesting van ex-gedetineerden voor woningcoöperaties extra kosten meebrengt ten opzichte van huisvesting van een gemiddeld(e) persoon/familie. In het licht van een kosten-batenanalyse zijn de besparingen op deze kosten als gevolg van (re-)integratieactiviteiten relevant. Deze besparingen kunnen als baten worden gezien (deze overige baten zijn overigens niet in het schema opgenomen).

Figuur 2.1 Schematisch overzicht van kosten en baten van (re-)integratie van (ex-)gedetineerden



De baten slaan niet noodzakelijk (alle) neer bij de partijen die de kosten maken voor uitvoering van het (re-)integratiebeleid. Als het (re-)integratiebeleid bijvoorbeeld leidt tot verbetering van de gezondheid kunnen zorgverzekeraars daar baten aan ontleen, terwijl deze niet bijdragen aan de kosten van de interventie. In onderstaande tabel is een overzicht van de verschillende actoren gegeven die kosten maken en/of baten ondervinden.

Tabel 2.1 *Overzicht kosten en baten betrokken actoren*

Actor	Kosten	Baten
(Ex-)gedetineerde		<ul style="list-style-type: none"> - Meer zelfvertrouwen, meer competenties, e.d. - Betere gezondheid - Betere maatschappelijke participatie (waaronder arbeidsparticipatie) - Meer (legaal) inkomen
Gemeente (Werk en inkomen, GGD, AMW).	<ul style="list-style-type: none"> - Draagt deel (re-)integratiekosten - Kosten ontwikkeling en aansturing beleid 	<ul style="list-style-type: none"> - Besparing op uitkeringen - Minder overlast - Besparing kosten maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en maatschappelijke zorg (bijv. handhaven leerplicht)
Rijk (Justitiële keten/ DJI/JJI, reclassering/politie)	<ul style="list-style-type: none"> - Draagt deel (re-)integratiekosten - Kosten ontwikkeling en aansturing beleid 	<ul style="list-style-type: none"> - Besparing op detentiekosten - Besparing op politie- en justitie inzet - Netto baten extra onderwijs - Besparing huur- en zorgtoeslagen
Zorgverzekeraars		Besparing zorgkosten
Woningcorporaties	Kosten voor overleg en onderhandelen	Minder overlast/huisuitzettingen
Onderwijs	<ul style="list-style-type: none"> - Extra inspanningen als ex-gedetineerden weer naar school gaan - Financiële risico verhoogde kans op schooluitval 	Reguliere onderwijssubsidie
UWV	Begeleiding naar werk	Besparing op uitkeringen
Forensische Zorginstellingen		Besparing op behandelingen
Hulpverleners zoals het Leger des Heils		Minder behoefte hulp (ex-)gedetineerden en dus meer capaciteit voor andere groepen
Maatschappij		<ul style="list-style-type: none"> - Meer belastingopbrengsten - Hoger arbeidsaanbod en meer productie - Meer veiligheid/ minder criminaliteit

2.2.2 WAT NEMEN WE MEE IN HET ONDERZOEK?

We trachten de kosten van (re-)integratieactiviteiten voor (ex-)gedetineerden zowel voor het Rijk als voor de gemeenten zo volledig mogelijk in kaart te brengen. Op voorhand kunnen we al aangeven dat er vooral op gemeentelijk niveau grote hiaten zijn in de beschikbare informatie.

Voor alle potentiële baten die in tabel 2.1 worden genoemd, geldt dat we nagaan wat er in de wetenschappelijke literatuur bekend is over de achterliggende effecten. Van de volgende baten van re-integratieactiviteiten maken we berekeningen:

- a) De mogelijke besparing op uitkeringen;
- b) De mogelijke besparing op detentiekosten.

Deze berekeningen zijn gebaseerd op bestaande wetenschappelijke literatuur naar de effecten van maatschappelijke re-integratie en op microgegevens over de situatie van ex-gedetineerden (heeft men een baan, heeft men een uitkering, e.d.) na hun detentie en de veranderingen die zich hierin voordoen (verliest men de baan, vindt men werk, komt men opnieuw in detentie, e.d.).

Dit betekent dat de berekeningen die wij maken zeer waarschijnlijk een onderschatting van de totale baten van (re-)integratieactiviteiten zullen geven. Alleen voor de actoren ‘gemeenten’ en ‘justitie’ zullen we kosten en baten (gedeeltelijk) berekenen. Voor andere actoren zoals woningcorporaties en het onderwijs kunnen we dit niet. We weten niet hoeveel kosten woningcorporaties maken voor (ex-)gedetineerden en hoe dit beïnvloed wordt door (re-)integratieactiviteiten. We weten ook niet wat het (re-)integratiebeleid voor invloed heeft op de onderwijsdeelname, wat dit voor effect heeft op het onderwijsniveau dat (ex-)gedetineerden bereiken en welke gevolgen dit heeft voor hun arbeidsmarktpositie na detentie.

2.3 SUBGROEPEN (EX-)GEDETINEERDEN

2.3.1 VOLWASSEN (EX-)GEDETINEERDEN

Afbakening doelgroep

Voor een definitie van de doelgroep ‘volwassen (ex-)gedetineerden’ sluiten we aan bij de definitie van het convenant ‘Re-integratie van (ex-)gedetineerden: Richting aan Re-integratie’ (december 2014):

Volwassen (ex-)gedetineerden zijn (ex-)gedetineerden in de leeftijd van 18 jaar en ouder in de zin van de Penitentiaire Beginselenwet, vallend onder het volwassenstrafrecht, met een geldige verblijfsstatus die na verblijf in een penitentiaire inrichting (PI) in Nederland terugkeren naar een Nederlandse gemeente.

Deze groep kan verder afgebakend worden tot de groep volwassen (ex-)gedetineerden die re-integratieactiviteiten aangeboden (kunnen) krijgen. Hiertoe behoort ook de groep volwassen gedetineerden die het laatste gedeelte van hun celstraf buiten de inrichting doorbrengen (bijvoorbeeld op grond van voorwaardelijke invrijheidsstelling (v.i.)). Weliswaar is hun straf dan (onder voorwaarden) afgelopen, maar de activiteiten waaraan de deelnemers aan dit programma dan deelnemen vanuit justitie (bijvoorbeeld een arbeidstraject of behandeling van een psychische stoornis of verslaving) zijn verplicht (op straffe van terugkeer naar detentie) en zijn uiteindelijk allemaal gericht op een zo succesvol mogelijke terugkeer in de maatschappij.²¹

²¹ Sinds 1 juli 2008 zijn in het Wetboek van Strafrecht bepalingen opgenomen die een voorwaardelijke invrijheidsstelling mogelijk maken (artikel 15 tot en met 151). Deze bepalingen regelen dat gevangenen alleen nog onder voorwaarden in aanmerking komen voor voorwaardelijke invrijheidsstelling. Het betreft veroordeelden die een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van minimaal één jaar opgelegd hebben gekregen. Gedeeltelijk

Tot de groep volwassen (ex-)gedetineerden die re-integratieactiviteiten aangeboden (kunnen) krijgen, hoort ook de groep preventief gehechten. Weliswaar vallen preventief gehechten (nog) niet onder enig (volwassen dan wel jeugd-) strafrecht conform de definitie (zij zijn immers nog niet veroordeeld), maar zij komen vanaf de dag dat zij in detentie komen wel in aanmerking voor re-integratieactiviteiten.

Op grond van de gegeven definitie hoort de groep volwassenen die een werkstraf krijgen opgelegd in plaats van een gevangenisstraf niet tot de doelgroep van dit onderzoek: zij zijn immers niet in een PI gedetineerd geweest.

Subgroepen

Er zijn twee argumenten om subgroepen te onderscheiden:

- Het re-integratiebeleid tussen subgroepen is verschillend;
- Het re-integratiebeleid tussen subgroepen verschilt niet, maar het rendement ervan wel.

Het beleid verschilt naar de duur en de frequentie van detentie. Op basis daarvan is een onderscheid naar een detentieduur tot twee weken, van twee weken tot zes maanden en zes maanden of langer relevant:

- Korter dan twee weken: re-integratieactiviteiten bij detentie van korter dan twee weken zijn op praktische gronden heel beperkt. DJI en de gemeente van herkomst proberen elkaar in ieder geval te informeren over de mogelijke inzet na detentie voor personen uit deze groep gedetineerden.
- Korter en langer dan zes maanden: de grens van zes maanden is belangrijk om ten minste twee redenen:
 - Op het gebied van huisvesting hebben gemeenten afgesproken dat zij zich zoveel mogelijk inspannen om bij detentie korter dan zes maanden de bestaande huisvesting te laten continueren.
 - In het licht van de WW: de WW-uitkering stopt op het moment dat een WW-gerechtigde gedetineerd wordt. Als de persoon binnen zes maanden vrij komt kan de WW-uitkering verder lopen. De persoon moet zich dan opnieuw inschrijven bij UWV als werkzoekenden via werk.nl. Dan kan de persoon ook opnieuw de WW-uitkering aanvragen. Voor deze aanvraag heeft de persoon het ontslagbewijs van de detentie nodig²². Iemand die langer dan zes maanden in detentie is, heeft na die zes maanden geen recht meer op een WW-uitkering.²³²⁴

Verskil in rendement van beleid zou ook een reden kunnen zijn om naar detentieduur te onderscheiden. Zo is denkbaar dat de effectiviteit van de re-integratieactiviteiten verschilt tussen kort- en langgestraften en dat daarmee ook de baten van de re-integratie tussen deze groepen verschillen. Het is echter niet gezegd dat ook hier de grens ligt bij twee weken of bij zes maanden. Wij hebben geen studies gevonden

voorwaardelijke straffen tellen niet mee, net zoals de tbs of ISD-maatregel. Met deze bepalingen wordt het terugdringen van recidive beoogd, doordat gedetineerden voorwaardelijke invrijheidsstelling moeten verdienen met goed gedrag.

²² Stel dat iemand recht heeft op een WW-uitkering gedurende 15 maanden. Na vier maanden moet deze persoon een gevangenisstraf van vijf maanden uitzitten. Na deze gevangenisstraf te hebben uitgezeten, heeft de persoon nog recht op de resterende elf maanden WW.

²³ Bron: <http://www.uwv.nl/particulieren/werkloos/einde-ww-uitkering/detail/ik-ben-gedetineerd>.

²⁴ Voor de WIA geldt een grens van één maand: de WIA-uitkering stopt voor de WIA-gerechtigde die langer dan een maand gedetineerd is. Na detentie kan de persoon mogelijk weer een WIA-uitkering krijgen op voorwaarde dat hij nog steeds arbeidsongeschikt is. Ook deze persoon heeft een ontslagbewijs nodig van de instelling waar hij gedetineerd is geweest. Het UWV beoordeelt of de WIA-uitkering voortgezet kan worden. Zie: <http://www.uwv.nl/particulieren/ziek/ziek-wia-uitkering/einde-wia-uitkering/detail/ik-ben-gedetineerd>.

waarin effectiviteit van re-integratieactiviteiten voor groepen met een verschillende detentieduur is onderzocht. Verder hangen uiteraard de kosten van detentie met de detentieduur samen.

Ook de frequentie van detentie is van belang. Zo is het wenselijk om de zogenoemde ‘veelplegers/draaideurcriminelen’ apart te onderscheiden en als een aparte categorie te behandelen. Bij deze groep zal het vaak gaan om kleinere vergrijpen met een korte detentieduur, maar wel steeds terugkerend. Omdat tijdens een korte detentieduur weinig ruimte is voor re-integratie, zijn voor deze groep speciale beleidsmaatregelen en -projecten ontwikkeld. In oktober 2004 is de ISD-maatregel in werking getreden, een maatregel om meerderjarige, stelselmatige daders voor een periode van maximaal twee jaar te plaatsen in een Inrichting Stelselmatige Daders (ISD), die specifiek voor hen aangewezen en bestemd is.²⁵

De frequentie van de detentie is bovendien medebepalend voor de kosten. Iemand die binnen een periode van een jaar zes keer twee weken heeft gezeten, kost de overheid minstens evenveel als iemand die in dat jaar één periode van 12 weken heeft gezeten. En ten slotte is denkbaar dat herhaalde detentie in het verleden, naast detentieduur van invloed is op de effectiviteit van re-integratie. Voor zover ons bekend zijn er geen studies beschikbaar die dit onderzocht hebben.

Ten slotte kunnen kenmerken van (ex-)gedetineerden van invloed zijn op effectiviteit en baten van maatschappelijke re-integratie. Te denken valt aan objectieve kenmerken zoals geslacht, herkomst, leeftijd, opleiding, maar ook aan contextfactoren zoals de invloed van de naaste omgeving (vrienden, de situatie van broertjes, zusjes, ouders, etc.) en ‘zachte’ kenmerken zoals motivatie. In het algemene re-integratiebeleid gericht op werk zien we bijvoorbeeld dat de effectiviteit voor vrouwen vaak groter is dan voor mannen. Specifiek voor (ex-)gedetineerden weten we dat overigens niet.²⁶

2.3.2 JEUGDIGE EN JONG VOLWASSEN (EX-)GEDETINEERDEN

Afbakening doelgroep

De groep ‘Jeugdige (ex-)gedetineerden is als volgt te definiëren:

‘De groep 16-23-jarigen die onder het jeugdstrafrecht zijn berecht en die in dat kader in een justitiële jeugdinrichting verblijven of hebben verbleven, met of zonder PIJ-maatregel’.

We sluiten hierbij aan bij de ‘Handreiking Nazorg Jeugd (concept)’²⁷ waarin onder ‘jeugdige (ex-)gedetineerden’ wordt verstaan: *‘minderjarigen tussen 12 en 18 jaar en jongvolwassenen (18 – tot 23 jarigen²⁸) op wie het jeugdstrafrecht is toegepast en die in dat kader in een Justitiële Jeugdinrichting verblijven of hebben verbleven’.* Het gaat hierbij om de leeftijd ten tijde van het plegen van het delict: in de fase van de uitvoering van integratieactiviteiten kan de jongeren ouder zijn dan 22 jaar. In de meest extreme situatie waarin een PIJ-maatregel²⁹ is opgelegd naar aanleiding van een delict dat is gepleegd op 22-jarige leeftijd, kan een ‘jongere’ aan het eind van de maatregel 29 jaar oud zijn.

²⁵ Bron: <https://www.om.nl/onderwerpen/straffen-maatregelen/maatregel-inrichting>

²⁶ Als dergelijke kenmerken niet van invloed zijn op de effectiviteit van nazorg zijn zij overigens nog wel als achtergrondkenmerken van belang bij analyses om de effectiviteit van nazorg te meten. Dit geldt ook voor herhaalde detentie in het verleden en detentieduur.

²⁷ *De nazorg voor jeugdigen na verblijf in een Justitiële Inrichting – Handreiking ten behoeve van de invulling van taken en verantwoordelijkheden’.* Versie 1.0, 21 november 2015, p. 2.

²⁸ Op hen is het adolescentenstrafrecht van toepassing.

²⁹ De rechter kan criminele jongeren met een ontwikkelingsstoornis een PIJ-maatregel (Plaatsing in een Inrichting voor Jeugdigen) opleggen. Met een PIJ-maatregel kan een jongere in een justitiële jeugdinrichting worden geplaatst. De jongere krijgt dan een intensieve behandeling en begeleiding om herhaling van het misdrijf te voorkomen.

Voor wat betreft jeugdige (ex-)gedetineerden richten wij ons onderzoek op die personen die wettelijk arbeid mogen verrichten. Om deze reden houden wij de groep 12-16-jarigen buiten dit onderzoek.

In het onderzoek nemen we jongeren in voorlopige hechtenis mee, omdat deze groep ook verplichte nazorg krijgt. Dit zijn jongeren die (nog) niet zijn berecht, maar tot die tijd vastzitten (of geschorst worden, justitieel huisarrest krijgen). Het gaat om een grote groep.³⁰

Alhoewel de situatie van jeugdigen met een PIJ-maatregel een wezenlijk andere is dan die van andere jeugdige gedetineerden, krijgt ook deze groep verplicht nazorg en is dus ook in het onderzoek betrokken.

Daarnaast nemen we in het onderzoek mee de groep jongvolwassenen van 18-23 jaar die volgens het jeugdstrafrecht zijn berecht en toezicht en begeleiding krijgen van de Jeugdreclassering (JR). Deze situatie komt veel vaker voor dan ten tijde van de invoering van het adolescentenstrafrecht was voorzien en deze groep is substantieel van omvang.³¹ Deze groep zou voor een groot deel uit licht verstandelijk beperkten (LVB'ers) bestaan.³²

Jongeren van 16 – 23 jaar kunnen ook onder het volwassenstrafrecht worden berecht en deze groep vallen de 18-plussers in feite samen met de doelgroep 'volwassen (ex-)gedetineerden'.

Wat betreft de 16 – en 17-jarigen die onder het volwassenstrafrecht worden berecht stellen we op grond van gesprekken met medewerkers van DJI, de RvdK en Reclassering Nederland vast dat dit een uiterst kleine groep is en hier zullen we dan ook in het onderzoek geen speciale aandacht aan besteden.

Subgroepen

Binnen de doelgroep jeugdige (ex-)gedetineerden is het relevant om onderscheid te maken tussen 18-plussers en 18-minners. Hiervoor is een aantal redenen:

- Tot hun 18^e jaar hebben jongeren aanspraak op reguliere jeugdhulp via de gemeente, na hun 18^e niet³³;
- De doelgroep 18-plus heeft andere zorgbehoeften dan 18-min. De doelgroep 18-plus heeft behoefte aan begeleiding naar zelfstandigheid, eigen woning, werk, behoefte aan ondersteuning op sociaal-emotioneel vlak. Zij zijn minder gemotiveerd om deel te nemen aan 'zorg': ze kunnen 'moe' zijn van hulpverlening.³⁴

Ook voor de groep jeugdige (ex-)gedetineerden is het zinvol om onderscheid te maken naar detentieduur. Voor hen is een grens van detentie van drie maanden een relevante, omdat er wat betreft de verplichte nazorg een onderscheid is tussen jeugdigen in kortdurende detentie (minder dan 3 maanden: verplichte nazorg bestaat uit bijzondere voorwaarden) en jeugddetentie langer dan 3 maanden (bij verplichte nazorg is aansluiting gezocht bij het scholings- en trainingsprogramma STP). Bij de PIJ-maatregel is voorzien in een stelsel van voorwaardelijke beëindiging.

³⁰ Zie: Dienst JJI, *JJI in getal 2010-2014*, mei 2015, p. 9: in de periode 2010-2014 is de verhouding tussen de verschillende strafrechtelijke titels op een peilmoment eind september: voorlopig gehechten: 40%, jeugddetentie: 10% en PIJ: 50%.

³¹ Zie: Dienst JJI, *JJI in getal 2010-2014*, mei 2015, p. 27.

³² Zie bijvoorbeeld: J. van der Nagel en R. Kea, *Jonge delinquenten van 16-23 jaar met een licht verstandelijke beperking en problematisch middelengebruik, een verkenning op basis van literatuur en ervaringen van experts van de (jeugd)reclassering*, Tactus verslavingszorg, William Schrikker jeugdreclassering, juni 2013, p. 14-15. In het gesprek met de RvdK is dit bevestigd.

³³ Wel in het gedwongen kader.

³⁴ Zie: Katinka Lünnehan, Myriam Vanderbroucke, Rianne Verwijs, Wouter Roeleveld, *Zorg voor de jeugd na detentie. Vraag en aanbod in Den Haag*, Verwey-Jonker Instituut, juli 2010, p. 51-52.

Net zoals bij de volwassen (ex-)gedetineerden geldt voor jeugdige (ex-)gedetineerden dat de effectiviteit van het integratiebeleid afhankelijk zou kunnen zijn van het detentieverleden (duur en frequentie eerdere detenties), van objectieve kenmerken zoals geslacht, herkomst, leeftijd, opleiding, alsook van contextfactoren zoals de invloed van de naaste omgeving (vrienden, de situatie van broertjes, zusjes, ouders, etc.) en ‘zachte’ kenmerken zoals motivatie.

2.3.3 WAT IS HAALBAAR IN HET ONDERZOEK

De kosten van (re-)integratieactiviteiten voor (ex-)gedetineerden kunnen alleen worden uitgesplitst naar volwassenen en jeugdigen. Er zijn geen gegevens beschikbaar die een uitsplitsing naar andere kenmerken mogelijk maken.

Een berekening van baten kan alleen gemaakt voor volwassenen. Ook hierbij ontbreken de gegevens om een differentiatie naar andere kenmerken te maken. Daarvoor zouden we moeten weten in hoeverre de effectiviteit van re-integratie afhangt van deze kenmerken, maar de wetenschappelijke literatuur biedt daarover geen informatie.

Voor jeugdige (ex-)gedetineerden is de beschikbare informatie zeer beperkt. Voor jongeren ontbreekt de informatie om met voldoende onderbouwing een berekening van baten te maken, zelfs voor de groep als geheel. Het gekoppelde microdatabestand van het CBS dat we gebruiken om mensen na hun detentie te volgen bevat alleen gegevens over volwassenen. Wel zijn er enige gegevens over de situatie na detentie van jongeren die in het kader van het ESF een traject hebben gevolgd.

Alleen de uitstroom uit detentie en de situatie na detentie kunnen gedifferentieerd worden naar een aantal kenmerken (zoals detentieduur). In de interviews is wel kwalitatieve informatie verkregen over bepaalde volwassen en jeugdige (ex-)gedetineerden, zoals veelplegers.

2.4 RE-INTEGRATIEACTIVITEITEN VOOR VOLWASSEN (EX-)GEDETINEERDEN

2.4.1 WAT HOUDEN DE RE-INTEGRATIEACTIVITEITEN IN?

Wat betreft re-integratieactiviteiten voor volwassen (ex-)gedetineerden kan onderscheid gemaakt worden tussen verantwoordelijkheden en taken binnen en voor re-integratieactiviteiten buiten het justitieel kader (zie figuur 2.2).^{35 36}

Figuur 2.2 Verdeling op hoofdlijnen van verantwoordelijkheden re-integratie tussen Rijk en gemeenten

	<i>Tijdens detentie</i>	<i>Na detentie</i>
Justitieel (gedwongen) kader	I Ministerie VenJ: aanbieden van re-integratietrajecten tijdens detentie op basis van aan gedetineerde opgelegde verplichting	II Reclassering: aanbieden van re-integratietrajecten na detentie op basis van opgelegde/verplichte bijzondere voorwaarden
Vrijwillige basis	III Ministerie VenJ: re-integratieactiviteiten tijdens detentie	IV Gemeenten: coördineren van re-integratie na afloop detentie

³⁵ Zie ook: Rekenkamer Amsterdam, *Nazorg aan gedetineerden – een ongemakkelijke keten*, mei 2013.

³⁶ Zie: *Samenwerkingsmodel Nazorg volwassen (ex-)gedetineerde burgers*. Deze notitie is opgesteld door het ministerie van VenJ en de VNG. De eerste versie dateert uit 2009, in 2011 is deze notitie geactualiseerd. Het Convenant ‘Richting aan Re-integratie’ vervangt dit samenwerkingsmodel.

Ad I

Binnen het justitieel kader (het ‘gedwongen kader’) worden re-integratieactiviteiten aangeboden op basis van een strafrechtelijke beslissing, genomen door de officier van Justitie of de rechter; het ministerie (DJI) is hiervoor verantwoordelijk.

Tijdens het verblijf in een PI nemen gedetineerden deel aan een dagprogramma. Om gedetineerden te motiveren zich actief in te zetten voor hun re-integratie kunnen ze sinds 1 maart 2014 vrijheden en extra activiteiten verdienen. Het gevangeniswezen hanteert daarvoor een systeem van promoveren en degraderen om wenselijk gedrag tijdens detentie te stimuleren en om gedetineerden te motiveren actief mee te werken aan hun re-integratie.

Sinds 1 maart 2014 starten gedetineerden in een Basisprogramma. Het Basisprogramma bestaat uit een aantal activiteiten waar de gedetineerde recht op heeft volgens de Penitentiaire Beginselenwet. Hieronder vallen, naast zaken als recreatie, luchten, bezoek, ook activiteiten als sport, arbeid en onderwijs. Zij moeten minimaal zes weken gewenst gedrag laten zien voordat ze kunnen promoveren naar een zogenaamd Plusprogramma met meer activiteiten. Promotie naar een Plusprogramma is ook een voorwaarde voor detentiefasering³⁷.

Sport, arbeid en onderwijs tijdens detentie zijn, behalve de besteding van de dag, ook activiteiten die structuur geven in het dagritme van de gedetineerde waardoor deze activiteiten concreet kunnen bijdragen aan een succesvolle re-integratie in de maatschappij na detentie. Arbeid biedt gedetineerden bovendien de mogelijkheid om geld te verdienen, werkervaring op te doen en eventueel vakdiploma's te halen.

Arbeid is het belangrijkste onderdeel van het dagprogramma. Gemiddeld werken gedetineerden zo'n 20 uur per week. Onderwijs tijdens detentie kan bijdragen aan het terugdringen van recidive. Veel gedetineerden hebben nooit een diploma gehaald. Door onderwijs in detentie te laten aansluiten op onderwijs buiten detentie is de kans dat een gedetineerde een diploma haalt en daarmee de kans op een baan na detentie het grootst.

Ad II

Een deel van de volwassen gedetineerden brengt het laatste gedeelte van hun celstraf buiten de inrichting door. Dit kan op grond van het Penitentiaal Programma (PP)³⁸ of op grond van de bepalingen die in het Wetboek van Strafrecht zijn opgenomen met betrekking tot voorwaardelijke invrijheidsstelling.

Het PP houdt in dat gedetineerden met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van minstens zes maanden de laatste fase van hun detentie met elektronische bewaking buiten de muren van de gevangenis hun leven weer op de rails zetten. Het PP richt zich op een combinatie van werk, opleiding en andere bezigheden om te voorkomen dat de deelnemer later weer in crimineel gedrag vervalt. Tijdens het PP verblijft de gedetineerde met behulp van elektronisch toezicht thuis en volgt tegelijkertijd een verplicht arbeids- of scholingsprogramma. In deze periode staat de gedetineerde onder toezicht van de reclassering. DJI voert de maatregel uit in combinatie met het elektronisch toezicht³⁹.

³⁷ Detentiefasering houdt in het geleidelijk toekennen van meer vrijheden aan gedetineerden tot aan het moment van hun invrijheidsstelling. Een normale detentiefasering is: Huis van Bewaring → normaal beveiligde gevangenis → Beperkt Beveiligde Inrichting → Zeer Beperkt Beveiligde Inrichting → Penitentiaal Programma (PP) → einde detentie of voorwaardelijke invrijheidsstelling (v.i.).

³⁸ Om met dit programma mee te mogen doen, moeten gedetineerden veroordeeld zijn tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van minstens zes maanden en moeten zij nog minstens vier weken en hoogstens een jaar hun straf uitzitten.

³⁹ Volgens artikel 5, vijfde lid van de Penitentiaire maatregel komen de kosten van bestaan tijdens deelname aan een PP niet ten laste van het Rijk (i.c. het ministerie van VenJ).

De voorwaardelijke invrijheidsstelling (v.i.) beoogt het terugdringen van recidive doordat gedetineerden voorwaardelijke invrijheidsstelling moeten verdienen met goed gedrag.⁴⁰ De directeur van de PI waar de gedetineerde verblijft, de reclassering en het lokale OM adviseren over het verlenen van de v.i. en over de oplegging van bijzondere voorwaarden en zij stemmen hun advies onderling met elkaar af. Een bijzondere voorwaarde kan zijn dat de gedetineerde verplicht moet deelnemen aan een behandeling, cursus of activiteit. Het OM ziet toe op de naleving van de voorwaarden. Het OM kan de reclassering opdracht geven de veroordeelde begeleiding te bieden bij en toezicht te houden op de naleving van de bijzondere voorwaarden. Indien een voorwaarde niet wordt nageleefd, doet de reclassering melding aan het OM en in dat geval kan de v.i worden teruggedraaid. De voorzieningen die in dit justitiële kader worden opgelegd worden gefinancierd door het ministerie van VenJ.

Bijzondere voorwaarden kunnen onder meer zijn:

- Vrijheidsbeperkende voorwaarden (geboden en verboden);
- Gedragsbeïnvloedende voorwaarden (agressietraining, arbeidsvaardigheidstraining, budgetteertraining, woontraining, etc.);
- Op zorg gerichte voorwaarden (bijvoorbeeld: opname in een door justitie erkende 24-uursinstelling voor begeleiding op het gebied van wonen, werken, relaties, etc.).

Gedragsbeïnvloedende en op zorg gerichte voorwaarden in dit gedwongen (justitiële) kader zijn erop gericht om de overgang van detentie naar de maatschappij te begeleiden en de re-integratie van de gedetineerde zo goed mogelijk te laten verlopen. Deze re-integratieactiviteiten worden derhalve in het onderzoek meegenomen.

Ad III en IV

Om de terugkeer van volwassen (ex-)gedetineerden naar de maatschappij in goede banen te leiden hebben de VNG en de Rijksoverheid het 'Convenant Re-integratie van (ex-)gedetineerden' afgesloten, waarin bestuurlijke afspraken zijn gemaakt om zich hier gezamenlijk voor in te zetten (zie paragraaf 1.1.1). In het convenant is als uitgangspunt genomen dat de volwassen (ex-)gedetineerde primair verantwoordelijk is voor zijn re-integratie. Het gevangeniswezen is verantwoordelijk voor de ondersteuning van de gedetineerde tijdens detentie, de gemeenten zijn dat na detentie.

⁴⁰ De bepalingen voor voorwaardelijke invrijheidsstelling zijn gericht op gedetineerden die voor minimaal één jaar zijn gedetineerd: op grond van deze bepalingen kunnen zij alleen nog in aanmerking komen voor voorwaardelijke invrijheidsstelling, onder algemene (wettelijke) en bijzondere voorwaarden die het OM oplegt.

Andere algemene uitgangspunten bij de re-integratie van volwassen (ex-)gedetineerden zijn:

- De ex-gedetioneerden keren terug naar de gemeente van herkomst;
- Kortgedetineerden (korter dan twee weken) krijgen beperkte re-integratie.

Het proces van de vrijwillige re-integratie vangt in feite aan vanaf de eerste dag dat de gedetineerde in de PI komt. Tijdens detentie stellen medewerkers van de PI een zogenoemd Detentie en Re-integratieplan (D&R-plan) op, zijnde het persoonlijke plan van de gedetineerde. De gedetineerde is zelf verantwoordelijk voor zijn plan en de activiteiten die erin staan. Het is een document dat constant wordt aangepast: iedere medewerker die met de gedetineerde werkt, draagt eraan bij. In het D&R-plan staat wat van belang is om de gedetineerde zo gericht mogelijk te kunnen begeleiden en ondersteunen. De gedetineerde kan tijdens detentie op vrijwillige basis gebruikmaken van het re-integratiecentrum en/of deelnemen aan re-integratieactiviteiten binnen de PI. Het D&R-plan vormt voor externe partners (bijvoorbeeld gemeenten en de reclassering) een handvat om tijdens en na detentie met de gedetineerde aan de slag te kunnen. Onderdelen van het D&R-plan worden ook via DPAN⁴¹ uitgewisseld met gemeenten, zodat gemeenten zich vast kunnen voorbereiden op de re-integratieactiviteiten na de detentie.

In tabel 2.2 is een overzicht gegeven van de taken die voor de gemeente zijn afgesproken in het samenwerkingsmodel bij de re-integratie van volwassen (ex-)gedetineerden.⁴² Om deze taken te kunnen uitvoeren is samenwerking nodig met de casemanager binnen de PI, die vanuit de PI op een aantal terreinen het voortouw zal moeten nemen. Op papier zijn de casemanager⁴³ van de PI en de gemeentelijke nazorgcoördinator de sleutelfiguren in het organiseren van de re-integratie voor (ex-)gedetineerden in het vrijwillige kader. De casemanager faciliteert de gedetineerde tijdens detentie bij het op orde krijgen van deze basisvoorwaarden en zet, in samenwerking met de gemeente, alles in gang. De gemeentelijke nazorgcoördinator faciliteert na detentie.

De door de gemeenten uitgevoerde re-integratie houdt voor het grootste deel in dat toegang van (ex-)gedetineerden tot algemene voorzieningen (op de vijf basisvoorwaarden, zie paragraaf 1.1.1) wordt bevorderd. Dergelijke algemene voorzieningen zijn bijvoorbeeld re-integratiemaatregelen om bijstandsgerechtigden aan betaald werk te helpen. Als een (ex-)gedetineerde gebruikmaakt van zo'n algemene voorziening (die in beginsel toegankelijk is voor alle bijstandsgerechtigden) dan rekenen we dit niet tot re-integratie. Alleen voor zover het gebruik van dergelijke voorzieningen door (ex-)gedetineerden wordt verhoogd door de hulp van de gemeentelijke coördinator nazorg (GCN) en/of het Veiligheidshuis zou dit gebruik tot de re-integratie kunnen worden gerekend. Maar hier is niets over bekend.

Sommige gemeenten hebben ook specifieke maatregelen of projecten voor (ex-)gedetineerden op bijvoorbeeld het gebied van werk en inkomen. Deze maatregelen of projecten moeten wel geheel tot de re-integratie worden gerekend.⁴⁴

⁴¹ Digitaal Platform Aansluiting Nazorg. DPAN is het registratiesysteem dat in PI's wordt gebruikt om de problematiek van gedetineerden op de verschillende basisvoorwaarden bij aanvang en bij ontslag uit detentie te registreren. In 2010 is er een vernieuwde versie van DPAN in gebruik genomen.

⁴² Rekenkamer Amsterdam, *Nazorg aan gedetineerden – een ongemakkelijke keten*, mei 2013.

⁴³ Voorheen de Medewerker Maatschappelijke Dienstverlening (MMD-er) genoemd.

⁴⁴ Als er specifieke maatregelen op een bepaald terrein voor (ex-)gedetineerden zijn, is het denkbaar dat dit leidt tot minder gebruik van algemene voorzieningen. Hier zou dan eigenlijk ook rekening mee moeten worden gehouden. Hier is echter geen informatie over (zie ook paragraaf 5.1).

Tabel 2.2 Overzicht belangrijkste activiteiten per basisvoorwaarde, voortouw PI/ gemeente/andere organisatie

Basisvoorwaarde	PI	Gemeente	Andere organisaties
Identiteitsbewijs	<ul style="list-style-type: none"> • Helpen bij het doen van aangifte bij de politie in geval van vermissing • Helpen bij de aanvraag, door inschrijving bij de gemeente of door contact met de gemeente van herkomst op te nemen • Voorschieten kosten ID en verhalen op gedetineerde en/of verdachte 	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeenten handelen tijdens detentie aanvragen voor identiteitsbewijzen van gedetineerden tijdig af • Kosten voorschieten of betalen 	
Huisvesting	<ul style="list-style-type: none"> • Inschrijven van betrokkene als woningzoekende • Helpen bij behoud eigen woning • Helpen bij inschrijven voor opvangplekken 	<ul style="list-style-type: none"> • Aanbieden opvangplekken; • Zorgen voor woningen via woningcorporaties (afspraken maken met corporaties over noodwoningen) • Zoveel mogelijk bestaande huisvesting van (ex-)gedetineerden continueren (doorbetalen vaste lasten, schenken of voorschieten) 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Maatschappelijke instanties:</i> aanbieden van opvangplekken • <i>Woningcorporaties:</i> <ul style="list-style-type: none"> ○ Beschikbaar stellen van woningen ○ Meewerken aan huisbewaring
Arbeid en inkomen	<ul style="list-style-type: none"> • Situatie onderzoeken • Inschrijven bij UWV of uitzendbureau • Gemeente benaderen voor uitkering 	<ul style="list-style-type: none"> • Opzetten uitkeringstraject vanuit de PI; Inspanning om arbeidstoeleiding al tijdens detentie te starten en melden (voor zover mogelijk) gedetineerden ook aan bij het UWV • Gelijk na detentie hervatten van Wwb-uitkering of voorschot/overbrugging (in geval van broodnood) 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Rijk:</i> <ul style="list-style-type: none"> ○ Mogelijk maken om al tijdens detentie een uitkering aan te vragen⁴⁵ ○ DigiD op adres PI aanvragen en om via DigiD uitkering aanvragen ○ Arbeidstoeleiding tijdens detentie mogelijk maken
Schulden	Inventarisatie schuldenproblematiek	<ul style="list-style-type: none"> • Wwb-uitkeringen tijdig stopzetten • opschorting terugbetalingsverplichting bij 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Rijk:</i> aanpakken CJIB-

⁴⁵ Jongvolwassenen tot 27 jaar moeten eerst vier weken wachten en solliciteren voordat ze recht op een uitkering krachtens de WWB krijgen. Maar in detentie kunnen zij in principe niet solliciteren. Indien de wachttijd van vier weken pas in gaat na beëindiging van detentie heeft deze groep geen recht op een uitkering, en dus geen inkomen, wat leidt tot kans op terugval in criminaliteit.

		<ul style="list-style-type: none"> • lopende schuldhulpverlening • Gedetineerden zoveel mogelijk voorbereiden op schuldhulpverlening na detentie (intake tijdens detentie) • Inzetten schuldhulpverlening tijdens detentie 	problematiek (regeling bedenken waardoor incasso niet de aanpak doorkruist)
Zorg	<ul style="list-style-type: none"> • Opstellen zorgplan • Regelen dat zorgverzekering wordt stopgezet en herleeft bij einde detentie⁴⁶ 	<ul style="list-style-type: none"> • Zorgen voor continuïteit in (bestaande) zorg tijdens en na detentie door de regie te voeren op het zorgtraject en overleg met ketenpartners (GGz, verslavingszorg e.d.) • Indien nodig zorgen voor maatschappelijke opvang, maatschappelijke dienstverlening en GGz 	
Informatie-uitwisseling	<ul style="list-style-type: none"> • DJI meldt binnen 2 dagen de gemeentelijke nazorgcoördinator dat een inzittende van de gemeente in detentie is • Binnen 5 dagen verwacht DJI alle beschikbare informatie over de gedetineerde van de gemeente van herkomst • Binnen 10 dagen doet casemanager PI intake op basis van eigen informatie en informatie van de gemeente 	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeenten hebben binnen de eigen organisatie één informatiepunt • Gemeenten registreren binnen tien werkdagen na detentie hun bekende informatie over de basisvoorwaarden in DPAN • Gemeente registreren verdere ontwikkelingen op de basisvoorwaarden in DPAN 	

Bron: VNG, Structuur in de nazorg aan ex-gedetineerden – werkboek-, Stimulansz, Ministerie van Justitie, VNG, Den Haag, februari 2010, p. 11 e.v.

⁴⁶ Tijdens detentie betaalt het ministerie van VenJ de kosten van alle zorg.

2.4.2 BEPERKINGEN

In het onderzoek betrekken we wat betreft ‘re-integratieactiviteiten gericht op maatschappelijke (re-)integratie van volwassen (ex-)gedetineerden’ alle activiteiten mee die zijn gericht op de vijf basisvoorwaarden, bestaande uit:

- a) Alle activiteiten gericht op re-integratie die tijdens en na detentie die worden uitgevoerd door DJI en ketenpartners, in zowel het vrijwillige als in het gedwongen kader;
- b) Alle activiteiten in het vrijwillige kader gericht op re-integratie die vallen onder regie, de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid van de gemeente en tijdens en na detentie worden uitgevoerd. De (ex-)gedetineerde is primair verantwoordelijk voor zijn eigen re-integratie.

Hieronder geven we op hoofdlijnen welke beperkingen er kleven aan de beschikbare gegevens.

Ad a) Rijk, ketenpartners, andere organisaties

Voor de bepaling van de kosten worden op de eerste plaats alle activiteiten die in tabel 2.2 voor de PI zijn genoemd meegenomen in het onderzoek, maar in kwantitatieve zin wel in geaggregeerde vorm. We kunnen de kosten niet splitsten naar de vijf basisvoorwaarden.

Voor sommige functionarissen in een PI geldt dat slechts een deel van hun tijd aan re-integratie is toe te schrijven. Soms is dit inhoudelijk goed af te bakenen, maar vaak zijn de gegevens niet gedetailleerd genoeg. Maar er zijn ook activiteiten waarbij de afbakening (bijvoorbeeld tussen beveiliging en re-integratie) niet zo duidelijk is. Beide factoren leiden ertoe dat we de kosten op Rijksniveau niet precies kunnen bepalen, maar dat we wel een onder- en bovengrens kunnen geven.

Activiteiten van Rijk, ketenpartners en andere organisaties in zowel het gedwongen als vrijwillige kader zowel tijdens als na detentie die wij in het onderzoek verder ook meenemen, zijn:

- Gedragsinterventies die door DJI worden ingekocht bij 3RO en andere organisaties;
- De activiteiten van het Leger des Heils in het kader van ‘Prison Gate Office’. Deze activiteiten beperken zich niet tot alleen binnen een PI, maar worden juist ook uitgevoerd vanaf het moment dat een gedetineerde van ‘binnen’ naar ‘buiten’ gaat.

Niet tot re-integratieactiviteiten rekenen we:

- De activiteiten van de medewerkers in een PI, voor het deel dat niet gericht is op re-integratie.
- De activiteiten van de 3RO wat betreft hun taken op het gebied van toezicht en begeleiding (wel de activiteiten die uitgevoerd worden als een gemeente gedragsinterventies inkoop bij de 3RO).

Ad b) Gemeenten

Alle activiteiten die in tabel 2.2 voor de gemeenten zijn genoemd, nemen wij in principe mee in het onderzoek. Voor zover gemeenten hun re-integratiebeleid geheel of gedeeltelijk ondergebracht hebben in het Veiligheidshuis, nemen we dit uiteraard ook mee in de re-integratieactiviteiten. Omdat re-integratie van volwassen (ex-)gedetineerden in het algemeen maar één van de activiteiten van Veiligheidshuizen vormt en medewerkers meestal niet alleen bij deze re-integratieactiviteiten betrokken zijn, is het voor hen vaak moeilijk om kostengegevens over re-integratie op te leveren. Maar ook gemeenten kunnen lang niet altijd aangeven hoeveel ambtenaren betrokken zijn bij re-integratie van (ex-)gedetineerden en wat de hiermee gemoeide kosten (inclusief overhead) zijn.

Eerder is aangegeven dat we de kosten van het gebruik van algemene voorzieningen door ex-gedetineerden op gebieden als zorg en werk en inkomen niet tot re-integratie rekenen. Er zou iets voor te zeggen zijn om het extra gebruik van deze voorzieningen als gevolg van de inspanningen van de GCN en/of het Veiligheidshuis tot de re-integratie te rekenen. Over het gebruik van algemene voorzieningen door ex-gedetineerden en het effect van re-integratie hierop zijn echter geen gegevens beschikbaar.

2.5 INTEGRATIEACTIVITEITEN VOOR JEUGDIGE (EX-)GEDETINEERDEN

2.5.1 AFBAKENING INTEGRATIEBELEID VOOR JEUGDIGE (EX-)GEDETINEERDEN

Het doel van het bieden van begeleiding en ondersteuning (nazorg) na verblijf in een JJI is het verkleinen van het risico op recidive, het vergroten van het perspectief van jeugdigen en beperking van de overlast voor de maatschappij. In de ‘Handreiking Nazorg Jeugd (concept)’⁴⁷ wordt onder ‘nazorg’ verstaan:

‘De begeleiding die een jeugdige krijgt, aansluitend op zijn verblijf in een justitiële jeugdinrichting op alle voor hem relevante leefgebieden’⁴⁸, tot dat er op die leefgebieden een gewenste stabiele situatie is ontstaan’.⁴⁹

Voor de jeugd is er zowel verplichte als vrijwillige nazorg:

1. Verplichte nazorg: er is per definitie sprake van een strafrechtelijke titel voor de te plegen inzet.
2. Vrijwillige nazorg: inzet kan een strafrechtelijke of een andere grondslag hebben.

De integratie van jeugdige gedetineerden begint al tijdens detentie. De RvdK kijkt voornamelijk naar de leefgebieden, de JR doet uiteindelijk de begeleiding. De RvdK is uitsluitend casemanager en mag in die hoedanigheid zelf geen zorg verlenen.

Nazorg voor jeugdige (ex-)gedetineerden is verplicht (valt onder het justitieel kader). Als na de periode van verplichte nazorg nog verdere zorg nodig is, dan kan de nazorg op vrijwillige basis worden voortgezet. Bij vrijwillige nazorg zijn de uitvoerende partijen altijd afhankelijk van de bereidheid van de jeugdige om aan deze zorg mee te werken. Als de jeugdige geen medewerking verleent, heeft vrijwillige nazorg weinig zin.

Verplichte nazorg

Er zijn drie varianten van verplichte nazorg:

- a. In geval van een verwachte verblijfsduur (bij voorlopige hechtenis) of strafrestant (na vonnis) van korter dan drie maanden. Verplichte nazorg krijgt dan vorm door het stellen van (bijzondere) voorwaarden bij schorsing van de voorlopige hechtenis (bijvoorbeeld aanvaarding van intensieve begeleiding of het volgen van een leerproject), een (deels) voorwaardelijke veroordeling of een gedragsbeïnvloedende maatregel (GBM). Deze variant van verplichte nazorg eindigt als een vonnis een einde maakt aan de fase van (de geschorste) voorlopige hechtenis, zodra de proeftijd voorbij is of zodra de einddatum van de opgelegde GBM is bereikt.
- b. Bij een strafrestant dat langer is dan drie maanden krijgt de verplichte nazorg vorm in een verplicht scholings- en trainingsprogramma (STP) als onderdeel van de jeugddetentie. De STP vindt buiten de JJI plaats. Eis is dat de jeugdige ten minste twee derde van de onherroepelijke vrijheidsstraf heeft uitgezeten. Het STP bij jeugddetentie duurt maximaal 3 maanden. Deze vorm van verplichte integratie eindigt op de einddatum van de onvoorwaardelijke jeugddetentie. Als daarnaast een voorwaardelijke detentie is opgelegd, kunnen in dat kader voorwaarden worden opgelegd ten behoeve van verdere hulp en begeleiding.

⁴⁷ De nazorg voor jeugdigen na verblijf in een Justitiële Inrichting – Handreiking ten behoeve van de invulling van taken en verantwoordelijkheden’. Versie 1.0, 21 november 2015, p. 2.

⁴⁸ Dit zijn dezelfde als de vijf basisvoorwaarden voor volwassen (ex-)gedetineerden, maar bij jongeren liggen de accenten anders. Voor hen liggen de accenten meer op: opleiding, werk, vrijetijdsbesteding en sociaal netwerk.

⁴⁹ Deze definitie is gebaseerd op de Memorie van Toelichting bij Wetsvoorstel tot wijziging van de BJJ, het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten, in verband met de aanpassing van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende jeugdsancties (2009). Ook aan jongeren die niet zijn ingestroomd in een JJI wordt regelmatig verplichte toezicht en begeleiding door de (jeugd)reclassering opgelegd. Deze vorm van begeleiding wordt in deze handreiking niet meegenomen.

- c. In geval van een PIJ-maatregel is verplichte nazorg voorzien door een stelsel van voorwaardelijke beëindiging. Wanneer de PIJ-maatregel voorwaardelijk eindigt, begint de periode (1 jaar) van verplichte nazorg aansluitend op het verblijf in de JJI of verblijf buiten JJI in het kader van STP. Daaraan is altijd toezicht en begeleiding door de (jeugd)reclassering verbonden⁵⁰.

In situaties a en b is het belangrijk om in het kader van een (deels) voorwaardelijke veroordeling voorwaarden te stellen om de nazorg een verplicht karakter te geven en de jeugdige langer begeleid kan worden.

Vrijwillige nazorg

- a. Vrijwillige nazorg met strafrechtelijke grondslag: de RvdK kan de JR opdracht geven tot vrijwillige begeleiding van een jeugdige.⁵¹ Vrijwillige begeleiding:
- Kan worden ingezet wanneer (nog) geen sprake is van begeleiding in het kader van verplichte nazorg, terwijl zowel de jeugdige zelf als de RvdK vinden dat begeleiding door de JR nodig is. Uitgangspunt is dat iedere minderjarige, direct na plaatsing in voorlopige hechtenis, vrijwillige begeleiding door de JR krijgt aangeboden. Deze begeleiding wordt feitelijk al gestart gedurende het verblijf in de JJI.
 - Kan worden aangeboden en ingezet in de situatie dat een jeugdige de JJI verlaat zonder dat er sprake is van verplichte nazorg.
- b. Vrijwillige nazorg met een andere dan strafrechtelijke grondslag: in aanvulling op de hulp die in het kader van verplichte nazorg (of vrijwillige nazorg met strafrechtelijke grondslag) wordt geboden of na afloop daarvan, kan de gemeente op grond van de Jeugdwet en de Wmo de hulp die in dat kader inzetbaar is altijd aan jeugdigen (Jeugdwet tot 18 jaar, Wmo vanaf 18 jaar) aanbieden, ook ten behoeve van de nazorg na een verblijf in een JJI.

Onderwijs is voor de jeugd een heel belangrijke basisvoorwaarde. Toch kunnen de kosten van het onderwijs dat (ex-)gedetineerde jongeren gaan volgen niet zonder meer tot de nazorg worden gerekend. Men kan er niet vanuit gaan dat deze jongeren zonder nazorg geen onderwijs waren gaan volgen. Alleen voor zover dit laatste het geval is of de nazorg tot minder schooluitval leidt kan het onderwijs toegerekend worden aan nazorg.

Ketenpartners in het integratietraject, rollen, taken en verantwoordelijkheden

In tabel 2.3 is een overzicht gegeven van de rollen, taken en verantwoordelijkheden die de verschillende partners in het integratietraject hebben van (ex-)gedetineerde jongeren tot 23 jaar die vallen onder het jeugdstrafrecht en van wie de jeugd- dan wel volwassenreclassering toezicht en begeleiding uitvoert.

De gemeente is bestuurlijk en financieel verantwoordelijk voor:

1. Alle jeugdhulp die voortvloeit uit een strafrechtelijke beslissing binnen het jeugdstrafrecht (dat is als hulp expliciet is opgenomen in een strafrechtelijke beslissing binnen het jeugdstrafrecht, zoals een vonnis, strafbeschikking of schorsende voorwaarden).
2. Voor de inzet van alle vormen van jeugdreclassering.
3. De gemeente is verplicht die jeugdhulp in te zetten die de rechter, het Openbaar Ministerie (OM), de selectiefunctionaris, de inrichtingsarts of de directeur van de justitiële jeugdinrichting (JJI) nodig vinden bij de uitvoering van een strafrechtelijke beslissing.

Die verplichting van de gemeente geldt ook als de gecertificeerde instelling (GI) in samenspraak met de RvdK jeugdhulp nodig vindt bij de uitvoering van jeugdreclassering (Jeugdwet, art 2.4 lid 2b). Dit geldt dus ook voor hulp die deze instellingen buiten of naast de strafrechtelijke beslissing inzetten.

⁵⁰ Vanaf medio 2013 zijn de eerste jeugdigen met een PIJ-maatregel met het stelsel voor verplichte nazorg in aanraking gekomen. Voor delicten gepleegd voor 1 juli 2011 is verplichte nazorg niet aan de orde.

⁵¹ In de Regeling vrijwillige begeleiding jeugdreclassering staat beschreven in welke situaties vrijwillige nazorg kan worden aangeboden en de mogelijke duur van de begeleiding.

Tot slot is de gemeente verantwoordelijk voor alle jeugdhulp in het kader van de Jeugdwet. Een jongere (tot 18 jaar) kan op eigen initiatief met een hulpvraag naar een gemeentelijk ingang of bij een huisarts terecht. In het kader van de jeugdhulpplicht moeten gemeenten voor de toeleiding, advisering en bepaling van de aangewezen vorm van jeugdhulp deskundige professionals inzetten. Hiermee is geborgd dat verwijzing naar verdere hulpverlening deskundig plaatsvindt.

In een strafrechtelijke beslissing wordt opgenomen welke GI (of volwassenreclasseringsorganisatie) het toezicht en begeleiding gaat uitvoeren. In het geval toezicht en begeleiding wordt opgedragen aan de jeugdreclassering dan moet in het vonnis worden opgenomen welke gecertificeerde instelling (GI) daarvoor wordt aangewezen. Het merendeel van de huidige GI's zijn de voormalige Bureaus Jeugdzorg.⁵²

In het belang van de gemeente (die verantwoordelijk is) moet in het vonnis expliciet aan de orde komen welke jeugdhulp er in het kader van de bijzondere voorwaarden wordt opgelegd (om maximale duidelijkheid voor de gemeente te scheppen).

Het kan zijn dat de jeugdhulp die wordt opgenomen in een strafrechtelijke beslissing niet is ingekocht door de gemeente. Voor de uitvoerbaarheid heeft het wel de voorkeur dat de GI, de RvdK of de reclasseringsorganisatie weet wat het aanbod van jeugdhulp van de gemeente is en bij de gemeente informeert met welke jeugdhulpaanbieders er contracten zijn afgesloten. Wanneer het aanbod niet door de gemeente is ingekocht, maar wel voortvloeit uit een strafrechtelijke beslissing, moeten gemeenten deze jeugdhulp toch betalen. Dit geldt ook wanneer de JJI jeugdhulp inzet in het kader van een Scholings- en Trainingsprogramma (art 4. RJJ).

De integratieactiviteiten die in dit onderzoek moeten worden meegenomen zijn:

- Alle activiteiten van ITB'ers en/of mentoren die in een JJI gekoppeld zijn aan jeugdige gedetineerden en gericht zijn op stabilisering van de leefgebieden van de jeugdige gedetineerden.
- Alle activiteiten van gemeenten (en/of Veiligheidshuizen als daar de integratieactiviteiten zijn belegd) die verband houden met de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid van de gemeenten bij de uitvoering van de verplichte en vrijwillige nazorg voor jeugdige (ex-)gedetineerden.

⁵² Om het toezicht en de begeleiding over te dragen aan een andere GI óf tussen een GI en een volwassen reclasseringsorganisatie, zullen de bijzondere voorwaarden of schorsende voorwaarden gewijzigd moeten worden. Dit kan bij een vonnis of in verband met de bijzondere voorwaarden bij een schorsing van de voorlopige hechtenis alleen door tussenkomst van de rechter en bij een strafbeschikking door tussenkomst van het OM. Als er sprake is van vrijwillige JR-begeleiding in opdracht van de RvdK, kan de opdracht door de RvdK zelf aan een andere GI worden gegeven.

Tabel 2.3 Overzicht van taken/verantwoordelijkheden van bij integratiebeleid betrokken organisaties

Organisatie	Taken en verantwoordelijkheden
Gemeente	<ul style="list-style-type: none"> • Werkt actief mee aan de totstandkoming van het integraal trajectplan; • Draagt bestuurlijk en financieel zorg voor de jeugdreclassering die wordt ingezet in het kader van nazorg; • Draagt bestuurlijk en financieel zorg voor de jeugdhulp die wordt ingezet in het kader van nazorg; • Voorziet ook na afloop van de strafrechtelijke titel in de benodigde zorg voor en begeleiding van de jeugdige.
JJI	<ul style="list-style-type: none"> • Werkt actief mee aan de totstandkoming van het integraal trajectplan; • Sluit bij het opstellen van het perspectiefplan aan bij het integraal trajectplan dat in het trajectberaad is besproken; • Vermeldt in het perspectiefplan welk traject wordt gevolgd in aansluiting op het verblijf in de inrichting; • Informeert binnen 1 dag de RvdK over de instroom van een jeugdige; • Informeert tijdig de RvdK over de geplande vertrekdatum.
RvdK	<ul style="list-style-type: none"> • Werkt actief mee aan de totstandkoming van het integraal trajectplan; • Is voorzitter van het trajectberaad; • Bewaakt dat de jeugdige op tijd de nodige zorg en begeleiding krijgt in het kader van integratie; • Onderneemt actie naar betrokken ketenpartners als blijkt dat er voor de jeugdige niet tijdig de nodige zorg en begeleiding in het kader van integratie beschikbaar komt (signaleringsfunctie); • Is opdrachtgever voor de jeugdreclassering; • Toetst het Plan van Aanpak, eventuele tussenrapportages en eindrapportages van de JR aan de hand van de overeengekomen vaste criteria waarbij de RvdK, indien noodzakelijk, gebruik maakt van de wettelijke aanwijzingsbevoegdheid; • Geeft informatie aan de betrokken ketenpartner, waaronder de gemeente, voor zover relevant voor hun aandeel in het traject; • Ziet toe op een naadloze aansluiting met het vervoltraject indien de jeugdige na afloop van de strafrechtelijke titel nog zorg of begeleiding nodig heeft.
Jeugdreclassering	<ul style="list-style-type: none"> • Werkt actief mee aan de totstandkoming van het integraal trajectplan; • Begint tijdig, voordat de jeugdige de JJI verlaat, met de voorbereiding van de nazorg door invulling van het Plan van Aanpak, in samenspraak met de betrokken JJI; • Betreft daarbij, reeds in de fase van voorbereiding, de partijen die een of meer taken voor hun rekening zullen nemen, waaronder in ieder geval de gemeente waar de jeugdige zich gaat vestigen; • Geeft uitvoering aan het Plan van Aanpak in de rol van casemanager; • Zendt het Plan van Aanpak, alsook tussen- en eindrapportages op tijd naar de RvdK, in diens rol van casusregisseur.⁵³
Volwassenreclassering	<ul style="list-style-type: none"> • Draagt bij 18-plussers actief bij aan de totstandkoming van het integraal trajectplan; • Verzoekt de RvdK, indien nodig, om een opdracht voor vrijwillige begeleiding door de JR te geven; • Zorgt in de adviesfase (in de aanloop naar het vonnis) voor eventuele toeleiding naar zorg/interventies; • Stelt in geval van mogelijke schorsing een schorsingsplan op en is aanwezig bij een eventuele raadkamerzitting; • Neemt in geval bij vonnis de volwassenreclassering als begeleidende instantie wordt aangewezen, ook na vonnis deel aan de trajectberaden⁵⁴; • Stemt in geval van samenloop met toezicht en begeleiding door de JR (vrijwillig of in het kader van schorsing) af met de JR over het strafadvies, inclusief Plan van Aanpak en het mogelijk toeleiden naar zorg/interventies.
OM	<ul style="list-style-type: none"> • In het geval de Officier van Justitie oplegging van een straf of maatregel eist zal het OM in beginsel in zijn vordering opnemen dat een gedeelte daarvan voorwaardelijk wordt

⁵³ In het geval van verplichte nazorg rapporteert de jeugdreclassering aan de justitiële autoriteiten en krijgt de RvdK een afschrift van het rapport. Als de RvdK opdrachtgever is (vrijwillige nazorg) rapporteert de jeugdreclassering rechtstreeks aan de RvdK.

⁵⁴ Als na een vonnis de jeugdreclassering toezicht en begeleiding uitvoert, neemt de volwassen reclassering na het vonnis niet langer deel aan het trajectberaad. De jeugdreclassering neemt dat dan over.

	<p>opgelegd met opdracht aan de (jeugd)reclassering tot het verlenen van toezicht en begeleiding ter zake van de naleving van bijzondere voorwaarden. Het OM kan ook (op voorstel van de directeur van een JJI) bij de rechter vorderen dat de jeugdige voorwaardelijk in vrijheid wordt gesteld. De Officier van Justitie doet dit indien naar zijn oordeel deze begeleiding (bij wijze van verplichte nazorg) essentieel is voor het beoogde effect van de overige onderdelen van de straf of maatregel;</p> <ul style="list-style-type: none"> • De OvJ neemt kennis van de rapportages van de (jeugd)reclassering over de naleving van de bijzondere voorwaarden en zal tenuitvoerlegging gelasten van de straf of maatregel als de voorwaarden niet worden nageleefd.
Zittende Magistratuur	<ul style="list-style-type: none"> • De rechter neemt kennis van de adviezen van de RvdK en de (jeugd)reclassering; • Zorgt ervoor dat bij beslissing tot het opnemen van (bijzondere) voorwaarden in het kader van integratie, deze voorwaarden expliciet en volledig worden overgenomen in de strafrechtelijke beslissing; • De rechter neemt een beslissing over een vordering van voorwaardelijke invrijheidsstelling door het OM
Jeugdhulp-aanbieders ^{a)}	Voert onderdelen van het Integraal Trajectplan uit, in opdracht van de gemeente en in overleg met de (jeugd)reclassering

a) *Bijvoorbeeld: Jeugd GGZ, Verslavingszorg, Leerplicht en RMC, Jongerenloket (UWV Werkbedrijf), Zorg- en adviesteam (onderwijs), Woningcorporatie.*

Bron: De nazorg voor jeugdigen na verblijf in een Justitiële Inrichting – Handreiking ten behoeve van de invulling van taken en verantwoordelijkheden'. Versie 1.0, 21 november 2015, bijlage 2.

2.5.2 BEPERKINGEN

Over de gemeentelijke integratieactiviteiten voor jeugdigen weten we minder dan over die voor volwassenen (waarvoor de informatie overigens ook onvolledig is). Onze respondenten in de bij het onderzoek betrokken gemeenten hadden geen gegevens over belangrijke onderdelen van de nazorgactiviteiten voor jongeren, zoals de nazorgcomponent in de jeugdzorg.

Wat betreft de kosten van integratie-activiteiten voor de jeugdige (ex-)gedetineerden kunnen we op centraal niveau redelijke schattingen maken. Op dit gebied zijn vrij uitgebreide administratieve gegevens over personele inzet en kosten beschikbaar. Het probleem is alleen, zoals ook bij volwassenen, dat niet precies is aan te geven welke werkzaamheden binnen JJI's als integratieactiviteiten zijn te beschouwen.

De activiteiten van het OM en de Zittende Magistratuur nemen we niet mee in het onderzoek.

2.6 ENKELE BELANGRIJKE DEFINITIES

2.6.1 RECIDIVE

(Re-)integratieactiviteiten voor (ex-)gedetineerden hebben onder meer tot doel recidive te verminderen. Als dit lukt kan het aanzienlijke baten opleveren. Recidive is daarom een belangrijk aspect in ons onderzoek. Wat verstaan we precies onder dit begrip?

In de Recidive monitor van het WODC zijn drie vormen van recidive gedefinieerd: algemene recidive en daarbinnen het onderscheid tussen ernstige en zeer ernstige recidive (zie box 2.1). In ons onderzoek is alleen de definitie van 'algemene recidive' relevant. Hierbij gaat het om een nieuw, geldig justitiecontact naar aanleiding van enig misdrijf, ongeacht de aard en ernst van de gepleegde daden.

Algemene recidive	Nieuwe, geldige* justitiecontacten naar aanleiding van enig misdrijf, ongeacht de aard en ernst van de gepleegde delicten.
Ernstige recidive	Nieuwe, geldige* justitiecontacten naar aanleiding van een misdrijf met een wettelijke strafdreiging van minstens 4 jaar.**
Zeer ernstige recidive	Nieuwe, geldige* justitiecontacten naar aanleiding van een misdrijf met een wettelijke strafdreiging van minstens 8 jaar

* Zaken die niet eindigen in een vrijspraak, een technisch sepot of een andere technische beslissing.

** Delicten met een lagere strafdreiging maar waarvoor wel voorlopige hechtenis kan worden opgelegd, vallen ook in deze categorie.

Bron: Definitie strafrechtelijke recidive, 12-08-2011.

In de analyses die we in ons onderzoek uitvoeren, hanteren we echter een meer beperkte definitie van recidive, namelijk detentierecidive. Hiervan is sprake als een ex-gedeteneerde opnieuw in detentie komt. Dit doen we omdat we de baten van (re-)integratieactiviteiten die we met betrekking tot detentie berekenen, afmeten aan de vermindering van de detentieduur. De bredere definitie komt in zoverre terug in ons onderzoek dat deze in sommige studies uit ons literatuuroverzicht wordt gebruikt.

In het onderzoek doen we niets met het onderscheid tussen minder ernstige, ernstige en zeer ernstige recidive. We weten op grond van andere studies wel iets over het effect van (re-)integratie op de ernst van de recidive, maar in die studies worden geen grenzen van vier en acht jaar gehanteerd.

2.6.2 DETENTIEDUUR

Ook de detentieduur is een belangrijke factor. We maken onderscheid tussen de detentieduur waartoe iemand is veroordeeld en de feitelijke detentieduur. Door het Penitentiair Programma en de mogelijkheid van voorwaardelijke invrijheidsstelling (v.i.) kunnen beide duren van elkaar afwijken. In kwalitatieve zin is dit van belang omdat bij voorwaardelijke invrijheidsstelling andere bepalingen kunnen gelden ten aanzien van re-integratie dan bij het volledig uitzitten van de straf (zie paragraaf 2.4.1).

In het databestand van WODC-CBS lijkt de detentieduur (een benadering van) de feitelijke duur dat iemand heeft vastgezeten te zijn. In De Heer-de Lange e.a. (2014)⁵⁵ staat: ‘De detentieduur is dat deel van een door de rechter opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraf, dat daadwerkelijk moet worden uitgezeten’. Voor iedere onvoorwaardelijke vrijheidsstraf is de detentieduur te berekenen door van de opgelegde strafduur de tijd af te trekken die op grond van de regeling van de voorwaardelijke invrijheidsstelling mogelijk niet zal worden uitgezeten. Zo wordt (een benadering van) de werkelijk uit te zitten tijd verkregen.

In de berekening van de besparing op detentiekosten als gevolg van het (re-)integratiebeleid gaan we uit van de feitelijke detentieduur.

2.6.3 VEELPLEGERS EN ISD-MAATREGEL

In het onderzoek hanteren we regelmatig de begrippen ‘veelplegers’ en ‘ISD-maatregel’, maar waar staan deze begrippen voor? In Richtlijn 2013R017⁵⁶ zijn de volgende definities gegeven van veelplegers van misdrijven⁵⁷:

⁵⁵ N.E. de Heer-de Lange en S.N. Kalidien, Criminaliteit en rechtshandhaving 2013, ontwikkelingen en samenhangen, in: *Justitie in Statistiek*, (4), CBS, WODC, Raad voor de rechtspraak, Boom-Lemma uitgevers, 2014 (4).

⁵⁶ *Richtlijn voor strafvordering bij meerderjarige veelplegers (in het bijzonder de vordering van de ISD-maatregel bij stelselmatige daders)*, inwerking sinds 1 januari 2014, Staatscourant 2013, 35061.

- a) Een veelpleger is een persoon van 18 jaar of ouder⁵⁸ die in zijn gehele criminele verleden processen-verbaal tegen zich opgemaakt zag worden voor in totaal meer dan tien misdrijffeiten, waarvan ten minste één misdrijf in de laatste twaalf maanden, terug te rekenen vanaf de pleegdatum van het laatst gepleegde misdrijf.
- b) Een zeer actieve veelpleger is een persoon van 18 jaar of ouder die over een periode van vijf jaren processen-verbaal tegen zich opgemaakt zag worden voor meer dan tien misdrijffeiten, waarvan ten minste één misdrijf in de laatste twaalf maanden, terug te rekenen vanaf de pleegdatum van het laatst gepleegde misdrijf.
- c) Een stelselmatige dader is een persoon die op grond van art. 38m Sr in aanmerking komt voor een maatregel tot plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders en die bovendien valt onder de in deze richtlijn gegeven definitie van een zeer actieve veelpleger.

De definities hebben betrekking op alle misdrijffeiten waarvoor een proces-verbaal is opgemaakt dat is ingestuurd aan het OM. Misdrijffeiten in een proces-verbaal die door het OM zijn afgedaan met een technisch sepot mogen niet worden meegeteld, evenals misdrijffeiten waarvan de betrokkene is vrijgesproken. Misdrijffeiten door de betrokkene als minderjarige gepleegd binnen de relevante pleegperiode (tot maximaal vijf jaren voorafgaand aan het gepleegde feit) tellen wel mee.

Het beleid ten aanzien van meerderjarige stelselmatige daders is erop gericht het criminele gedrag feitelijk onmogelijk te maken door als maatregel langdurige vrijheidsbeneming op te leggen. De artikelen 38m t/m 38u van het Wetboek van Strafrecht (Sr) maken het mogelijk om stelselmatige daders maximaal twee jaar van hun vrijheid te beroven door plaatsing in een zogeheten Inrichting voor Stelselmatige Daders (ISD). Als er aanknopingspunten zijn voor gedragsverandering biedt langdurige vrijheidsbeneming tegelijkertijd de mogelijkheid programma's aan te bieden die mede gericht zijn op gedragsverandering, om daarmee het risico van recidive te beperken. Ook kan doorplaatsing naar de geestelijke gezondheidszorg plaatsvinden of kan plaatsing volgen in een bijzondere zorgvoorziening binnen het gevangeniswezen.

Als de veroordeelde na de tenuitvoerlegging van de ISD-maatregel opnieuw een misdrijf pleegt waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, kan opnieuw een ISD-maatregel worden gevorderd, mede op grond van de eerdere veroordelingen. Het is dus niet zo dat de eerdere veroordelingen slechts één keer zouden mogen meetellen. Wel geldt dan opnieuw de voorwaarde dat de veroordelingen, waarvan de ISD-maatregel er dan één is, dateren van maximaal vijf jaar voorafgaand aan het nieuwe misdrijf en deze ook ten uitvoer zijn gelegd.

De ISD-maatregel is een alternatief voor een gevangenisstraf. De ISD-maatregel kan daarom niet samen met een gevangenisstraf worden opgelegd. De maatregel kan ten hoogste twee jaar duren. In beginsel vordert het OM de maatregel onvoorwaardelijk voor de duur van twee jaar. In de richtlijn is gesteld dat een minimumduur van een jaar noodzakelijk is om de maatregel effectief te laten zijn.

In paragraaf 2.2.1 is beschreven dat we in het licht van dit onderzoek de kosten en baten van re-integratieactiviteiten voor (ex-)gedetineerden niet kunnen uitsplitsen naar subgroepen. We kunnen alleen op basis van de interviews in kwalitatieve zin iets zeggen over de groep 'veelplegers'.

2.7 SAMENVATTEND OVERZICHT

In dit hoofdstuk hebben we het onderzoek op een aantal punten afgebakend en hebben we aangegeven waar de grenzen liggen: wat zouden we idealiter willen onderscheiden en wat kunnen we

⁵⁷ Voor personen die veelvuldig overlastfeiten plegen in de publieke ruimte (overtredingen) geldt geen specifiek strafvorderingsbeleid.

⁵⁸ De ISD-maatregel is gericht op volwassen veelplegers. Er zijn ook jeugdige veelplegers. Een jeugdige veelpleger is een jongere in de leeftijd van 12 tot en met 17 jaar die in het gehele criminele verleden meer dan vijf processen-verbaal tegen zich zag opgemaakt, waarvan ten minste één in het peiljaar (Ministerie van Justitie, *Eenheid van begrip*, 2003).

onderscheiden, gegeven de beperkingen van de beschikbare data voor het onderzoek. In tabel 2.4 en 2.5 is hiervan een samenvattend overzicht gegeven, voor respectievelijk volwassen en jeugdige (ex-)gedetineerden.

In dit hoofdstuk hebben we ten slotte enkele begrippen gedefinieerd, die in het onderzoek regelmatig worden gebruikt (recidive, detentieduur, veelplegers en ISD-maatregel).

Tabel 2.4 *Afbakening, wensen en mogelijkheden, een samenvattend overzicht, volwassen (ex-)gedetineerden*

	<i>Wat zouden we idealiter willen?</i>	<i>Wat kunnen we?</i>
Groepen	(Ex-)gedetineerden van 18 jaar en ouder, berecht onder het volwassenstrafrecht die in detentie hebben gezeten, inclusief de 18-plussers onder voorwaardelijke invrijheidsstelling, preventief gehechten, onderscheiden naar detentieduur (< 2 weken, 2 weken tot 6 maanden, > 6 maanden), duur en frequentie van eerdere detenties (veelpleger/draaideurcrimineel versus de rest) en andere kenmerken.	Kosten en baten kunnen alleen berekend worden voor de totale groep volwassen (ex-)gedetineerden. Uitstroom uit detentie en de situatie na detentie kan gedifferentieerd worden naar een aantal kenmerken: verblijfstitel, verblijfsduur, recidiverisico en delict.
Re-integratieactiviteiten	<p>Alle activiteiten die zijn gericht op de vijf basisvoorwaarden, bestaande uit:</p> <p>a) Alle activiteiten gericht op re-integratie die tijdens en na detentie worden uitgevoerd door Rijk en ketenpartners, in zowel het vrijwillige als in het gedwongen kader en</p> <p>b) Alle activiteiten in het vrijwillige kader gericht op re-integratie die vallen onder regie, de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid van de gemeente en die tijdens en na detentie worden uitgevoerd.</p>	<p><u>Kostenkant:</u> Rijk:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kosten in geaggregeerde vorm meegenomen, kosten zijn niet te splitsen naar de vijf basisvoorwaarden. Kosten op Rijksniveau zijn niet precies te bepalen, we kunnen wel een onder- en bovengrens geven. - Gedragsinterventies die door DJI worden ingekocht bij 3RO en andere organisaties; <p>Gemeentelijk niveau: in principe alle activiteiten, maar gemeenten kunnen kostengegevens moeilijk opleveren.</p> <p><u>Batenkant:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Mogelijke besparingen op uitkeringen; - Mogelijke besparingen op detentiekosten

Tabel 2.5 *Afbakening, wensen en mogelijkheden, een samenvattend overzicht, jeugdige (ex-)gedetineerden*

	<i>Wat zouden we idealiter willen?</i>	<i>Wat kunnen we?</i>
Groepen	16 – 23 jarigen onder het jeugdstrafrecht berecht, in detentie gezeten, met of zonder PIJ-maatregel, preventief gehechten, onderscheiden naar 18-plus en 18-min, detentieduur (korter/langer dan 3 maanden), duur en frequentie eerdere detenties, objectieve kenmerken, ‘zachte’ kenmerken.	Kosten kunnen alleen berekend worden voor de totale groep jeugdige (ex-)gedetineerden. Het is niet mogelijk een berekening te maken van baten, ook niet voor de groep als geheel. Uitstroom uit detentie en de situatie na detentie kan gedifferentieerd worden naar een aantal kenmerken: verblijfstitel, verblijfsduur, recidiverisico en delict.
Integratieactiviteiten	<ul style="list-style-type: none"> - Alle activiteiten van ITB'ers en/of mentoren die in een JJI gekoppeld zijn aan jeugdige gedetineerden en gericht zijn op stabilisering van de leefgebieden van de jeugdige gedetineerden. - Alle activiteiten van gemeenten (en/of Veiligheidshuizen als daar de integratieactiviteiten zijn belegd) die verband houden met de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid van de gemeenten bij de uitvoering van de verplichte en vrijwillige nazorg voor jeugdige (ex-)gedetineerden. 	<p><u>Kostenkant:</u> Rijk, ketenpartners en andere organisaties: redelijke schattingen van personele inzet en kosten, alleen is niet precies aan te geven welke werkzaamheden binnen JJI's als integratieactiviteiten zijn te beschouwen.</p> <p>Gemeentelijk niveau: bij het onderzoek betrokken gemeenten hebben geen gegevens over belangrijke onderdelen van de nazorg voor jongeren zoals de nazorgcomponent in de jeugdzorg.</p> <p><u>Batenkant:</u> Het is niet mogelijk een berekening te maken van baten, ook niet in geaggregeerde vorm.</p>

3 UITSTROOM UIT DETENTIE

3.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk beschrijven we de uitstroom uit detentie over de periode 2010 tot 2015. We doen dit apart voor volwassen gedetineerden (paragraaf 3.2) en voor jeugdige gedetineerden (paragraaf 3.3). We presenteren landelijke gegevens en gegevens voor de acht gemeenten die in het onderzoek zijn betrokken. De uitstroom wordt uitgesplitst naar de volgende kenmerken: verblijfstitel, verblijfsduur en recidiverisico. In bijlage III is tevens de uitstroom naar delict opgenomen.

De cijfers in dit hoofdstuk zijn afkomstig van DJI. We hebben met twee personen bij DJI contact gehad en zij hebben ons deze gegevens en aanvullende informatie over (het interpreteren van) deze cijfers verstrekt. De geleverde gegevens zijn afkomstig uit TULP-GW en TULP-JJI/JVS⁵⁹, de registratiesystemen van DJI waarin wordt bijgehouden wie gedetineerd zijn geweest. Voor zowel volwassen als jeugdige gedetineerden zijn de meeste gegevens beschikbaar voor 2010 tot en met 2015.

3.2 UITSTROOM VOLWASSEN GEDETINEERDEN

We beginnen met de uitstroomcijfers van volwassen gedetineerden. Net als in de Monitor Nazorg (ex-)gedetineerden hebben de uitstroomgegevens betrekking op *gedetineerden die behoren tot de doelgroep van het nazorgbeleid. Deze groep bestaat uit alle volwassen gedetineerden met een geldige verblijfsstatus die na een verblijf in een Nederlandse PI terugkeren naar een Nederlandse gemeente* (Beerthuizen et al., 2015).

Ex-gedetineerden die na verblijf in een PI naar het buitenland vertrekken of waarvan de verblijfplaats niet bekend is, zijn niet meegenomen in de uitstroomcijfers.

We beginnen met de landelijke uitstroom en de uitstroom in de acht gemeenten die in het onderzoek zijn betrokken. Vervolgens maken we in de uitstroomcijfers een onderverdeling naar verblijfsduur, en verblijfstitel. Als laatste maken we onderscheid in de uitstroomcijfers naar de recidive van nazorgkandidaten.

Over recidive hebben we naast de verstrekte gegevens door DJI ook gebruikgemaakt van Repris, een webapplicatie die onderdeel is van de Recidivemonitor van het WODC met informatie over recidive⁶⁰. Via Repris is een aantal recidivecijfers bekend, onder andere hoe vaak personen die uitstromen uit een PI al eerder contact hebben gehad met justitie. De cijfers die de Recidivemonitor gebruikt zijn beschikbaar tot 2012 en verschillen op twee vlakken van de cijfers die wij van DJI hebben ontvangen. Ten eerste hanteert de Recidivemonitor een andere doelgroep: ook personen zonder geldige verblijfsvergunning worden meegenomen⁶¹, ten tweede hanteert de Recidivemonitor algemene recidive (een nieuw geldig justitiecontact⁶²), terwijl we ons in dit onderzoek met name richten op detentiercidive (terugkeer naar detentie).

⁵⁹ JVS staat voor Jeugd Volgstelsysteem

⁶⁰ Zie voor meer informatie: <https://wodc-repris.nl/Repris.html>

⁶¹ Deze personen zijn niet meegenomen in de uitstroomcijfers die we van DJI hebben ontvangen omdat zij geen recht hebben op nazorg. Zij worden bij de Recidivemonitor wel meegenomen omdat ze wel relevant zijn voor de recidivecijfers.

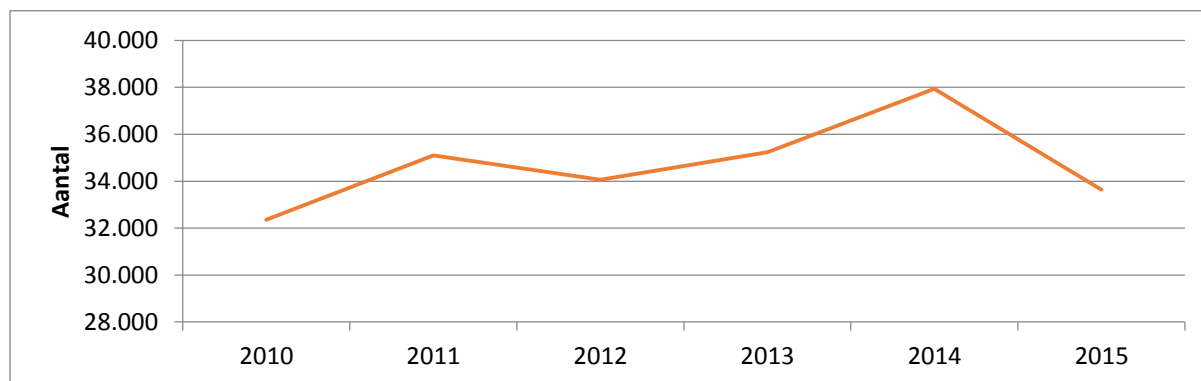
⁶² Een geldig justitiecontact houdt in dat iemand een geldige afdoening heeft gekregen, zoals een veroordeling, transactie of beleidssepot. In het geval van bijvoorbeeld vrijspraak is er geen sprake van een geldig justitiecontact (zie ook: Wartna, B.S.J., Tollenaar, N., Verweij, S., Alberda D.L., & Essers A.A.M. (2016), *Recidivebericht 2015*. Den Haag, WODC. Factsheet 2016-1).

3.2.1 UITSTROOMCIJFERS LANDELIJK EN IN ACHT GEMEENTEN

Uitstroomcijfers landelijk

In tabel 3.1 is de uitstroom van volwassen gedetineerden in 2010 tot en met 2015 weergegeven. De eerste rij geeft de landelijke uitstroomgegevens weer. Figuur 3.1 geeft een grafische weergave van de landelijke uitstroom. Ieder jaar stromen er meer dan 30.000 nazorgkandidaten uit detentie.⁶³ In 2013 en 2014 is een toename van het aantal nazorgkandidaten te zien. In 2015 is het aantal nazorgkandidaten gedaald. Schommelingen in de uitstroom hebben grotendeels te maken met veranderingen van het aantal gijzelingen⁶⁴, die kort van duur zijn.⁶⁵

Figuur 3.1 Landelijke uitstroom, 2010 - 2015



Bij deze uitstroomcijfers moet worden aangetekend dat CBS-gegevens aantonen dat het aantal personen dat in detentie verblijft tussen 2010 en 2015 (peildatum 30 september) met een kwart is gedaald (Linckens et al., 2016). Het aantal uitstromers is de afgelopen jaren echter redelijk stabiel gebleven. Dit betekent dat mensen gemiddeld korter in detentie zitten. De gemiddelde uitstroomkans is toegenomen.

Uitstroomcijfers in de acht gemeenten van het onderzoek

Kijken we naar de uitstroomcijfers in de acht gemeenten die in het onderzoek zijn betrokken dan merken we op dat de absolute hoogte van de uitstroom uiteraard sterk bepaald wordt door de omvang van de gemeentelijke bevolking (zie tabel 3.1). De gemeenten Amsterdam en Den Haag hebben in absolute zin te maken met de meeste uitstroom van nazorgkandidaten uit PI's (respectievelijk 2.583 en 2.367 nazorgkandidaten in 2015), gevolgd door Utrecht en Groningen. De uitstroom in de overige vier gemeenten ligt lager. In Deventer stromen er jaarlijks gemiddeld ruim 200 nazorgkandidaten in en Roermond circa 150.

⁶³ Het gaat hier niet om het aantal unieke personen. Iemand kan in een jaar meerdere keren zijn in - en weer uitgestroomd.

⁶⁴ Gijzeling op basis van een administratieve sanctie in de zin van de Wet administratief rechelijke handhaving en verkeersvoorschriften (Wahv) en de strafbeschikking.

⁶⁵ Ten gevolge van de aanpassing van het beleid wordt ook de komende jaren een structurele daling verwacht van het aantal volwassen gedetineerden dat uitstroomt, naast de daling van het aantal gijzelingen.

Tabel 3.1 Landelijke uitstroom en uitstroom in acht gemeenten, 2010-2015*

Uitstroom	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Totaal Nederland	32.359 (0,25%)	35.093 (0,27%)	34.063 (0,26%)	35.229 (0,26%)	37.930 (0,28%)	33.636 (0,25%)
<i>In acht gemeenten</i>						
Amsterdam	2.985 (0,48%)	3.243 (0,51%)	2.786 (0,43%)	3.007 (0,46%)	3.056 (0,46%)	2.583 (0,38%)
Den Haag	2.268 (0,58%)	2.506 (0,64%)	2.562 (0,64%)	2.529 (0,63%)	2.948 (0,73%)	2.367 (0,58%)
Utrecht	797 (0,32%)	976 (0,39%)	968 (0,38%)	922 (0,36%)	991 (0,38%)	835 (0,31%)
Groningen	547 (0,34%)	510 (0,32%)	431 (0,26%)	504 (0,30%)	663 (0,39%)	491 (0,29%)
Deventer	205 (0,27%)	224 (0,29%)	173 (0,22%)	230 (0,30%)	220 (0,29%)	200 (0,26%)
Helmond	214 (0,32%)	239 (0,35%)	207 (0,31%)	170 (0,25%)	192 (0,27%)	164 (0,24%)
Roermond	122 (0,27%)	152 (0,34%)	136 (0,30%)	151 (0,33%)	153 (0,33%)	178 (0,38%)
Rheden	53 (0,15%)	48 (0,13%)	41 (0,12%)	61 (0,17%)	76 (0,21%)	45 (0,13%)

* De getoonde percentages tussen haakjes geven de uitstroom weer als percentage van de bevolking vanaf 18 jaar.

Als we voor 2015 de uitstroom als percentage van de bevolking vanaf 18 jaar nemen dan zien we dat het landelijk gemiddelde 0,25 procent is. De percentages in Den Haag (0,58%), Amsterdam (0,38%) en Roermond (0,38%) liggen boven het landelijk gemiddelde. In Utrecht, Groningen, Helmond en Deventer is het percentage nagenoeg gelijk aan het landelijk gemiddelde. In Rheden ligt de uitstroom als percentage van de bevolking vanaf 18 jaar onder het landelijk gemiddelde. Aannemelijk is dat de bevolkingssamenstelling (leeftijd, opleidingsniveau, e.d.) in belangrijke mate medebepalend is voor de relatieve hoogte van de uitstroom⁶⁶.

Als we de relatieve hoogte van de uitstroom in de verschillende jaren bekijken, zien we dat deze percentages redelijk constant zijn. Het landelijk gemiddelde ligt in alle jaren rond de 0,26 procent. Ook in de acht gemeenten zijn deze percentages over de jaren heen redelijk constant. In 2015 is in alle gemeenten, behalve in Roermond, het percentage afgenomen ten opzichte van 2014. De verschillen zijn echter relatief klein.

⁶⁶ Zie bijvoorbeeld: Blokland, A. A. J., & Nieuwbeerta, P. (2004). Crimineel gedrag over het leven. De effecten van leeftijd, levensomstandigheden en persoonskenmerken. *Mens & Maatschappij*, 79, 31 en Dykstra, P., & de Valk, H. (2007). Criminelen in de familie: Verband tussen crimineel gedrag en bevolkingskenmerken onderzocht. *Demos (The Hague)*, 23(1), 6-8.

3.2.2 UITSTROOMCIJFERS NAAR VERBLIJFSTITEL EN DETENTIEDUUR

In tabel 3.2 zijn de uitstroomcijfers naar verblijfstitel en verblijfsduur weergegeven.

Verblijfstitel

Voor volwassen nazorgkandidaten hanteren we dezelfde strafrechtelijke titels als DJI toepast. DJI maakt onderscheid tussen nazorgkandidaten die uitstromen vanuit voorlopige hechtenis⁶⁷ en nazorgkandidaten die uitstromen vanuit een strafrechtelijke veroordeling of gijzeling⁶⁸. Voor alle jaren is ongeveer driekwart van de personen die zijn uitgestroomd veroordeeld of gegijzeld geweest en ongeveer een kwart is uitgestroomd vanuit voorlopige hechtenis. In 2014 en 2015 ligt het percentage veroordeelden/gegijzelden nog iets hoger, toen was ongeveer 80 procent van de uitstromers veroordeeld/gegijzeld (zie tabel 3.2).

Tabel 3.2 Landelijke uitstroom naar verblijfstitel en verblijfsduur, 2010-2015

Jaar	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Verblijfstitel</i>						
Voorlopig gehecht	25,6% (8.290)	26,6% (9.342)	25,7% (8.741)	24,5% (8.634)	19,3% (7.333)	20,8% (6.993)
Veroordeeld/gegijzeld	74,4% (24.069)	73,4% (25.751)	74,3% (25.322)	75,5% (26.595)	80,7% (30.597)	79,2% (26.643)
<i>Totaal</i>	<i>100%</i> <i>(32.359)</i>	<i>100%</i> <i>(35.093)</i>	<i>100%</i> <i>(34.063)</i>	<i>100%</i> <i>(35.229)</i>	<i>100%</i> <i>(37.930)</i>	<i>100%</i> <i>(33.636)</i>
<i>Verblijfsduur</i>						
< 2 wk	26,6% (8.587)	27,2% (9.541)	27,1% (9.236)	28,6% (10.057)	34,9% (13.254)	32,6% (10.970)
2 wk- 6 mnd	56,7% (18.336)	56,7% (19.901)	56,2% (19.152)	56,5% (19.893)	52,3% (19.841)	53% (17.810)
6 mnd- 1 jr	7,7% (2.488)	7,5% (2.625)	7,8% (2.639)	6,6% (2.325)	5,6% (2.125)	5,6% (1.884)
> 1 jr	7,9% (2.563)	7,2% (2.534)	7,5% (2.566)	6,8% (2.391)	5,7% (2.148)	5,9% (1.991)
Onbekend	1,2% (385)	1,4% (492)	1,4% (470)	1,6% (563)	1,5% (562)	2,9% (981)
<i>Totaal</i>	<i>100%</i> <i>(32.359)</i>	<i>100%</i> <i>(35.093)</i>	<i>100%</i> <i>(34.063)</i>	<i>100%</i> <i>(35.229)</i>	<i>100%</i> <i>(37.930)</i>	<i>100%</i> <i>(33.636)</i>

Verblijfsduur

Bezien wij de uitstroom naar verblijfsduur dan blijkt dat de meeste gedetineerden die uitstromen kort gedetineerd zijn geweest. Ruim acht op de tien ex-gedetineerden die zijn uitgestroomd hebben niet langer dan zes maanden in detentie gezeten en ongeveer 30 procent van de nazorgkandidaten is korter dan twee weken gedetineerd geweest. De toename in 2014 van het aantal nazorgkandidaten dat korter dan twee weken heeft vastgezet en de daling daarin in 2015 (zie ook tabel 3.2) zijn toe te schrijven aan de ontwikkeling van het aantal gijzelingen in deze jaren.

⁶⁷ Ook de gedetineerden die zijn uitgestroomd na een vonnis met een gevangenisstraf gelijk aan de duur van de voorlopige hechtenis, vallen onder 'voorlopig gehecht'.

⁶⁸ In het geval van een gijzeling is er geen sprake van een strafrechtelijke veroordeling.

Ongeveer zeven procent van de ex-gedetineerden heeft tussen de zes maanden en een jaar vastgezet, en nog eens zeven procent heeft langer dan een jaar in detentie gezeten. Er is in feite dus maar een kleine groep die relatief lang gedetineerd is geweest. Er lijkt zich een dalende tendens voor te doen in het aantal lang gestraften dat uitstroomt. Het aantal uitstromers dat korter dan twee weken gedetineerd is geweest, is de afgelopen jaren toegenomen.

3.2.3 UITSTROOM NAAR RECIDIVE

In deze paragraaf gaan we in op de uitstroom van gedetineerden onderverdeeld naar recidive. We kunnen recidive op verschillende manieren weergeven. In eerste instantie beschikken we op landelijk en gemeentelijk niveau over het aantal nazorgkandidaten dat in 2012 en 2013 is uitgestroomd en binnen twee jaar minstens een keer is gerecidiveerd. Hierbij is gekeken naar het totaal aantal unieke personen dat in 2012 en 2013 is uitgestroomd en hoeveel van hen binnen twee jaar minstens een keer opnieuw in detentie hebben gezeten. Deze uitstroomcijfers verschillen van de uitstroomcijfers in de eerdere tabellen, omdat we hier uitgaan van unieke personen die zijn uitgestroomd.

Tabel 3.3 *Detentierecidive twee jaar na uitstroom in 2012 en 2013 (Nederland als geheel en de acht gemeenten)*

<i>Detentierecidive na twee jaar</i>	2012			2013		
	<i>Unieke uitstroom</i>	<i>Recidive binnen twee jaar</i>	<i>%</i>	<i>Unieke uitstroom</i>	<i>Recidive binnen twee jaar</i>	<i>%</i>
Totaal in Nederland	29.655	9.223	31,1%	29.712	9.151	30,8%
<i>In acht gemeenten</i>						
Amsterdam	2.430	792	32,6%	2.555	823	32,2%
Den Haag	2.053	770	37,5%	2.027	740	36,5%
Utrecht	806	295	36,6%	792	265	33,5%
Groningen	375	131	34,9%	439	171	39%
Deventer	156	64	41%	191	81	42,4%
Helmond	182	61	33,5%	160	63	39,4%
Roermond	116	33	28,4%	134	41	30,6%
Rheden	37	7	18,9%	53	19	35,8%

Van het totaal aantal nazorgkandidaten dat in 2012 en 2013 is uitgestroomd, is ruim 30 procent binnen twee jaar minstens een keer teruggekeerd in detentie (zie tabel 3.3). De detentierecidive-cijfers in de vier grootste gemeenten binnen de groep van acht gemeenten liggen boven het landelijk gemiddelde, namelijk tussen de 32 en 39 procent. Op basis van deze gegevens is de kans op detentierecidive van de vier grootste gemeenten het hoogst in Den Haag (37,5% en 36,5% in 2012, respectievelijk 2013) en Groningen (34,9% en 39%, in 2012, respectievelijk 2013).

Ook in Deventer en Helmond ligt het gemiddelde recidivepercentage boven het landelijk gemiddelde. In Helmond recidiveert ongeveer 35 procent binnen twee jaar, in Deventer ruim 40 procent. In Roermond ligt het detentierecidivepercentage onder het landelijk gemiddelde, op ongeveer 30 procent. In Rheden verschilt het recidivepercentage in 2012 en 2013 sterk. Van de uitstromers in 2012 recidiveerde 'slechts' een op de vijf binnen twee jaar, terwijl dit van de nazorgkandidaten in 2013 meer dan 35 procent was. Maar door de kleine aantallen kan dit puur toeval zijn.

Daarnaast beschikt Repris ook over recidivecijfers, die betrekking hebben op het strafrechtelijk verleden (het aantal eerdere geldige justitiecontacten) van gedetineerden die in 2010, 2011 en 2012

zijn uitgestroomd.⁶⁹ Deze cijfers hebben niet specifiek betrekking op detentierecieve, maar op een nieuw justitiecontact (aangeduid door Repris als algemene recieve). Op basis van deze bron blijkt dat minder dan 15 procent van de gedetineerden die zijn uitgestroomd in 2010 tot en met 2012 daarvoor nog nooit eerder contact heeft gehad met justitie (zie tabel 3.4), de rest (ruim 85%) dus wel.

Tabel 3.4 Landelijke uitstroom naar aantal eerdere contacten met justitie, 2010- 2012

Aantal eerdere contacten	0	1-2	3-4	5-10	11-19	20 of meer	Totaal aantal unieke personen
2010	3.982 (13%)	5.027 (16,4%)	4.112 (13,4%)	7.424 (24,2%)	4.778 (15,6%)	5.333 (17,4%)	30.656 (100%)
2011	4.055 (12,9%)	5.236 (16,7%)	4.197 (13,4%)	7.720 (24,6%)	4.876 (15,6%)	5.264 (16,8%)	31.348 (100%)
2012	3.734 (12,4%)	4.872 (16,1%)	4.039 (13,4%)	7.584 (25,1%)	4.792 (15,9%)	5.165 (17,1%)	30.186 (100%)

Bron: Repris

Eén op de zes nazorgkandidaten heeft al één of twee keer eerder justitiecontact gehad. Bij 13 procent is dit 3 of 4 keer. Meer dan de helft is 5 keer of meer in aanraking geweest met justitie. Voor ongeveer 17 procent is dit zelfs 20 keer of meer. Veel ex-gedetineerden hebben vaak al vanaf jongs af aan problemen, waardoor ze soms al op jonge leeftijd met justitie in aanraking komen. Zo kan het aantal contacten snel oplopen over de jaren heen.

Ongeveer een kwart van de gedetineerden heeft bij het verlaten van de PI al vijf tot tien keer eerder contact gehad met justitie.

3.3 UITSTROOM JEUGDIGE GEDETINEERDEN

Hieronder zetten we de uitstroomcijfers voor jeugdige gedetineerden op een rij. De uitstroomgegevens hebben betrekking op jongeren van 16 jaar tot 23 jaar die op grond van een strafrechtelijke titel in een JJI hebben verbleven. We beginnen met de uitstroomcijfers op landelijk niveau en voor de acht gemeenten die we in het onderzoek hebben betrokken. Daarna geven we de uitstroomcijfers weer, onderverdeeld naar verblijfstitel, verblijfsduur en recieve. De uitstroomcijfers die we van DJI hebben ontvangen, hebben betrekking op de jaren 2010 tot en met 2015. In bijlage III zijn de uitstroomcijfers onderverdeeld naar delict opgenomen.

3.3.1 UITSTROOMCIJFERS LANDELIJK EN IN ACHT GEMEENTEN

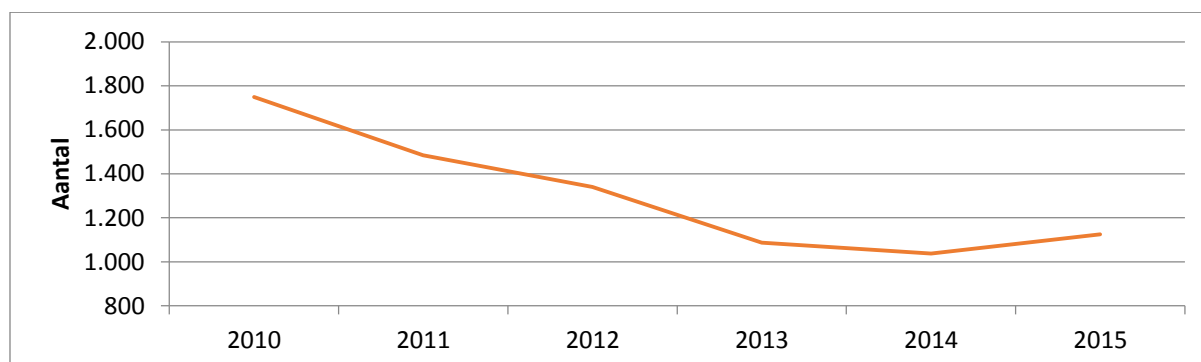
Uitstroomcijfers landelijk

De uitstroom van jeugdige gedetineerden uit een JJI is de afgelopen jaren flink afgenomen (zie ook figuur 3.2). In 2010 stroomden er nog 1.749 jongeren tussen de 16 en 23 jaar uit, in 2015 waren dit er slechts 1.125 (zie ook tabel 3.5). In een gesprek met de JR is aangegeven dat de afname van jeugdigen in JJI's is veroorzaakt doordat a) geregistreerde jeugdcriminaliteit is afgenomen en b) jongeren vaker vervangende straffen opgelegd krijgen (zoals taakstraffen of elektronische detentie). Ook in het rapport *DJI in Getal, 2011-2015* (Linckens et al., 2016) zijn deze ontwikkelingen genoemd.

⁶⁹ Dit kunnen ook justitiecontacten zijn voor het 18^e levensjaar.

Als we de landelijke uitstroomcijfers relateren aan de landelijke bevolking tussen de 16 en 23 jaar, dan zien we een afname in de uitstroom tussen 2010 en 2015 van ongeveer 45 procent.

Figuur 3.2 Landelijke uitstroom, 2010 - 2015



Naast de uitstroom uit detentie is ook het aantal personen dat in detentie verblijft afgenomen (vanaf 2011 met een kwart) (Linckens et al., 2016). Dit betekent dat, in tegenstelling tot bij volwassen ex-gedetineerden, de gemiddelde uitstroomkans gelijk is gebleven.

Tabel 3.5 Landelijke uitstroom en uitstroom in acht gemeenten, 2010-2015*

Uitstroom	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Totaal Nederland	1.749 (0,11%)	1.484 (0,09%)	1.341 (0,08%)	1.087 (0,07%)	1.038 (0,06%)	1.125 (0,07%)
<i>In acht gemeenten</i>						
Amsterdam	210 (0,27%)	188 (0,23%)	134 (0,16%)	140 (0,17%)	147 (0,18%)	155 (0,19%)
Den Haag	137 (0,29%)	116 (0,24%)	109 (0,22%)	79 (0,16%)	87 (0,18%)	84 (0,17%)
Utrecht	50 (0,12%)	43 (0,10%)	41 (0,10%)	24 (0,06%)	30 (0,07%)	26 (0,06%)
Groningen	15 (0,04%)	14 (0,04%)	14 (0,04%)	12 (0,03%)	6 (0,01%)	21 (0,05%)
Deventer	10 (0,11%)	5 (0,05%)	2 (0,02%)	5 (0,05%)	5 (0,06%)	5 (0,06%)
Helmond	9 (0,12%)	6 (0,08%)	12 (0,15%)	5 (0,06%)	4 (0,05%)	7 (0,09%)
Roermond	6 (0,12%)	11 (0,22%)	9 (0,18%)	9 (0,18%)	3 (0,06%)	5 (0,10%)
Rheden	5 (0,13%)	1 (0,03%)	1 (0,03%)	3 (0,08%)	0 (0%)	2 (0,05%)

* De getoonde percentages tussen haakjes geven de uitstroom weer als percentage van de bevolking van 16 jaar tot 23 jaar.

Uitstroomcijfers in de acht gemeenten van het onderzoek

Naast de uitstroomcijfers op landelijk niveau zijn in tabel 3.5 de uitstroomcijfers weergegeven voor de acht gemeenten die in het onderzoek zijn betrokken. Net als bij volwassenen ex-gedetineerden is het aantal jeugdige ex-gedetineerden in absolute zin het hoogst in de gemeenten Amsterdam en Den Haag (respectievelijk 155 en 84 nazorgkandidaten in 2015). De uitstroom in de andere zes gemeenten ligt een stuk lager. Zo stroomden er in Utrecht en Groningen in 2015 respectievelijk 26 en 21 jongeren uit. In de overige vier gemeenten stroomden er in 2015 minder dan tien jongeren tussen de 16 en 23 jaar oud uit.

Als we voor 2015 de uitstroom als percentage van de bevolking van 16 tot 23 jaar nemen, dan is deze in 2015 het hoogst in Amsterdam (0,19%), gevolgd door Den Haag (0,17%). Landelijk is in 2015 de uitstroom 0,07 procent van de jeugdige bevolking. In de grote steden ligt dit dus duidelijk hoger. In Helmond en Roermond ligt het uitstroompercentage iets boven het gemiddelde, in de overige vier steden is de uitstroom lager dan gemiddeld.

Net zoals het landelijk uitstroompercentage is ook de uitstroom in de meeste gemeenten tussen 2010 en 2015 afgenomen. In Utrecht is de uitstroom met de helft afgenomen, in Amsterdam en Den Haag met respectievelijk 30 en 40 procent. Behalve in Groningen is ook in de overige gemeenten de uitstroom afgenomen, maar in deze gemeenten zijn meer schommelingen in de uitstroomaantallen. Let wel, door de kleine aantallen kunnen deze schommelingen puur toeval zijn.

3.3.2 UITSTROOMCIJFERS NAAR VERBLIJFSTITEL EN DETENTIEDUUR

Verbleefstittel

We hanteren dezelfde strafrechtelijke titels die ook worden toegepast in het rapport JJI in getal 2010-2014: voorlopige hechtenis, jeugddetentie en PIJ.⁷⁰ Daarnaast is er nog een categorie overig, en een groep waarvan de titel onbekend is.⁷¹ In 2014 is de verblijfstittel van een derde van de nazorgkandidaten onbekend, waardoor de uitstroom in de andere categorieën titels een stuk lager ligt dan in de andere jaren. We hebben daarom de jongeren waarvan de verblijfstittel onbekend is bij de onderverdeling naar verblijfstittel buiten beschouwing gelaten.

De meeste jongeren (ongeveer 65 procent) zijn uitgestroomd vanuit de situatie voorlopige hechtenis (zie tabel 3.6). Ongeveer een kwart van de jongeren heeft in jeugddetentie gezeten en bijna een tiende zat op dat moment vast op grond van een PIJ-maatregel. Een zeer kleine groep jongeren is uitgestroomd met een overige strafrechtelijke titel.

Verblijfsduur

Ook voor jeugdige nazorgkandidaten geldt dat zij doorgaans relatief kort vast hebben gezeten (zie tabel 3.6). Iets minder dan zes op de tien jongeren heeft tussen twee weken en zes maanden vastgezeten. Meer dan een kwart van de jongeren die uitstromen uit een JJI heeft korter dan twee weken in detentie gezeten. Bijna zeven procent heeft tussen de zes en 12 maanden vastgezeten en de overige groep, bijna negen procent, heeft langer dan een jaar vast gezeten.

⁷⁰ Zie ook: Valstar, J. (2015), *JJI in getal: 2010- 2014*. Den Haag, DJI.

⁷¹ De verblijfstittel vreemdelingenbewaring hebben we toegewezen aan de categorie 'overig' omdat we ons net als bij volwassen (ex-)gedetineerden richten op (ex-)gedetineerden die een geldige verblijfsstatus hebben. Enkel in 2014 zijn er zes jongeren uitgestroomd die de titel Vreemdelingenbewaring hebben gekregen.

Tabel 3.6 Landelijke uitstroom naar verblijfstitel en verblijfsduur, 2010 - 2015

Jaar	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Totaal
<i>Verblijfstitel</i>							
Voorlopig gehecht	65,4 % (1.144)	66,9% (993)	68,2% (915)	66,1% (719)	64,9% (455)	65,1% (732)	66,2% (4.958)
Jeugddetentie	25,3% (442)	24,7% (367)	24,6% (330)	26,5% (288)	25,0% (175)	23,3% (262)	24,9% (1.864)
PIJ	9,3% (163)	8,4% (124)	7,2% (96)	7,4% (80)	9,0% (63)	11,6% (130)	8,8% (656)
Overig	0	0	0	0	1,1% (8)	0,1% (1)	0,1% (9)
Totaal bekend	100% (1.749)	100% (1.484)	100% (1.341)	100% (1.087)	100% (701)	100% (1.125)	100% (7.487)
Onbekend	0	0	0	0	32,5% (337)	0	4,3% (337)
Totaal	100% (1.749)	100% (1.484)	100% (1.341)	100% (1.087)	100% (1.038)	100% (1.125)	100% (7.824)
<i>Verblijfsduur</i>							
< 2 wk	28,6% (500)	27,4% (407)	23,8% (319)	26,6% (289)	24,0% (249)	23,2% (261)	25,9% (2.025)
2 wk- 6 mnd	56,4% (987)	57,0% (846)	60,5% (811)	56,3% (612)	65,1% (676)	59,0% (664)	58,7% (4.596)
6 mnd- 1 jr	5,9% (104)	6,3% (93)	6,5% (87)	7,0% (76)	6,7% (70)	6,9% (78)	6,5% (508)
> 1 jr	9,0% (158)	9,3% (138)	9,2% (124)	10,1% (110)	4,1% (43)	10,8% (122)	8,9% (695)
Totaal	100% (1.749)	100% (1.484)	100% (1.341)	100% (1.087)	100% (1.038)	100% (1.125)	100% (7.824)

* Ten opzichte van het totaal aantal strafrechtelijke titels, inclusief onbekend.

3.3.1 UITSTROOM NAAR RECIDIVE

In deze paragraaf gaan we in op de recidive van jeugdige gedetineerden die zijn uitgestroomd⁷². In de uitstroomcijfers van jeugdigen is gekeken naar het aantal jeugdigen dat binnen een en twee jaar is gerecidiveerd. Dit kan betekenen dat de jongere weer in een JJI terecht is gekomen, maar het kan ook zijn dat de jongere in een PI is geplaatst (volwassendetentie). Voor het bepalen van recidive hebben we gekeken naar het aantal unieke personen dat in de jaren 2010 tot en met 2014 is uitgestroomd. Dit aantal is lager dan de totale uitstroom per jaar, omdat een jongere meerdere keren in een jaar kan in- en uitstromen. Tabel 3.7 geeft de uitstroom naar recidive binnen een en twee jaar weer. Ook is het aantal unieke personen dat is uitgestroomd, weergegeven. We gaan hierbij uit van detentierecidive, dat wil zeggen: een terugkeer naar een JJI of een vorm van volwassendetentie.

⁷² De beschikbare informatie voor jeugdige en volwassen ex-gedetineerden verschilt enigszins, waardoor de getoonde informatie in de tabellen iets afwijkt van de cijfers voor volwassen ex-gedetineerden.

Tabel 3.7 Landelijke uitstroom naar detentierecidive binnen 1 en 2 jaar, 2010 - 2014

Jaar	2010	2011	2012	2013	2014
Recidive binnen 1 jaar	22,1% (364)	21,5% (298)	22,3% (278)	23,1% (234)	23,8% (230)
Recidive binnen 2 jaar	33,8% (556)	30,9% (427)	32,9% (411)	36,2% (367)	34,6%* (334)
Totaal uitgestroomd	1.664	1.384	1.248	1.013	965

* Gegevens over instroom gaan tot april 2016. Hierdoor kan een deel van de personen die in 2014 uitstromen niet voor de volledige twee jaar gevolgd worden.

Ruim een op de vijf jongeren die in 2010 tot en met 2014 uitstromen, is binnen één jaar gerecidiveerd. Het relatieve aantal jongeren dat binnen een jaar recidiveert, blijft redelijk stabiel over de jaren. Het tweejaarlijkse recidiverisico ligt op ongeveer 34 procent. Het recidiverisico is het hoogst in 2013 en 2014. Het recidivepercentage van de uitstromers in 2014 zou nog iets hoger kunnen zijn aangezien een deel van de personen die in dat jaar zijn uitgestroomd niet voor de volledige twee jaar gevolgd worden. In 2011 is het percentage jongeren dat binnen twee jaar weer naar een JJI terugkeert relatief het laagst (30,9%).

Binnen de personen die zijn gerecidiveerd kunnen we ook nog onderscheid maken naar het aantal keer dat iemand is gerecidiveerd. Van de jongeren die binnen een jaar zijn gerecidiveerd, is in 2010 tot en met 2013 ongeveer 80 procent één keer teruggekeerd naar detentie (zie tabel 3.8). In 2014 ligt dit percentage iets lager (66 procent). Het percentage jongeren dat binnen een jaar twee keer recidiveert, ligt tussen de 14 procent in 2012 en 27 procent in 2014. Daarnaast is er jaarlijks een aantal jongeren (rond de 4%) die drie keer binnen het jaar na vrijlating weer terugkeert naar detentie. Een handjevol jongeren recidiveert binnen een jaar vier keer of meer. Van het aantal jongeren dat binnen twee jaar na vrijlating terugkeert naar detentie, is ongeveer zes op de tien éénmaal binnen deze periode gerecidiveerd. Ongeveer een kwart is binnen twee jaar twee keer in detentie geraakt en tien procent van de jongeren is drie keer gerecidiveerd. De overige groep recidivisten is vier keer of meer opnieuw in een JJI of in een PI geplaatst.

Tabel 3.8 Landelijke uitstroom naar aantal keer (detentie-)recidive binnen 1 en 2 jaar

Aantal keer gerecidiveerd	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Aantal keer gerecidiveerd binnen 1 jaar</i>					
1x	76,6% (279)	78,2% (233)	80,9% (225)	79,5% (186)	66,5% (153)
2x	20,1% (73)	18,1% (54)	13,7% (38)	15,8% (37)	27,4% (63)
3x	3,3% (12)	2,7% (8)	5,4% (15)	4,3% (10)	3,9% (9)
4x	0	1,0% (3)	0	0	2,2% (5)
5x of meer	0	0	0	0,4% (1)	0
Totaal aantal keer gerecidiveerd binnen 1 jaar	364	298	278	234	230
<i>Aantal keer gerecidiveerd binnen 2 jaar</i>					
1x	60,4% (336)	60,2% (257)	60,8% (250)	56,7% (208)	57,2% (191)
2x	25,2% (140)	22,0% (94)	25,5% (105)	25,1% (92)	28,4% (95)
3x	9,0% (50)	11,7% (50)	8,5% (35)	12,5% (46)	10,8% (36)
4x	4,1% (23)	3,7% (16)	3,4% (14)	3,3% (12)	2,7% (9)
5x of meer	1,3% (7)	2,3% (10)	1,7% (7)	2,5% (9)	0,9% (3)
Totaal aantal keer gerecidiveerd binnen 2 jaar	556	427	411	367	334

3.4 SAMENVATTING

Tussen 2010 en 2014 is in absolute aantallen een stijgende tendens te zien in de uitstroom van **volwassenen gedetineerden**. In 2015 is de uitstroom van gedetineerden vrij sterk gedaald. Jaarlijks ligt de uitstroom tussen de 32.000 en 38.000 personen. Schommelingen in de uitstroom hebben grotendeels te maken met veranderingen in het aantal gijzelingen, die kort van duur zijn.⁷³ Het aantal volwassen personen in detentie is sinds 2010 afgenomen, terwijl de uitstroom over de jaren heen redelijk stabiel is gebleven. Dit betekent dat de kans op uitstroom uit detentie is toegenomen.

Bij sommige van de acht gemeenten die bij dit onderzoek betrokken zijn, zien we in absolute aantallen dezelfde fluctuaties als op landelijk niveau. De uitstroom in procenten van de bevolking van 18 jaar en ouder varieert bij deze gemeenten in 2015 tussen 0,58 en 0,13 procent. Landelijk is dit percentage 0,25 procent van de bevolkingsomvang.

⁷³ Ten gevolge van de aanpassing van het beleid wordt ook de komende jaren een structurele daling verwacht van het aantal volwassen gedetineerden dat uitstroomt, naast de daling van het aantal gijzelingen.

Tussen 2010 en 2015 is 75 tot 80 procent van de volwassen uitstromers uitgestroomd na een veroordeling/gijzeling, de overige uitstromers vielen in de categorie ‘voorlopig gehecht’⁷⁴. Het overgrote deel (tussen 2010 en 2015 80 tot 85 procent) heeft korter dan een half jaar in detentie gezeten. Voor ongeveer een derde van de ex-gedetineerden was de detentieduur zelfs korter dan twee weken. Het aandeel van personen die korter dan twee weken gedetineerd zijn geweest, is de afgelopen jaren toegenomen.

Iets meer dan 30 procent van de volwassen gedetineerden die uit detentie stromen, komt binnen 2 jaar opnieuw in detentie. Kijken we naar het verleden van personen die zijn uitgestroomd uit detentie, dan blijkt 57 procent van de uitstromers al vijf keer of vaker in aanraking te zijn geweest met justitie.

De uitstroom van *jeugdige gedetineerden (16-23 jaar)* uit detentie is tussen 2010 en 2015 met 35 procent afgenomen. Dit komt door daling van de geregistreerde jeugdcriminaliteit en het feit dat vaker een vervangende straf wordt opgelegd. Ook het aantal jongeren in detentie is de afgelopen jaren gedaald, waardoor de kans op uitstroom uit detentie gelijk is gebleven.

De uitstroom in procenten van de bevolking van 16 jaar en ouder varieert bij deze gemeenten in 2015 tussen 0,05 procent en 0,19 procent. In Amsterdam is het percentage het hoogst. Landelijk is het 0,07 procent.

Van alle jeugdige gedetineerden die tussen 2010 en 2015 zijn uitgestroomd, is zeven op de tien uitgestroomd vanuit voorlopige hechtenis. De gemiddelde detentieduur van jeugdige gedetineerden die uit detentie stromen is vergelijkbaar met die bij volwassenen. Ook het recidivepercentage binnen twee jaar is vergelijkbaar. Het grootste deel van de jongeren dat recidiveert, recidiveert binnen twee jaar één keer.

⁷⁴ Ook de gedetineerden die zijn uitgestroomd na een vonnis met een gevangenisstraf gelijk aan de duur van de voorlopige hechtenis, vallen onder ‘voorlopig gehecht’.

4 (RE-)INTEGRATIEACTIVITEITEN VAN GEMEENTEN

4.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk geven we een beknopte beschrijving van de inspanningen die gemeenten in samenwerking met Rijk en ketenpartners verrichten op het gebied van (re-)integratie van zowel volwassen als jeugdige (ex-)gedetineerden en tegen welke knelpunten zij in de praktijk aanlopen (onderzoeksvragen 2, 3 en 4, het kwalitatieve deel voor gemeenten). We geven hier een beschrijving op hoofdlijnen en beperken ons tot de belangrijkste bevindingen. Voor een uitgebreide beschrijving verwijzen wij naar bijlage IV.

De beschrijving is gebaseerd op (beleids-)documenten, rapportages, onderzoeken van derden en op de gesprekken met ambtenaren van acht gemeenten, met medewerkers van de acht Veiligheidshuizen waar deze acht gemeenten onder vallen en met medewerkers van ketenpartners op centraal niveau.

Omdat in de praktijk een deel van de gemeenten hun (re-)integratieactiviteiten voor zowel volwassen als jeugdige (ex-)gedetineerden geheel of gedeeltelijk in het Veiligheidshuis hebben ondergebracht, gaan we eerst kort in op wat een Veiligheidshuis nu eigenlijk is en doet (paragraaf 4.2). Vervolgens beschrijven we de re-integratieactiviteiten door gemeenten voor volwassen (ex-)gedetineerden in het vrijwillige kader (paragraaf 4.3) en daarna van de activiteiten gericht op integratie voor jeugdige (ex-)gedetineerden (paragraaf 4.4). We sluiten dit hoofdstuk af met een samenvatting van de belangrijkste bevindingen uit dit hoofdstuk (paragraaf 4.5).

4.2 VEILIGHEIDSHUIZEN

Het Veiligheidshuis is een netwerksamenwerking tussen straf-, zorg- en (andere) gemeentelijke partners, om onder eenduidige regie tot een ketenoverstijgende aanpak te komen van complexe persoons-, systeem- en gebiedsgerichte problematiek, met als doel ernstige overlast en criminaliteit te bestrijden. De samenwerking in de Veiligheidshuizen richt zich op cliënten met complexe, meervoudige problematiek. Vaak is er sprake van combinaties van psychische problemen, ernstige criminaliteit, maatschappelijke ontreddering of verloedering, dakloosheid en/of verslaving.

In het Veiligheidshuis worden casussen van zowel jeugdigen als volwassen (ex-)gedetineerden besproken. In de Veiligheidshuizen participeren onder meer: gemeenten, politie, Openbaar Ministerie, Raad voor de Kinderbescherming, reclasseringsorganisaties, welzijnsorganisaties en zorgaanbieders. De meerwaarde van de samenwerking zit in de ketenoverstijgende aanpak, die de afzonderlijke aanpakken versterkt. Daarbij behouden alle partners hun eigen (wettelijke) verantwoordelijkheden.

Er is een landelijk dekkend netwerk van Veiligheidshuizen. Op bestuurlijk niveau zijn er 25 Veiligheidshuisregio's, waarbij het voor alle gemeenten binnen een regio mogelijk is om daarbij aan te sluiten en voor de aanpak van complexe casuïstiek deze op te schalen naar het Veiligheidshuis.

In een inventarisatie en evaluatie van beschikbaar onderzoek naar resultaten van Veiligheidshuizen⁷⁵ is als één van de meest genoemde knelpunten genoemd dat voorzieningen voor (re-)integratie/veelplegers ontbreken of onvoldoende zijn.

Vanaf 2013 voeren gemeenten de *regie* op de Veiligheidshuizen. Dit betekent onder meer dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor de coördinatie op de regionale samenwerking in het Veiligheidshuis. Gemeenten zijn daarnaast ook verantwoordelijk voor onder meer het verbinden van de verschillende ketens op regionaal strategisch/bestuurlijk niveau en afstemming met andere lokale/regionale samenwerkingsverbanden, organisaties en overlegtafels.

⁷⁵ Ben Rovers, *Resultaten van veiligheidshuizen. Een inventarisatie en evaluatie van beschikbaar onderzoek*, opdrachtgever: WODC, BTVO, 's-Hertogenbosch, januari 2011, p. 60.

Op operationeel niveau is er onderscheid tussen procesregie en casusregie:

- **Procesregie** ligt bij het Veiligheidshuispersoneel en is gericht op het toezien op de totstandkoming van samenwerking op casusniveau (bijvoorbeeld door organisatie en agendering van de verschillende casus overleggen).
- **Casusregie** is gericht op één specifieke casus en ziet erop toe dat er goede afspraken worden gemaakt en dat die ook worden nagekomen. Veelal wordt de casusregie gevoerd door de partner met de expertise waar het zwaartepunt van de problematiek ligt. De partners zijn zelf verantwoordelijk voor hun aandeel in een casus en de inbreng die ze leveren (expertise en interventies). De casusregisseur is verantwoordelijk voor een integraal plan van aanpak.

Enkele gemeenten hebben hun (re-)integratieactiviteiten voor (ex-)gedetineerden geheel of gedeeltelijk in het Veiligheidshuis ondergebracht, meestal samen met alle of een deel van de gemeenten die ook onder datzelfde Veiligheidshuis vallen. Het voordeel hiervan is dat er een meer regionale uitvoering aan het (re-)integratiebeleid kan worden gegeven en op regionaal niveau voorzieningen kunnen worden ingezet. Deze gemeenten hebben dan meestal (maar niet altijd) zelf geen GCN, maar dragen naar rato financieel bij aan het Veiligheidshuis voor de kosten van de uitvoering van (re-)integratieactiviteiten aldaar. Een aantal gemeenten sluit ook de subsidiegelden in het kader van het subsidiebeleidskader begeleiden van (ex-)gedetineerden voor wonen en werken (zie paragraaf 4.3.4 en bijlage IV.2.5) door naar het Veiligheidshuis.

4.3 INSPANNINGEN OP HET GEBIED VAN MAATSCHAPPELIJKE RE-INTEGRATIE VAN VOLWASSEN (EX-)GEDETINEERDEN

4.3.1 ORGANISATIE

In de afgelopen jaren hebben de gemeenten via het Gemeentefonds extra geld van het ministerie van VenJ ontvangen om een GCN aan te stellen die de coördinerende en regierol van de gemeente organiseert. Na enkele jaren heeft VenJ deze stimuleringsgelden stopgezet omdat deze taken zo langzamerhand tot de normale bedrijfsvoering zouden moeten behoren. De meeste gemeenten hebben ervoor gekozen om de functie van GCN aan te houden. Vooral voor de grote gemeenten loont het om een coördinator nazorg in dienst te hebben, omdat de kosten hiervan zich sneller terugbetalen, gelet op het grote aantal nazorgkandidaten. Kleine gemeenten hebben meestal heel weinig (ex-)gedetineerden per jaar en zij hebben in het algemeen zicht op wie dit zijn. Voor deze enkeling wordt individueel maatwerk geleverd. Daarvoor is geen coördinator nodig. Respondenten denken dat het financiële knelpunt ligt bij de middelgrote gemeenten: zij hebben onvoldoende kandidaten om de aanstelling van een nazorgcoördinator lonend te doen zijn, maar er zijn te veel (ex-)gedetineerden om individueel maatwerk te leveren.

De wijze waarop gemeenten hun re-integratieactiviteiten organiseren is per gemeente verschillend.⁷⁶ Deze verschillen kunnen te maken hebben met de visie op hulpverlening, de beschikbare voorzieningen en/of de mogelijkheden om aan te sluiten bij een centrumgemeente of Veiligheidshuis. De keuze kan gebaseerd zijn op principiële dan wel op praktische overwegingen, zoals het aantal nazorgkandidaten, het voorzieningenaanbod op de vijf basisvoorwaarden binnen de gemeenten en/of regio, de bestaande samenwerking tussen de betrokken partijen en/of de beschikbaarheid van gekwalificeerd personeel binnen de gemeentelijke organisatie die met de doelgroep kan omgaan. In zeven van de acht gemeenten die in ons onderzoek zijn betrokken lijkt de keuze voor de wijze waarop re-integratieactiviteiten voor volwassen (ex-)gedetineerden binnen de gemeente is georganiseerd geen verband te houden met het aantal nazorgkandidaten. Uitzondering is de gemeente Amsterdam met de Top 1.000 aanpak (zie bijlage IV, paragraaf IV.2.2 voor een beschrijving van de Top 1.000 aanpak van de gemeente Amsterdam).

⁷⁶ VNG, *Structuur in de nazorg aan ex-gedetineerden – werkboek-*, Stimulansz, Ministerie van Justitie, VNG, Den Haag, februari 2010.

Ook in de acht gemeenten die in dit onderzoek zijn betrokken zien we een diversiteit aan manieren waarop de re-integratieactiviteiten voor volwassen (ex-)gedetineerden worden uitgevoerd (zie tabel 4.1).

Tabel 4.1 *Organisatiestructuur van de gemeenten die betrokken zijn in het onderzoek op het gebied van re-integratieactiviteiten voor (ex-)gedetineerden*

Gemeente	Structuur organisatie	re-integratieactiviteiten	Opmerking
Helmond	Belegd binnen gemeentelijke organisatie		Fysieke locatie is het Veiligheidshuis
Roermond	Volledig belegd bij het Veiligheidshuis		
Deventer	Gemeente en Veiligheidshuis trekken samen op		Gemeente en Veiligheidshuis zijn nauw met elkaar verweven
Groningen	Volledig belegd bij het Veiligheidshuis		
Rheden	Volledig belegd bij het Veiligheidshuis		
Utrecht	Belegd binnen de gemeentelijke organisatie		Fysieke locatie is het Veiligheidshuis
Den Haag	Belegd binnen de gemeentelijke organisatie		Bureau Nazorg: een gespecialiseerde afdeling binnen de Dienst Werk en Inkomen, fysieke locatie is het Veiligheidshuis
Amsterdam	Gemeente en Actiecentrum Veiligheid (Veiligheidshuis+) trekken samen op		Gemeente doet de re-integratie voor reguliere (ex-)gedetineerden, Programma 'Detentie en Terugkeer' binnen het Actiecentrum Veiligheid de re-integratie van de Top 1.000.

4.3.2 UITVOERING

Beleid

In de praktijk zouden de taken van de gemeenten op het gebied van re-integratieactiviteiten al tijdens detentie moeten starten. De wijze waarop gemeenten invulling geven aan hun re-integratieactiviteiten is echter per gemeente verschillend. Er zijn gemeenten die de re-integratieactiviteiten voor (ex-)gedetineerden laten aansluiten bij bestaande voorzieningen en procedures en minder sturen op het individuele traject van de (ex-)gedetineerde enerzijds en gemeenten die nadrukkelijk sturen op het individuele traject van de (ex-)gedetineerde anderzijds.

Ook de aard van de inspanningen van gemeenten tijdens detentie verschilt.⁷⁷ Gemeenten maken eigen keuzes wat betreft het moment waarop zij hun taken oppakken (tijdens en/of na detentie) en de intensiteit van de begeleiding die zij bieden: een actieve inzet of geen of minder actieve inzet.

Deze, meer algemeen geldende bevindingen, zien we terug bij de acht gemeenten die in ons onderzoek zijn betrokken. Een aantal gemeenten heeft voor 'normale' (ex-)gedetineerden (dat wil zeggen geen multi-problematische, complexe casussen die alle gemeenten altijd binnen het Veiligheidshuis prioriteren) geen speciaal beleid ontwikkeld. Drie gemeenten uit ons onderzoek (Groningen, Den Haag en Amsterdam) hebben hiervoor wel een eigen aanpak ontwikkeld (zie tabel 4.2).

⁷⁷ Zie: VNG, *Structuur in de nazorg aan ex-gedetineerden – werkboek-*, Stimulansz, Ministerie van Justitie, VNG, 4Den Haag, februari 2010, p. 7 e.v.

Tabel 4.2 *Beleid van de acht gemeenten op hoofdlijnen*

Gemeente	Beleid
Helmond	De verantwoordelijkheid voor re-integratieactiviteiten ligt bij de gemeente. Helmond heeft geen doelgroepenbeleid voor (ex-)gedetineerden. Het beleid is om de aandacht te richten op de risicoklanten die structureel overlast veroorzaken. 'Lichte' gevallen (kort gedetineerden, CJIB-klanten) zijn niet of nauwelijks in beeld. Er worden geen eigen burgers die gedetineerd zijn in een PI bezocht als daartoe geen aanleiding is.
Roermond	Er is geen speciaal beleid voor (ex-)gedetineerden. De regie van de re-integratieactiviteiten ligt volledig bij het Veiligheidshuis (de gemeente is verantwoordelijk voor ID en uitkering). Re-integratie begint al tijdens detentie: het komt voor dat eigen burgers die gedetineerd zijn al in de PI bezocht worden. De procesmanager van het Veiligheidshuis probeert tijdens/na detentie de (ex-)gedetineerde onder te brengen bij een ketenpartner die dan de casusregie krijgt.
Deventer	Deventer hanteert 8 in plaats van 5 basisvoorwaarden: naast de bekende 5 ook: psychisch, lichamelijk en sociaal functioneren, justitie en bijzonderheden. Als er op 3 van de 8 basisvoorwaarden aanwijsbare problematiek is neemt de GCN de casus in behandeling. Veelplegers krijgen altijd re-integratie. Namens de gemeente krijgt iedere eigen burger die gedetineerd is een bezoek in de PI.
Groningen	Gemeente en Veiligheidshuis zijn volledig verweven op het gebied van re-integratieactiviteiten voor (ex-)gedetineerden. Alle (ex-)gedetineerden worden gescreend en ketenbreed besproken om te bepalen of zij in aanmerking komen voor re-integratie. Als het wenselijk is gaat een ketenpartner of het Veiligheidshuis naar de PI om de re-integratie tijdens detentie te starten. Binnen de Dienst Werk en Inkomen en de maatschappelijke opvang is de groep (ex-)gedetineerden een aparte doelgroep. Binnen het Veiligheidshuis is een aparte veelplegersunit. De re-integratieactiviteiten voor veelplegers verschillen wezenlijk van die voor 'gewone' (ex-)gedetineerden.
Rheden	Rheden voert geen eigen beleid op het gebied van re-integratie voor (ex-)gedetineerden: de re-integratie van alle (ex-)gedetineerde burgers is ondergebracht bij het Veiligheidshuis Arnhem.
Utrecht	Utrecht zet breed in: er is een uniform beleid voor alle (ex-)gedetineerden. De GCN is de schakel om te zorgen dat het gemeentelijke aanbod op maat wordt gesneden voor de (ex-)gedetineerde. De GCN krijgt van de casemanager in de PI een seintje als blijkt dat een gedetineerde voor één of meer basisvoorwaarden hulp van de gemeente nodig heeft. De gemeente probeert eigen burgers die gedetineerd zijn al tijdens detentie een vorm van begeleiding te geven en probeert vooral een extra inspanning te leveren bij de overgang van detentie naar de maatschappij.
Den Haag	Den Haag zet breed in. Bureau Nazorg (BN) bezoekt iedere eigen burger die gedetineerd is tijdens detentie. Het tijdstip is afhankelijk van de duur van detentie. Tijdens detentie gaat BN na of en zo ja welke problemen er zijn op de vijf basisvoorwaarden. De buitendienstmedewerker van BN stuurt zijn rapport door naar een binnendienstmedewerker van BN die de acties en contacten met de ketenpartners oppakt. Dit proces begint tijdens detentie en kan doorlopen tot na detentie, afhankelijk van de benodigde acties. De binnendienst rapporteert de gedane acties terug aan de casemanager binnen de PI en de betreffende buitendienstmedewerker. Na detentie bekijkt BN of de klant op de 5 leefgebieden stabiel genoeg is om verder begeleiding vanuit de Sociale Dienst te krijgen. BN heeft geen aparte aanpak voor veelplegers.
Amsterdam	Een deel van het re-integratiebeleid is gericht op de Top 600 criminelen + een Top 400 van personen die nog niet zijn toegetreden tot de Top 600, maar wel al met justitie in aanraking zijn geweest (om te voorkomen dat zij ooit tot de Top 600 gaan behoren). Dit beleid is verankerd in het Programma 'Detentie en Terugkeer', uitgevoerd in het Actiecentrum Veiligheid (AcV). Amsterdam heeft ook een aanpak gericht op reguliere (ex-)gedetineerden, gebaseerd op landelijke afspraken, waar in principe alle (ex-)gedetineerden voor in aanmerking komen. Re-integratie bestaat dan vooral uit het faciliteren van het gebruik van bestaande gemeentelijke voorzieningen voor de vijf basisvoorwaarden. Het is onduidelijk hoe het reguliere re-integratiebeleid voor alle (ex-)gedetineerden zich verhoudt tot het beleid voor de Top 1.000 en de bestaande gemeentelijke voorzieningen voor alle Amsterdammers. ⁷⁸

⁷⁸ Rekenkamer Amsterdam, *Nazorg aan gedetineerden. Een ongemakkelijke keten*, Bestuurlijk rapport, mei 2013, p. 3.

Samenwerking

Het gevangeniswezen en gemeenten dienen regionaal en lokaal invulling te geven aan de uitvoering van het ‘Convenant re-integratie van (ex-)gedetineerden’. Dit vereist samenwerking met andere relevante organisaties zoals woningcorporaties, zorginstellingen en maatschappelijke- en vrijwilligersorganisaties. Het gevangeniswezen moet haar samenwerkingspartners (gemeente, ketenpartners, maatschappelijke organisaties) de gelegenheid bieden om de dienstverlening al tijdens detentie op te starten of te continueren⁷⁹.

De samenwerking tussen de personen die zich vanuit de gemeenten en Veiligheidshuizen bezighouden met re-integratieactiviteiten voor (ex-)gedetineerden en de casemanagers in de PI's lijkt in het algemeen goed te verlopen, vooral als de persoonlijke contacten tussen individuele ambtenaren en casemanagers goed zijn. In sommige PI's is er een ketenpartnercoördinator, wat de samenwerking makkelijker maakt. Wat ook een positieve ontwikkeling is, is de komst van re-integratiecentra (RIC) binnen PI's. Een gedetineerde kan alvast veel zaken die hij buiten nodig heeft binnen regelen en doen.⁸⁰ Het is dan wel zaak dat deze RIC een groot deel van de week open zijn, bij voorkeur dagelijks en ook buiten de reguliere tijden. Enkele kritische noten zijn:

- Een gebrekkige communicatie tussen de casemanager(s) en de procesregisseur van het Veiligheidshuis. De procesregisseur krijgt daardoor te weinig informatie (vooral weinig ‘zachte’ informatie) om een volledig beeld van de casus te krijgen.
- Er is geen werkproces afgesproken met de Forensische Psychiatrische Afdeling (FPA) en de gemeente. Hierdoor kan het Veiligheidshuis niet adequaat anticiperen op de gevolgen als deze personen (vanuit deze klinieken) uit detentie komen en in de maatschappij terugkeren met alle risico's voor recidive, overlast en veiligheid.
- Er is geen werkproces afgesproken om gemeenten te informeren dat een gedetineerde die vrijkomt, vrijkomt op grond van voorwaardelijke invrijheidsstelling en welke bijzondere voorwaarden dan aan zijn vrijlating zijn verbonden.

De volwassenreclassering speelt een heel beperkte rol in het kader van activiteiten gericht op maatschappelijke re-integratie van (ex-)gedetineerden. De enige rol die de 3RO in dat kader spelen is de uitvoering van gedragsinterventies. Dat doen ze voor circa tien procent van de volwassen (ex-)gedetineerden. Gemeenten kunnen in het licht van activiteiten gericht op re-integratie van (ex-)gedetineerden trajecten inkopen bij het Leger des Heils en de SVG. Het Leger des Heils is tien jaar geleden gestart met het Prison Gate Office Project (PGO, zie box 4.1), dat zich richt op de meest kwetsbare ex-gedetineerden.

⁷⁹ Zie: Vereniging van Nederlandse Gemeenten en ministerie van VenJ (2014), *Richting aan Re-integratie, Convenant Re-integratie van (ex-)gedetineerden*, december 2014.

⁸⁰ Sommige gemeenten, zoals Amsterdam, hebben ook een ‘buiten’ re-integratiecentrum. Hier kunnen gedetineerden die plotseling vrijkomen en in het RIC ‘binnen’ van alles opgestart hebben, dit ‘buiten’ voortzetten en afmaken.

'Als geïntegreerd onderdeel van het Leger des Heils Jeugdbescherming & Reclassering, werken wij in het hele land. Onze beproefde 'hands-on' aanpak is gericht op het voorkomen van recidive en het beperken van overlast. Dit doen wij onder andere door:

- Te zorgen dat iemand weer een dak boven zijn of haar hoofd heeft;
- Herstel van het normale leven door de ex-gedetineerde te begeleiden naar passend werk;
- De ex-gedetineerde te helpen zijn vrije tijd gestructureerd en zinvol te leren besteden;
- De ex-gedetineerde te helpen met het herstellen van relaties en het opbouwen van een positief sociaal netwerk.

Prison Gate Office biedt continuïteit in de begeleiding van (ex-)gedetineerden. De begeleiding starten we het liefst enkele maanden voor vrijlating en laten we doorlopen tot drie maanden na detentie. Na aanmelding volgt doorgaans snel een kennismaking en een gesprek over zaken die geregeld moeten worden en problemen die spelen. We stemmen onze acties af op de behoeften en mogelijkheden van de cliënt. We overleggen met zowel onze samenwerkingspartners als met familie en vrienden van de cliënt.'

Bron: <http://www.legerdesheils.nl/nieuwe-start-na-gevangenisstraf>

Omdat in veel gemeenten de activiteiten gericht op maatschappelijke re-integratie van (ex-)gedetineerden gelokaliseerd zijn in en uitgevoerd worden vanuit de fysieke locatie van het Veiligheidshuis, zijn vaak de lijntjes tussen de GCN/trajectregisseur/procesregisseur en de ketenpartners kort. Toch hebben respondenten twee punten genoemd die niet goed lopen in de samenwerking. Ten eerste hebben sommige gemeenten in dit onderzoek de ervaring dat de samenwerking tussen de ketenpartners onderling moeizaam verloopt. Samenwerking tussen alle betrokken instanties zou op problemen stuiten, vooral bij complexe problematiek. In een complexe casus is al snel zowel GGZ, verslavingszorg als andere zorg, zoals voor LVB'ers, nodig. Door onvoldoende of geen samenwerking schieten instellingen dan tekort. Volgens de respondenten van de gemeenten die dit punt opmerken zou een reden hiervoor kunnen zijn dat tweedelijnsvoorzieningen, zoals GGZ-verslavingszorg, budgetten hebben, waardoor ze eigen grenzen afbakenen wat de samenwerking verstoort. Vaak spelen persoonlijke factoren een rol. Als het klikt tussen individuele medewerkers van de verschillende instantie die (zouden moeten) samenwerken verloopt de samenwerking beter dan wanneer zo'n klik er niet is. Het tweede punt betreft de informatie-uitwisseling en -deling tussen gemeenten en ketenpartners. Respondenten van enkele gemeenten in dit onderzoek hebben de ervaring dat sommige partners (bijvoorbeeld de reclassering) op grond van de privacywetgeving terughoudend zijn om informatie met de gemeente, maar ook onderling te delen.

De gemeenten/Veiligheidshuizen die in ons onderzoek zijn betrokken ervaren het als een gemis als er in hun regio geen (contractuele) afspraken zijn of samenwerking is met aanbieders van woonvoorzieningen in het algemeen en woningcorporatie(s) in het bijzonder met het oog op maatschappelijke re-integratie van (ex-)gedetineerden. In deze gemeenten is de groep (ex-)gedetineerden geen bijzondere doelgroep en dienen zij zich, net zoals elke reguliere burger, bij een woningcorporatie in te schrijven waarna zij op een wachtlijst worden geplaatst. De respondenten van vrijwel alle gemeenten in dit onderzoek noemen het tekort aan geschikte, betaalbare woningen in de gemeente als knelpunt. Tevens hebben deze gemeenten te maken met andere groepen (bijvoorbeeld statushouders) die, op grond van het landelijk beleid, voorrang moeten krijgen. Vaak is de detentietijd korter dan de wachttijd op de wachtlijst zodat een dakloos iemand die in detentie gaat na detentie wederom op straat komt.

De GCN⁸¹ en de casemanagers van de PI zijn de sleutelfiguren in het organiseren van de re-integratieactiviteiten voor volwassen (ex-)gedetineerden. De casemanager faciliteert de gedetineerde tijdens detentie bij het op orde krijgen van de vijf basisvoorwaarden en zet alles, in samenwerking met

⁸¹ Of een trajectregisseur, of iemand in het Veiligheidshuis die de taken van een GCN heeft, eventueel voor meerdere gemeenten.

de gemeente, in gang. De gemeentelijke nazorgcoördinator faciliteert na detentie. Informatie-uitwisseling over de vijf basisvoorwaarden van re-integratie van (ex-)gedetineerden is essentieel om de re-integratietaken van de gemeenten zo nodig en wenselijk zo snel mogelijk, al tijdens detentie te kunnen starten. In theorie vangt het proces van de re-integratie aan zodra een gedetineerde in de PI komt. De casemanager van de PI meldt de detentie binnen twee werkdagen via DPAN aan de nazorgcoördinator van de gemeente van herkomst. Nadat de gemeente van herkomst de melding heeft binnengekregen moet de gemeente binnen vijf werkdagen alle beschikbare informatie over de vijf basisvoorwaarden invullen in DPAN en retourneren aan de casemanager. De casemanager voert vervolgens een screeningsgesprek met de gedetineerde over zijn situatie op de vijf basisvoorwaarden en legt ook deze informatie vast in DPAN. De informatie wordt gebruikt bij het opstellen van het Detentie- en Re-integratieplan. Bij ontslag uit detentie moet de casemanager alle gegevens tijdig overdragen aan de gemeente.

Uit de gesprekken en diverse onderzoeks- en beleidsrapporten⁸² signaleren wij in het proces zoals deze hiervoor theoretisch is vormgegeven, ten minste twee knelpunten:

- Privacywetgeving: van gemeenten wordt verwacht dat zij binnen vijf werkdagen alle benodigde informatie over de gedetineerde op de vijf basisvoorwaarden in DPAN invullen, maar dit blijkt in de praktijk een moeilijke en soms onmogelijke klus vanwege allerlei privacyregels. Het gegeven dat GCN/trajectregisseurs nauwelijks toegang hebben tot de gemeentelijke registratiesystemen is een knelpunt bij de bepaling wat optimale (na)zorg voor deze gedetineerde zou moeten zijn.
- De informatie-uitwisseling is niet 100 procent sluitend. Zo blijkt dat van een groot deel van de gedetineerden geen informatie beschikbaar is in DPAN. Ook komen registratiefouten voor (bijvoorbeeld: niet altijd klopt de einddatum van detentie, DPAN-dossiers zijn niet afgesloten, gedetineerden hebben een registratienummer dat later veranderd is (in het gevangeniswezen wordt het strafrechtsketennummer gehanteerd), het onderhoud van de gegevens in DPAN (bijvoorbeeld overplaatsing, tijdelijke schorsing, voorwaardelijke vrijlating) vindt onvoldoende plaats en/of wordt niet aan de gemeente doorgegeven).

4.3.3 UITVOERING RE-INTEGRATIEACTIVITEITEN GERICHT OP DE VIJF BASISVOORWAARDEN

In het algemeen zijn zaken zoals de identiteitskaart en de collectieve zorgverzekering voor alle (ex-)gedetineerden goed geregeld (zie ook de vierde Monitor Nazorg, 2016). Tijdens detentie houdt de zorgverzekering op. De zorg tijdens detentie wordt bekostigd door DJI. We gaan daarom in het navolgende in op de uitvoering van activiteiten op de terreinen van de basisvoorwaarden werk en inkomen, schuldhulpverlening, huisvesting en zorg.

Werk en inkomen

Inkomen

Vanuit de gedachte dat hoe eerder een (ex-)gedetineerde voorzien is van een inkomstenbron, hoe kleiner het risico op recidive is, hebben vrijwel alle gemeenten/Veiligheidshuizen (in het geval een gemeente de re-integratieactiviteiten in het Veiligheidshuis heeft belegd) in het onderzoek afspraken gemaakt met de PI dat gedetineerde burgers zonder inkomstenbron in de laatste maand voor hun invrijheidsstelling vanuit het RIC van de PI kunnen solliciteren. Hierdoor vangt de wachttijd van één maand al in de PI aan en hebben zij zodra zij uit detentie komen per direct recht op een uitkering. In Den Haag en Amsterdam (Rekenkamer Amsterdam, 2013) is dit echter anders geregeld.

Eén van de respondenten signaleert het gebrek aan inkomen tijdens detentie als een knelpunt: gebrek aan inkomen breekt een gedetineerde na detentie op. Het zou (naar Duits model) kunnen helpen als gedetineerden de kans krijgen om tijdens detentie te kunnen sparen door te werken en dit spaarpotje na

⁸² Zie bijlage IV.3.2.

detentie in te zetten, bijvoorbeeld door hieruit de eerste voorzieningen na detentie (voor bijvoorbeeld huisvesting) te bekostigen.

Arbeidstoeleiding

In een aantal gemeenten van ons onderzoek (Helmond, Deventer, Roermond, Utrecht, Amsterdam regulier re-integratiebeleid) zijn gedetineerde burgers na hun detentie weer een 'reguliere' burger, worden zij door de gemeente ook behandeld als iedere andere 'reguliere' burger en kunnen zij na detentie, net als iedere andere burger, gebruikmaken van de reguliere voorzieningen. Toch doen vrijwel alle gemeenten iets extra's voor hun burgers die uit detentie komen als het gaat om toeleiding naar werk:

1. Alle ex-gedetineerden in Helmond krijgen de eerste zes maanden na detentie intensievere begeleiding van de medewerkers van de Dienst Werk en Inkomen (DWI) om hen naar een baan te begeleiden dan reguliere burgers.
2. In Deventer is een project gaande om de afstand tot de arbeidsmarkt van uitkeringsgerechtigden te verkleinen en hierin kunnen ex-gedetineerden ook participeren. Zij vormen voor dit project geen specifieke doelgroep, maar zijn onderdeel van de groep 'met een smetje'. Daarnaast doet een groep (circa 25) ex-gedetineerden vrijwilligerswerk via een gemeentelijke stichting.
3. In Roermond wordt een speciale consultant geregeld indien in DPAN is aangetekend dat de ex-gedetineerde een LVB'er is. In een PI in deze regio is een pilot gaande, waarbij gedetineerden al tijdens detentie betaalde arbeid kunnen verrichten die zij bij deze werkgever na detentie kunnen voortzetten.
4. In het reguliere re-integratiebeleid van de gemeente Amsterdam streeft DWI ernaar om voor alle ex-gedetineerden zonder inkomen uit arbeid een gesprek te plannen op de eerste dag na detentie. Op basis van dit gesprek wordt bepaald welk traject de ex-gedetineerde voor arbeidstoeleiding of dagbesteding gaat volgen.

In vooral de grote gemeenten (Groningen, Den Haag, Amsterdam (voor zover Top 600) worden ex-gedetineerden wel als een aparte subgroep gezien als het gaat om de begeleiding naar werk na detentie.

Schuldhelpverlening

Uit de gesprekken komt het beeld naar voren dat de schuldenproblematiek de 'taaieste' basisvoorwaarde is als het gaat om het creëren van oplossingen. Eén van de redenen is dat de schulden van een (ex-)gedetineerde niet goed in kaart kunnen worden gebracht. De gemeente is vaak niet bekend met de volledige schuldenproblematiek van een (ex-)gedetineerde, maar vaak heeft een (ex-)gedetineerde zelf ook geen of nauwelijks overzicht van de omvang van de eigen schulden (van de omvang van de bedragen en bij wie de schulden zijn gemaakt). De omvang van de schulden wordt gaandeweg zichtbaar als er aanmaningen komen en/of incassobureaus zich melden en het blijkt dan vaak eerder veel groter dan kleiner te zijn dan oorspronkelijk werd gedacht. Een (ex-)gedetineerde kan dan schulden blijken te hebben bij de Belastingdienst (bijvoorbeeld de zorgverzekering), woningcorporaties (huurachterstanden), CJIB (boetes) maar ook bij winkels (kopen op afbetaling), en/of privépersonen.

Het zou voor de GCN/trajectregisseur met het oog op activiteiten gericht op re-integratie op de basisvoorwaarde schuldhelpverlening gemakkelijker zijn als hij inzicht zou hebben in de schuldenproblematiek van een (ex-)gedetineerde. Maar, zoals hiervoor is geschreven, a) het ontbreekt de (ex-)gedetineerde vaak zelf aan inzicht in de eigen schuldenproblematiek, b) de gemeente heeft geen directe toegang tot de gegevens van organisaties zoals de Belastingdienst of woningcorporaties en c) dergelijke organisaties mogen de gemeente die informatie niet verschaffen vanwege privacywetgeving.

Gemeenten zouden graag al tijdens detentie alle informatie over mogelijke schulden op een rij willen hebben, om al tijdens detentie een plan van aanpak te kunnen maken en een start te kunnen maken met het oplossen van de problematiek en om daar na detentie mee verder te kunnen gaan. Een aantal gemeenten (Utrecht, Den Haag, Amsterdam) zoekt hiervoor de noodzakelijke samenwerking met de PI en met organisaties als UWV, woningcorporaties, CJIB en de Belastingdienst.

In sommige andere gemeenten is de gedachte dat een gedetineerde tijdens detentie geen inkomen heeft, dat hij dus ook (nog) geen schulden kan aflossen en dat de inzet van schuldhulpverlening dan nog geen zin heeft. Volgens deze respondenten is dan het hoogst haalbare dat de gedetineerde bij vrijlating zelf inzicht heeft in zijn eigen schuldenproblematiek. Na vrijlating kan de gemeente de ex-gedetineerde in contact brengen met een instelling voor schuldhulpverlening, maar bij eventuele vervolgspraken draagt de ex-gedetineerden zelf de verantwoordelijkheid.

Wonen/huisvesting

Een knelpunt dat zich in vrijwel alle gemeenten in het onderhavige onderzoek voordoet is het ontbreken van voldoende geschikte en voldoende betaalbare woningen voor ex-gedetineerden. Dit geldt echter niet alleen voor de groep ex-gedetineerden, maar voor alle burgers die afhankelijk zijn van dergelijke woningen (bijvoorbeeld statushouders, alleenstaanden, jongeren, LVB'ers). Alleen in krimpgemeenten, vaak dicht bij de grens gelegen, is het knelpunt minder groot.

Extra probleem is dat een deel (in sommige gemeenten een groot deel: Helmond 30 tot 35%) van de gedetineerden dak- en thuisloos is als zij in detentie gaan. Deze groep is structureel dakloos en het grootste deel blijft met het huidige woningaanbod ook na detentie dakloos. Volgens een respondent zouden er ook binnen het huidige zorgaanbod weinig mogelijkheden zijn voor deze groep. In enkele gemeenten in het onderzoek, vooral de kleinere, biedt de maatschappelijk opvang uitkomst. Een knelpunt dat de respondenten van deze kleinere gemeenten in dit verband noemen, is dat er te weinig doorstroom is in de maatschappelijke opvang.

Volgens de respondent van de gemeente Amsterdam is de maatschappelijke opvang geen goede optie (meer) voor ex-gedetineerden, omdat het karakter van de populatie ex-gedetineerden in een stad als Amsterdam in de loop der tijd veranderd is. Waren het voorheen voornamelijk oudere personen met psychiatrische problemen, verslaving en dakloosheid, tegenwoordig gaat het vooral om jongere personen met gedragsproblemen, persoonlijkheidsproblematiek en/of een verstandelijke beperking. De maatschappelijke opvang zou nog steeds vooral gericht zijn op oudere, dakloze personen met psychiatrische/verslavingsproblematiek (35+), maar niet op de 20+ LVB'ers, die andere zorg nodig hebben.

Een aantal respondenten noemt als probleem dat woningcorporaties geen 'tweede kans'-beleid kennen. Personen die zich niet aan de regels van huisvesting hebben gehouden (voor overlast hebben gezorgd, hennepsteelt, huurschuld, etc.) worden op een 'zwarte lijst' geplaatst en komen dan al gauw een aantal (twee, drie) jaren niet meer in aanmerking voor een nieuwe (tweede) kans op een woning. Vaak belanden deze personen dan in de maatschappelijke opvang. Als diegene het vervolgens probeert buiten de eigen woonplaats dan stelt men dat er geen regiobinding is. Op deze manier blijft men in de opvang, wat doorstroming belemmert.

Box 4.2 Citaat van een respondent

'In zekere zin is het huidige systeem erg hard. Gedetineerden zijn vaak (zwaar) beschadigde hulpbehoevende individuen. In het huidige systeem mag iemand één keer in de fout gaan, daarna niet meer. Bovendien wordt iemand die ooit in het verleden in de fout is gegaan daar steeds weer opnieuw op afgerekend. Ik zou iedereen de kans willen geven om vaker te mogen vallen, zonder steeds opnieuw gestraft te worden. Ik pleit voor een time-out mogelijkheid. Dat houdt in dat iemand, zonder tussenkomst van een rechter, eventjes kan afkoelen (in een PI) om hem of haar de gelegenheid te geven weer 'normaal' te doen. Ook zou er meer op de zorgketen vertrouwd moeten worden en dus minder detentie en meer zorg verleend moeten worden.'

Het Leger des Heils is van mening dat er een tussenstap wordt gemist voor de ex-gedetineerden tussen detentie en huisvesting. Een aanbeveling is om drie of vier bovenregionale Prison Gate Houses (PGH) te creëren, een tijdelijke verblijfplaats voor ex-gedetineerden op het moment dat ze uit de PI komen. Vooral in de Randstad is woonruimte moeilijk te regelen en een PGH zou dan handig zijn als overbruggingsperiode. Dan hoeven ex-gedetineerden niet de lokaties van de dag- en nachtopvang af te

struinen en dit kan tevens de kans op recidive verlagen. Het is in dit verband belangrijk dat er al tijdens detentie een plan van aanpak wordt gemaakt. Dit gebeurt nog te weinig.

Zorg

Op het gebied van de basisvoorwaarde ‘zorg’ zijn er zowel gemeenten die wel als gemeenten die geen wachtlijsten bij zorgaanbieders ervaren. Als we kijken naar de acht gemeenten die in het onderzoek zijn betrokken dan lijkt het al dan niet voorkomen van wachtlijsten geen verband te houden met de grootte van de gemeente: gemeenten met en zonder wachtlijsten komen zowel onder grote als kleine gemeenten voor.

In de gemeenten in het onderzoek lopen de voorzieningen voor zorg via het reguliere aanbod. In gemeenten waar wachtlijsten zijn is de overbruggingsperiode na detentie tot het krijgen van de gewenste/noodzakelijke zorg (bijvoorbeeld verslavingszorg) lang. Volgens een respondent is dit extra frustrerend als het gaat om ‘zorgmijders’: als er veel moeite is gedaan om een (ex-)gedetineerde te overtuigen gebruik te maken van bepaalde zorg (vaak bemoeizorg: geestelijke zorg en verslavingszorg) en hij heeft eindelijk deze zorg geaccepteerd, dan is het frustrerend om vervolgens te moeten melden dat er nog een wachttijd is. Als het bijvoorbeeld zes weken duurt voordat iemand de zorg krijgt is het een reële mogelijkheid dat die persoon inmiddels weer in zijn oude gewoonten teruggevallen is.

Overige knelpunten in de uitvoering van re-integratieactiviteiten

In de gesprekken zijn verder nog de volgende knelpunten naar voren gekomen:

- Sluiting PI's met als gevolg een grotere afstand tussen PI en gemeente: waar een gedetineerde terecht komt is onder meer afhankelijk van de duur van de gevangenisstraf en de inschatting van het vluchtgevaar en maatschappelijk risico. Als gevolg van een teruglopend aantal gedetineerden op landelijk niveau en als gevolg van bezuinigingen is in de afgelopen jaren een aantal PI's gesloten. In de regio's waar PI's zijn gesloten worden GCN/proces-/trajectregisseurs van gemeenten en/of Veiligheidshuizen geconfronteerd met grotere afstanden die zij moeten overbruggen om hun gedetineerde burgers in verder weg gelegen PI's te kunnen bezoeken. Hiervoor is geen (extra) geld beschikbaar. Gedetineerden die verder weg van hun woonplaats gedetineerd zijn lijden hieronder in de vorm van een verminderde kwaliteit van re-integratie.
- Informatie-uitwisseling rondom voorwaardelijke invrijheidsstelling (v.i.): uit de gesprekken blijkt dat ten minste een deel van de acht gemeenten de ervaring heeft dat de informatie rondom de terugkeer van een ex-gedetineerde in de maatschappij onder het regime van bijzondere voorwaarden op grond van v.i., niet goed verloopt (zie paragraaf 2.4.1). Als een gedetineerde met v.i. gaat, kan een gemeente dit in het algemeen niet volgen via een werkproces. In de ideale situatie gaat de uitvoering van de bijzondere voorwaarden op grond van v.i. in de tijd gelijk op met vrijwillige re-integratieactiviteiten. De betrokkene kan tijdens de uitvoering van de bijzondere voorwaarden in aanmerking komen voor voorzieningen van de gemeente. Voor een efficiënte uitvoering is het belangrijk dat de activiteiten in het kader van de bijzondere voorwaarden en die in het kader van de vrijwillige re-integratieactiviteiten op elkaar worden afgestemd. Hiervoor is volgens de respondenten wederzijdse informatieverschaffing en –uitwisseling onontbeerlijk. De gemeenten geven aan dat in de praktijk een deel van de gemeenten⁸³ niet altijd en niet altijd tijdig een melding van de PI uit DPAN krijgt dat iemand in v.i. komt. De ervaring van deze gemeenten is dat zij in het algemeen ook niet geïnformeerd worden wie de toezichthouder is van de persoon die v.i. krijgt en welke trajecten en/of voorwaarden zijn afgesproken. Een knelpunt hierbij is dat tijdens detentie informatie vaak wordt verstrekt aan de gemeente waar de gedetineerde vandaan komt ('herkomst'-gemeente), maar dat de herkomstgemeente een andere kan zijn dan de gemeente waar de gedetineerde na invrijheidsstelling naartoe gaat ('ontvangende' gemeente). Dan blijkt dat

⁸³ Of het Veiligheidshuis als een gemeente de re-integratieactiviteiten volledig in het Veiligheidshuis heeft belegd.

de ‘ontvangende’ gemeente vaak laat of pas echt aan het einde van de detentie wordt geïnformeerd.

Er is een bepaalde mate van overlap tussen de activiteiten die aan een (ex-)gedetineerde worden opgelegd (verplicht/gedwongen) op grond van de bijzondere voorwaarden in het kader van v.i. en activiteiten in het kader van de vrijwillige re-integratieactiviteiten, bijvoorbeeld trainingen in het licht van de gedragsbeïnvloedende voorwaarden. Gemeenten signaleren het knelpunt dat er geen afstemming is tussen de verplichte bijzondere voorwaarden in het justitiële kader en de vrijwillige re-integratieactiviteiten door de gemeente.

- Vraag naar voorzieningen uit andere gemeenten: centrumgemeenten (zoals Deventer en Groningen) ervaren als knelpunt dat andere, omliggende gemeenten een beroep doen op de voorzieningen van deze centrumgemeenten. Centrumgemeenten beschikken over relatief veel voorzieningen (zo beschikt Groningen over gratis opvang), waardoor omliggende gemeenten hun ex-gedetineerden sneller naar deze centrumgemeenten sturen. Dit kan nadelig zijn voor de inwoners van de centrumgemeente (zoals in Groningen, waar de eigen burgers geconfronteerd kunnen worden met een opvang die vol is). Groningen vangt ook ex-gedetineerden vanuit de G4 op. Ook bestaat de voorkeur om personen uit een tbs-instelling in de regio van de tbs-instelling te houden, wat ook een extra beroep doet op de voorzieningen in Groningen.

4.3.4 SUBSIDIEBELEIDSKADER BEGELEIDEN VAN EX-GEDETINEERDEN VOOR WONEN EN WERKEN VOOR 2015

Sinds 2014 geldt het ‘subsidiebeleidskader begeleiden van ex-gedetineerden voor wonen en werken.’⁸⁴ Doelstelling van dit subsidiebeleidskader is om trajecten op het terrein van wonen en werken voor ex-gedetineerden binnen gemeenten te stimuleren. Er is voor gekozen om de gemeenten zoveel als mogelijk ruimte te bieden om te bepalen welke trajecten op het terrein van wonen en werken zij willen inzetten voor deze doelgroep. Uitgangspunt is de gemeentelijke (beleids-)autonomie: gemeenten bepalen welke trajecten passen binnen het gemeentelijk re-integratiebeleid. De gemeente kan het beste beoordelen welke trajecten noodzakelijk zijn voor ex-gedetineerden die zich vestigen in de desbetreffende gemeente.

Voor een meer uitgebreide beschrijving van het subsidiebeleidskader en een uitwerking van de wijze waarop enkele gemeenten uit het onderzoek deze subsidie inzetten verwijzen wij naar bijlage IV, paragraaf IV.2.5.

4.4 INTEGRATIE-INSPANNINGEN VOOR JEUGDIGE (EX-)GEDETINEERDEN

4.4.1 INLEIDING

In de interviews bij de gemeenten hebben we niet altijd even uitvoerig de nazorg van jeugdige (ex-)gedetineerden kunnen bespreken. Een reden hiervoor is dat nog niet alle gemeenten de omslag naar de nieuwe situatie na de invoering van de nieuwe Jeugdwet (op 1 januari 2015) volledig hebben ondergaan en nog bezig zijn om het nieuwe beleid vorm te geven. Immers, met de invoering van de nieuwe Jeugdwet is voor gemeenten veel veranderd. Vanaf dat moment zijn gemeenten bestuurlijk en financieel verantwoordelijk geworden voor de jeugdhulp, ook de hulp die in het kader van een strafrechtelijke titel moet worden geboden. Sinds die datum zijn gemeenten ook financieel en bestuurlijk verantwoordelijk voor de inzet van jeugdreclassering.

⁸⁴ Het subsidieplafond bedraagt voor 2016 € 2.400.000. Omgerekend is het niet meer dan een paar tientjes per ex-gedetineerde. Het bedrag is puur om toch even die extra aandacht voor de doelgroep te krijgen, want deze staat in het algemeen niet bovenaan de lijst van een gemeente.

Een andere reden is dat in een aantal gemeenten in ons onderzoek nazorg voor jeugdige (ex-)gedetineerden steeds minder speelt: deze gemeenten hebben jaarlijks met een dusdanig klein (en afnemend) aantal jeugdige (ex-)gedetineerden te maken dat deze gemeenten hiervoor geen speciaal beleid hebben ontwikkeld.

4.4.2 DE ROL VAN DE RAAD VOOR DE KINDERBESCHERMING EN TRAJECTBERADEN

De RvdK speelt een cruciale rol in de integratie van jeugdige (ex-)gedetineerden. In tegenstelling tot de re-integratie in het vrijwillig kader bij volwassenen, waar de regie bij de gemeenten ligt, ligt de regie voor de uitvoering van de (verplichte) nazorg van jeugdige (ex-)gedetineerden bij de RvdK. Op initiatief en onder regie en voorzitterschap van de RvdK begint al tijdens detentie het organiseren van integratieactiviteiten voor de jeugdige in zogenoemde trajectberaden. De RvdK kijkt samen met de gemeente en andere betrokken ketenpartners naar de leefgebieden. De (jeugd)reclassering houdt uiteindelijk toezicht en doet de begeleiding.

Een andere taak van de RvdK is het adviseren van de rechter over wat er in een vonnis opgenomen moet worden (verplichte nazorg, justitieel kader). Vaak heeft een jeugdige al in de jaren voor detentie een heel verleden met zorg- en andere trajecten in het gemeentelijke domein. In de trajectberaden proberen de ketenpartners aansluiting te vinden bij deze al bestaande trajecten in het gemeentelijke domein door deze trajecten te continueren in de detentieperiode in een JJI (het justitiële domein) en na detentie weer in het gemeentelijke domein. Het streven is om dit als het ware één vloeiende, continue lijn te laten zijn. De momenten tussen deze fases (van gemeentelijke naar justitieel domein en van justitieel weer naar gemeentelijk domein) zijn cruciale schakelmomenten voor alle ketenpartners.

De voorbereiding van de nazorg begint op dag één dat een jeugdige instroomt in een JJI. Vanaf dat moment gaan op initiatief en onder voorzitterschap van de RvdK, de (jeugd)reclassering, de gemeente en de JJI gezamenlijk aan de slag om informatie te verzamelen over de jeugdige⁸⁵. Al tijdens detentie begint het organiseren van en bieden van integratieactiviteiten aan de jeugdige. De RvdK is in deze uitsluitend casusregisseur en kijkt samen met de betrokken ketenpartners naar de leefgebieden van de jeugdige gedetineerde. Tijdens de zogenoemde trajectberaden maken deze partners afspraken over wat er tijdens detentie en nadat de jeugdige de JJI weer zal verlaten, moet gebeuren in het kader van integratie. Tijdens deze trajectberaden wordt gezamenlijk het integraal trajectplan⁸⁶ afgesproken. Het trajectplan bepaalt de koers voor de activiteiten die de verschillende betrokken partijen, elk vanuit hun eigen expertise en verantwoordelijkheid, ten behoeve van de betreffende jeugdige uitvoeren. Het integraal trajectplan moet ervoor zorgen dat nazorg na detentie in principe naadloos aansluit op de integratie-inspanningen tijdens detentie. De (jeugd)reclassering houdt uiteindelijk toezicht en doet de begeleiding.

4.4.3 ORGANISATIE VAN INTEGRATIEACTIVITEITEN

Met ingang van 1 januari 2015 zijn alle bureaus Jeugdzorg (16) Gecertificeerde Instellingen (GI's) geworden. De aangesloten organisaties werken autonoom, er is geen landelijk kantoor, Jeugdreclassering (en Jeugdzorg) is een brancheorganisatie. De 16 GI's werken regionaal: welke GI wordt ingezet, hangt af van de regio waarin de jongere woont. De William Schrikker groep (WSG) en Leger des Heils zijn ook GI's, maar deze organisaties werken landelijk.

Jeugdreclassering wordt ingezet door de RvdK of het Openbaar Ministerie (OM). Als een jongere is opgepakt en wordt vastgehouden, biedt de RvdK vroeghulp. De RvdK maakt daarbij een risicotaxatie van de jongere (welke problemen spelen er) en bekijkt vervolgens of jeugdreclassering moet worden

⁸⁵ Zie: *Handreiking Nazorg Jeugd*, Conceptversie 1.0, 21 november 2015, p. 9.

⁸⁶ Het integrale trajectplan is geen fysiek document. Het is een koersbepaling van het nazorgtraject, waarover de deelnemers aan het trajectberaad met elkaar overeenstemming hebben. Deze koersbepaling is vastgelegd in de verslaglegging van de gemaakte afspraken in het trajectberaad. Alle overige plannen en adviezen die worden opgesteld ten behoeve van (de voorbereiding op) de nazorg moeten in overeenstemming zijn met dit integrale trajectplan.

ingeschakeld. Bij deze risicotaxatie wordt gekeken naar de zwaarte van het delict en in hoeverre er problemen zijn op tien domeinen.

Voor deze risicotaxatie is het LIJ ontwikkeld: het Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrechtketen. Dit instrument meet het risicoprofiel aan de hand van normscores op tien domeinen: 1. School, 2. Werk, 3. Gezin, 4. Vrije tijd, 5. Relaties, 6. Alcohol- en drugsgebruik, 7. Geestelijke gezondheid, 8. Attitude, 9. Agressie, 10. Vaardigheden. Niet elk domein weegt even zwaar. De RvdK vult dit risicoprofiel zo ver mogelijk in, de jeugdreclassering vult het in veel gevallen aan. Vaak wordt dit instrument na een half jaar opnieuw afgenomen om te kijken in hoeverre de situatie op de tien domeinen is veranderd.

Jeugdreclassering wordt niet ingezet bij alle jongeren, maar vooral bij zwaardere delicten in combinatie met andere problemen (vaak problemen thuis). Het gaat dan om 10 procent van de gevallen. Het delict is leidend om te bepalen of jeugdreclassering wordt ingezet. Er is ook oog voor de omliggende problemen: als het delict minder ernstig is maar de jongere veel problemen thuis heeft of bijvoorbeeld verslaafd is, kan alsnog worden besloten jeugdreclassering in te zetten. De onderliggende problematiek is leidend voor welke GI wordt ingeschakeld. Als er sprake is van een 'licht' risicoprofiel kan er een civiele maatregel (jeugdbeschermingsmaatregel) volgen vanuit de Raad voor de Kinderbescherming. Een voorbeeld van een civiele maatregel is het instellen van een onderzoek naar schoolverzuim (er is dan geen strafrechtelijke titel). Een strafrechtelijke titel kan in sommige gevallen handig zijn, omdat het vaak een ingang betekent tot hulpverleningsmogelijkheden.

Jeugdreclassering wordt altijd ingeschakeld als de jongere in voorlopige hechtenis wordt gezet. De jongere zit maximaal 14 dagen in bewaringstelling en mag daarna nog maximaal drie maanden worden vastgehouden (hij of zij zit dan al in een JJI). Voorlopige hechtenis duurt dus maximaal 3,5 maand, daarna moet de zitting plaatsvinden. 95 Procent van de jongeren wordt tijdens de voorlopige hechtenis geschorst en mag buiten de JJI wachten op de zitting (deze schorsing heet dan een beschikking). Vaak zitten aan deze schorsing wel voorwaarden verbonden, zoals het terugkeren naar school of het ondergaan van een behandeling. Als de jongere geschorst is, kan de zitting ook later dan na 3,5 maand plaatsvinden. Als de jongere is geschorst, is de kans klein(er) dat hij of zij alsnog wordt veroordeeld tot een gevangenisstraf. Blijft hij tot de zitting in voorlopige hechtenis, dan is deze kans groter. JR begeleidt de jongere tot aan het moment van de zitting en is vaak ook bij de zitting aanwezig.

De JR stelt naar aanleiding van de zitting een Plan van Aanpak op, waarin staat welke zorg de jongere volgens de JR nodig heeft voor een goede terugkeer naar de samenleving (ongeacht of de jongere in detentie komt of niet). Dit plan wordt opgesteld mede aan de hand van het LIJ. Tijdens de strafzitting geeft de RvdK aan OM advies over de strafmaatregel. De JR speelt hierin een belangrijke rol: de JR brengt (op basis van het Plan van Aanpak) advies uit aan de RvdK, die dit meestal grotendeels overneemt en formeel indient bij de rechter. Het kan voorkomen dat JR en RvdK het niet eens zijn over het advies dat gegeven moet worden. Zij gaan dan met elkaar in overleg en mochten ze er niet uitkomen (dit gebeurt zelden), dan kan het zijn dat beide adviezen bij de rechter worden ingediend. De JR kan de jongere maximaal twee jaar begeleiden (met uitzondering van recidive) en rapporteert aan het OM.

Rol van de JR tijdens en na detentie

Om zoveel mogelijk grip op de jongeren te krijgen worden integratie-inspanningen al in een vroegtijdig stadium ingezet: de JR wordt al bij de voorlopige hechtenis ingeschakeld, ook al zit de jongere uiteindelijk maar een paar dagen in een JJI. Om een goed integratietraject te kunnen bieden, is het belangrijk dat de JR, de RvdK en JJI's informatie met elkaar uitwisselen.

Tijdens detentie bereidt JR de nazorg voor, samen met de JJI, de ouders en de jongere zelf. In veel gevallen gaat de jongere weer terug naar zijn ouders. JR bereidt de ouders voor op de terugkeer. Daarnaast wordt er gekeken of de jongere terug kan naar school of bijvoorbeeld een leerwerkplaats nodig heeft. Ook het behandelen van psychische problemen is soms nodig. Met het LIJ wordt nogmaals nagegaan hoe het nu met de jongere gaat op de tien domeinen.

In het geval van een PIJ-maatregel of een gevangenisstraf van langer dan zes maanden is de JR tijdens de straf/detentie niet betrokken. Ze krijgen dit niet gefinancierd. JR begeleidt de jongere dan tot de

zitting en start de integratie weer op zes maanden voor vrijlating bij een PIJ-maatregel of twee maanden bij een detentiemaatregel. Het aantal jongeren dat jaarlijks langer dan zes maanden in detentie zit is echter gering. Als detentie korter dan zes maanden duurt, blijft de JR gedurende het hele traject betrokken.

Het komt voor dat tijdens/na detentie volwassenreclassering wordt ingezet in verband met het gepleegde delict of dat er weinig pedagogische kanten aan zitten waar de JR mee kan helpen.

Voor de wijze waarop de gemeenten Utrecht, Den Haag en Amsterdam integratieactiviteiten voor jeugdige (ex-)gedetineerden hebben georganiseerd, verwijzen wij naar bijlage IV, paragraaf IV.3.3.

4.4.4 UITVOERING

Beleid

In Helmond, Roermond, Deventer en Groningen is geen sprake van specifiek beleid voor jeugdige (ex-)gedetineerden. De werkwijze van de gemeente (en de voorzieningen) zijn voor jeugdige (ex-)gedetineerden in veel gevallen hetzelfde als voor volwassenen. Voor een beschrijving van de wijze waarop in de gemeenten Utrecht Den Haag en Amsterdam nazorg voor jeugdige (ex-)gedetineerden wordt uitgevoerd, verwijzen wij naar bijlage IV, paragraaf IV.3.4.

Samenwerking

In de trajectberaden, onder regie van de RvdK, werken gemeenten samen met de JJI's en GI's. In sommige gemeenten is de gemeente hierbij vertegenwoordigd door een medewerker van een andere (al dan niet ingekochte) organisatie, bijvoorbeeld een GI (Utrecht) of het Veiligheidshuis (Groningen). Afhankelijk van de casus en de wijze waarop de jeugdhulp in een gemeente is georganiseerd sluiten andere partijen bij dit overleg aan: 3RO, jeugdinstanties, GGZ, politie, het OM, maatschappelijk werk, jongerenwerk, straatcoaches, etc. In Deventer nemen gedragswetenschappers deel aan de trajectberaden. In een aantal gemeenten hebben we gehoord dat het daar sterk de voorkeur geniet dat één of beide ouders en de jeugdige zelf aanwezig zijn tijdens de trajectberaden. De regievoerder van een casus verschilt per casus en kan bovendien in de verschillende fases van een casus wisselen.

Afhankelijk van de grootte van een gemeente en/of het aantal jeugdige (ex-)gedetineerden vinden de trajectberaden meer of minder frequent plaats. In kleinere gemeenten met weinig jeugdige (ex-)gedetineerden kan dit één keer in de vier weken zijn, in grotere gemeenten één keer per week. Daarnaast vindt in veel gemeenten apart overleg plaats over de 'zware' gevallen en/of veelplegers. Zo worden in Amsterdam één keer maand de PIJ'ers besproken.

Volgens een respondent van één van de ketenpartners verloopt de samenwerking tussen de JR en de JJI's in principe prima. Vaak is de kwaliteit van de samenwerking wel afhankelijk van individuele personen binnen de JJI of de JR. Als men elkaar minder goed kent wordt er minder snel informatie met elkaar gedeeld. Ook afstand speelt een rol (jongere zit soms ver van woonplaats in een JJI).

Volgens de respondent van een andere ketenpartner is het voor het slagen van een traject belangrijk dat alle schakels betrokken zijn. Volgens deze respondent is het in de praktijk echter vaak zo dat één van de partijen net iets minder vaak aanschuift, wat een succesvol traject kan vertragen of in de weg kan staan. Wel zou het zo zijn dat het uiteindelijk altijd wel lukt alle informatie van de benodigde partners over een casus op tafel te krijgen.

Tot slot

Een aantal respondenten heeft opgemerkt dat sinds de invoering van de Jeugdwet het verantwoordelijkheidsgevoel bij de gemeenten lijkt toegenomen. Omdat de gemeenten nu de financiële verantwoordelijkheid dragen is als neveneffect ook de morele verantwoordelijkheid toegenomen. Via de trajectberaden kunnen gemeenten nu meepraten over de omvang en aard van de in te zetten jeugdhulp voor jeugdige (ex-)gedetineerden (voor zover dat niet in het vonnis is opgenomen, want dan moet de gemeenten dit alleen maar uitvoeren).

De respondent van een van de ketenpartners heeft het vermoeden dat het nieuwe systeem de kosten niet verhoogd heeft. Nu gemeenten door de financiële verantwoordelijkheid bewuster zijn geworden van de kosten is er bijvoorbeeld veel meer aandacht gekomen voor preventie. Het voorkomen van delicten levert besparingen op voor de uitvoering van re-integratieactiviteiten.

4.4.5 KNELPUNTEN

In de gesprekken zijn de volgende knelpunten op het gebied van integratieactiviteiten voor jeugdige (ex-)gedetineerden genoemd:

- Huisvesting: het belangrijkste knelpunt is de wachtlijsten voor huisvesting voor jongvolwassenen en LVB'ers die uit detentie komen en niet (meer) naar huis kunnen. Er zijn wachtlijsten voor wonen, beschermd wonen en/of wonen in een instelling. Een manier om dit knelpunt op te lossen of te voorkomen is om het integratietraject zo vroeg mogelijk in te zetten, zodat de logistiek al ver vooruit gepland kan worden.
- Scholing: er is een knelpunt met betrekking tot de opnameplicht van scholen. Een school is verplicht om een jongere op te nemen en er zijn regionale samenwerkingsverbanden tussen scholen om dit onderling te regelen. Dit loopt niet soepel. Scholen nemen toch vaak ex-gedetineerde jongeren niet op, omdat ze bang zijn dat ze onruststokers of ongemotiveerde jongeren op hun school krijgen. Hierdoor kunnen jongeren na detentie dan niet terug naar school, wat zou kunnen leiden tot een hoger recidiverisico.
- Geen verplichte nazorg na detentie: er zijn jeugdige ex-gedetineerden die hun onvoorwaardelijke straf hebben uitgezeten en in hun vonnis geen voorwaardelijke straf hebben opgelegd gekregen of ervoor kiezen om hun voorwaardelijke straf in detentie uit te zitten. Op het moment dat zij dan uit detentie komen krijgen zij geen verplichte nazorg meer. Vrijwillige nazorg is wel mogelijk, maar als deze jongeren de door de gemeente aangeboden zorg weigeren, kunnen ze nergens toe verplicht worden. Het gevaar is dat de gemeente deze jongeren niet in het vizier kan houden.
- Samenwerking: de samenwerking tussen de RvdK en de 3RO voor personen die onder het adolescentenstrafrecht vallen en berecht zijn onder het jeugdstrafrecht loopt nog niet vloeiend. In de praktijk komt het veel vaker voor dat 18-23-jarigen volgens het jeugdstrafrecht worden berecht dan de reclassering van tevoren had ingeschat.⁸⁷ Het aantal 18-23-jarigen binnen de JJI's is dan ook een aanzienlijke groep.
- Betaling van gemeenten aan jeugdhulpaanbieders: de financiering door de gemeenten bij lokaal overstijgende casussen zou vaak erg traag en bureaucratisch verlopen, wat voor de GI's negatieve financiële consequenties heeft. In principe is de woonplaats van de ouders leidend voor de GI die wordt ingezet en het is deze gemeente die dan moet betalen voor jeugdreclassering (het woonplaatsbeginsel). In sommige gevallen zit de jongere in een JJI ver van de ouders vandaan en wordt een GI ingezet in die regio. De GI moet dan samenwerken met de gemeente waar de ouders wonen, maar dit verloopt soms stroef. De gemeente heeft vaak geen contract met deze GI afgesloten, waardoor betaling vaak op zich laat wachten. Sommige GI's hebben liquiditeitsproblemen omdat gemeenten niet op tijd betalen. Het kost veel werk en moeite om dit dan nog te regelen: er moet voor deze ene case alsnog een contract tussen de gemeente en die GI worden afgesloten. Daarnaast is het lastig als ouders gescheiden zijn en in verschillende gemeenten wonen: welke gemeente is dan financieel verantwoordelijk? Formeel is dit wel geregeld, maar in de praktijk blijkt dit toch problemen op te leveren of voor veel vertraging in de betalingen te leiden.

Als de delictpleger een LVB'er is, kan er in het vonnis worden opgenomen dat de WSG wordt ingezet als GI. Deze organisatie werkt landelijk. Omdat niet alle gemeenten een zelfstandig contract hebben met de WSG is de financiering van hun inzet veelal een moeizaam proces. Het gebeurt dan weleens dat de gemeente de regionale GI inschakelt en dat deze GI de WSG weer inschakelt. Dit is een grote administratieve last voor de WSG: er moeten veel afspraken met GI's en gemeenten worden gemaakt en de betaling laat soms lang op zich wachten.

⁸⁷ Zie paragraaf 2.3.2.

- Informatie-uitwisseling:
 - o Het delen van informatie tussen ketenpartners ('welke ketenpartner mag welke informatie geven aan welke andere ketenpartner?') is een knelpunt en houdt verband met de privacy van de betrokken (ex-)gedetineerde.
 - o Eén respondent geeft aan dat het een gemis is dat voor 18-23-jarigen die onder het jeugdstrafrecht vallen geen informatiesysteem à la DPAN voor de volwassenen bestaat.
 - o In sommige gemeenten is niet duidelijk van welke instantie de gemeente een melding zou moeten krijgen van personen die onder het adolescentenstrafrecht vallen.
- Herkenning van LVB'ers: LVB'ers worden lang niet altijd herkend als een LVB'er. LVB'ers hebben vaak extra zorg nodig en een andere benadering. Vaak zouden LVB'ers als 'niet-willers' worden behandeld, terwijl het eigenlijk 'niet-kunners' zijn.⁸⁸⁸⁹
- Andere criteria voor jeugdige en voor volwassen (ex-)gedetineerden: een knelpunt in de uitvoering is dat er voor jeugdige (ex-)gedetineerden andere criteria gesteld worden dan voor volwassen (ex-)gedetineerden. Zo zijn de landelijke criteria voor recidive voor volwassenen anders dan voor jeugdigen. Iemand die voor zijn 18^e verjaardag een aantal vergrijpen pleegt is een veelpleger onder jeugdigen. Als deze persoon 18-plusser wordt, dan gaat de teller echter opnieuw lopen. Een volwassene met hetzelfde aantal vergrijpen op zijn rekening is dan wel een 'veelpleger', maar die 'nieuwe' volwassene die de vergrijpen voor zijn 18^e jaar heeft gepleegd niet.
- Overgang van 18-min naar 18-plus: er zou een hiaat zijn als het gaat om de overgang van jeugdigen naar de volwassenenvoorzieningen. Vooral met betrekking tot toeleiding naar werk zou een transitie van die voorzieningen handig zijn. Er is vanuit het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een werkgroep actief die bekijkt hoe de aansluiting in voorzieningen van jeugd naar volwassenen verbeterd zou kunnen worden.

4.5 SAMENVATTING VAN DE BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN

We besluiten dit hoofdstuk met een samenvatting van de belangrijkste bevindingen. We beginnen met de bevindingen over de gemeentelijke re-integratie-inspanningen voor volwassen (ex-)gedetineerden.

- De wijze waarop gemeenten hun re-integratieactiviteiten voor (ex-)gedetineerden organiseren is per gemeente verschillend. Enkele gemeenten hebben hun re-integratie-inspanningen geheel of gedeeltelijk ondergebracht in het Veiligheidshuis.
- Na het wegvallen van de stimuleringsgelden van het ministerie van VenJ bedoeld voor de aanstelling van een GCN die de coördinerende en regierol van de gemeente organiseert lijkt er een financieel knelpunt te zijn bij de middelgrote gemeenten: deze gemeenten hebben onvoldoende kandidaten om de aanstelling van een nazorgcoördinator lonend te doen zijn, maar er zijn te veel (ex-)gedetineerden om individueel maatwerk te leveren.
- De wijze waarop gemeenten invulling geven aan hun re-integratie-inspanningen is per gemeente verschillend. Ook de kwaliteit van de inspanningen van gemeenten tijdens detentie verschilt. Gemeenten maken eigen keuzes wat betreft het moment waarop zij hun taken oppakken (tijdens en/of na detentie) en de intensiteit van de begeleiding die zij bieden: een actieve of geen of minder actieve inzet.
- De kwaliteit van de inspanningen en de keuze voor het moment waarop gemeenten hun taken oppakken, heeft onder meer te maken met de afstand tot de PI's waar de burger gedetineerd is. Door sluiting van PI's worden de afstanden om gedetineerde burgers in de PI te bezoeken groter en dat kost meer tijd en dus geld. Hiervoor is geen (extra) geld beschikbaar, waardoor de kwaliteit

⁸⁸ Dezelfde problematiek zou zich kunnen voordoen bij volwassenen, maar in de gesprekken en in de literatuur wordt deze problematiek vooral in verband gebracht met jeugdigen

⁸⁹ Zie bijlage IV.4.5.

van de inspanningen onder druk komt te staan voor gedetineerden die verder weg van hun woonplaats gedetineerd zijn.

- De samenwerking tussen de personen die zich vanuit de gemeenten en Veiligheidshuizen bezighouden met re-integratieactiviteiten is in het algemeen goed. Het gebrek aan samenwerking met aanbieders van woonvoorzieningen in het algemeen en woningcorporaties in het bijzonder ervaren gemeenten als een gemis.
- Samenwerking tussen gemeenten en ketenpartners anders dan de PI wordt bemoeilijkt doordat in die lokale context de samenwerking tussen ketenpartners onderling moeizaam verloopt en doordat ketenpartners terughoudend zouden zijn met informatie-uitwisseling en -deling.
- De informatie-uitwisseling tussen gemeenten en PI loopt via DPAN en ook hier signaleren we twee knelpunten. Ten eerste blijken gemeenten DPAN niet te kunnen invullen, omdat door het ontbreken van een juridische grondslag en als gevolg van bestaande schotten tussen gemeentelijke diensten het niet toegestaan is dat gemeentelijke diensten bepaalde informatie over een gedetineerde met elkaar delen. Een tweede knelpunt is dat de informatie-uitwisseling via DPAN niet 100 procent sluitend is.
- De schuldenproblematiek is de 'taaieste' basisvoorwaarde als het gaat om het creëren van oplossingen voor de (ex-)gedetineerde. Ook het gebrek aan voldoende geschikte en betaalbare woningen is een knelpunt.
- De terugkeer van een gedetineerde in de maatschappij onder het regime van bijzondere voorwaarden op grond van v.i. verloopt in ten minste een deel van de gemeenten niet goed. De (ex-)gedetineerde kan tijdens de uitvoering van de bijzondere voorwaarden ook in aanmerking komen voor voorzieningen van de gemeente. Maar wederzijdse informatieverschaffing en -uitwisseling ontbreekt op dit punt: een deel van de gemeenten krijgt niet altijd en niet altijd tijdig een melding uit DPAN dat iemand in v.i. komt en wordt niet geïnformeerd wie de toezichthouder is en welke trajecten en/of voorwaarden zijn afgesproken. Bovendien is er een bepaalde mate van overlap tussen de activiteiten die aan een (ex-)gedetineerde worden opgelegd op grond van de bijzondere voorwaarden in het kader van v.i. en activiteiten in het kader van de vrijwillige re-integratie. Er zou geen afstemming zijn tussen de verplichte bijzondere voorwaarden in het justitiële kader en de vrijwillige re-integratie-inspanningen van de gemeente.

Enkele bevindingen met betrekking tot de integratieinspanningen voor jeugdige (ex-)gedetineerden zijn:

- Omdat er sinds 1 januari 2015 met de invoering van de nieuwe Jeugdwet voor gemeenten veel veranderd is, is de gemeentelijke betrokkenheid bij de informatieverschaffing, voorbereiding en invulling van de nazorg voor jeugdige (ex-)gedetineerden veranderd. Bij in elk geval een deel van de gemeenten lijkt het verantwoordelijkheidsgevoel hierdoor toegenomen te zijn. Aan de andere kant hebben nog niet alle gemeenten deze omslag volledig ondergaan en zijn deze gemeenten nog bezig om het nieuwe beleid vorm te geven.
- Er zitten tegenwoordig minder jongeren in detentie omdat a) jeugdcriminaliteit afneemt omdat het beleid meer dan voorheen gericht is op preventie en b) er andere strafmaatregelen worden toegepast, bijvoorbeeld schorsen onder hele strenge voorwaarden zoals elektronische controle. Integratieactiviteiten voor jeugdige (ex-)gedetineerden spelen daarom in enkele van de acht gemeenten steeds minder: deze gemeenten hebben jaarlijks met een dusdanig klein (en afnemend) aantal jeugdige (ex-)gedetineerden te maken dat deze gemeenten hiervoor geen speciaal beleid hebben ontwikkeld. De werkwijze van deze gemeenten (en de voorzieningen) zijn in veel gevallen dezelfde als voor de volwassen (ex-)gedetineerden.
- De wijze waarop gemeenten de integratie voor jeugdige (ex-)gedetineerden vorm en inhoud geven is verschillend. Sommige gemeenten hebben een eigen gemeentelijke coördinator jeugd, in andere gemeenten doet een GCN zowel de volwassen als de jeugdige (ex-)gedetineerden, weer andere gemeenten laten zich vertegenwoordigen door iemand van het Veiligheidshuis of door een medewerker van een GI hiervoor te contracteren en ten minste één gemeente koopt de diensten in van een GI en is niet betrokken in de uitvoering.

- Een belangrijk knelpunt is geschikte huisvesting voor jongvolwassenen en LVB'ers die uit detentie komen en niet (meer) naar huis kunnen.
- Ook bij jeugdige (ex-)gedetineerden speelt het knelpunt van informatie-uitwisseling in het licht van de privacy van de betrokken (ex-)gedetineerde. De kern van dit privacyprobleem in het licht van informatie-uitwisseling is voor de jeugdige hetzelfde als voor de volwassen (ex-)gedetineerde.
- LVB'ers worden lang niet altijd herkend als LVB'er. LVB'ers hebben vaak extra zorg nodig en een andere benadering. Vaak zouden LVB'ers als 'niet-willers' worden behandeld, terwijl het eigenlijk 'niet-kunners' zijn.

5 KOSTEN VAN (RE-)INTEGRATIEACTIVITEITEN EN FINANCIËLE STROMEN

5.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk gaan we in op de kosten van inspanningen in het kader van maatschappelijke (re-)integratie van (ex-)gedetineerden. Dit doen we voor zowel volwassenen als jeugdige (ex-)gedetineerden. Op basis van beschikbare gegevens brengen we de kosten in kaart die het Rijk, de acht gemeenten en ketenpartners maken in het kader van activiteiten gericht op deze (re-)integratie. Hiermee zullen we uiteindelijk schattingen maken van de kosten van (re-)integratieactiviteiten per (ex-)gedetineerde.

De investeringen in (re-)integratieactiviteiten zijn niet voor iedere (ex-)gedetineerde even hoog. Zij verschillen allereerst tussen jeugdigen en volwassenen. Maar ook binnen deze groepen is er variatie. Dit geldt zowel voor de (re-)integratie tijdens detentie, als die in de periode daarna. Tijdens detentie is de detentieduur medebepalend voor de (re-)integratieactiviteiten die gedetineerden krijgen. Maar ook (het gedrag van) de gedetineerde zelf heeft invloed op de (re-)integratieactiviteiten die hij krijgt. Vooral jeugdigen maar soms ook volwassen ex-gedetineerden hebben na detentie met verplichte (re-)integratieactiviteiten te maken. Voor zover men na detentie deze verplichting niet heeft, kan men op basis van vrijwilligheid gebruikmaken van gemeentelijke (re-)integratievoorzieningen.

De behoefte aan ondersteuning verschilt per ex-gedetineerde, want er zijn ook ex-gedetineerden die hun zaken op orde hebben. Verder verschillen de aangeboden voorzieningen aan ex-gedetineerden per gemeente. Zo zijn er gemeenten die hun (re-)integratiebeleid concentreren op ex-gedetineerden met multi-problematiek. Er is echter heel weinig bekend over de variatie in investeringen in (re-)integratieactiviteiten voor ex-gedetineerden tussen gemeenten.

Er wordt op persoonsniveau niet geregistreerd wie wat krijgt. Met de beschikbare informatie kunnen we voor de (re-)integratie-inspanningen die onder de verantwoordelijkheid van het Rijk vallen, de kosten uitsplitsen tussen jeugdigen en volwassenen. Op gemeentelijk niveau is alleen een ruwe schatting te geven van de kosten van re-integratieactiviteiten voor volwassenen. Voor jeugdigen is de beschikbare informatie onvollediger dan voor volwassenen. Verdere uitsplitsing naar andere kenmerken is niet mogelijk.

De gegevens over de kosten van (re-)integratieactiviteiten die onder het Rijk vallen, zijn afkomstig van DJI en zijn ontleend aan administratieve gegevens. Aan deze gegevens kleefst geen onzekerheid. Een probleem is wel dat niet voor alle posten met zekerheid is aan te geven of zij tot (re-)integratieactiviteiten moeten worden gerekend en, zo ja, voor welk deel. Zo bestaat bij sommige functies onzekerheid in hoeverre deze bijdragen aan de (re-)integratie van gedetineerden. Daarom zullen we een onder- en een bovengrens bepalen voor de kosten die het Rijk uitgeeft aan (re-)integratie. De gegevens over de kosten van activiteiten gericht op (re-)integratie in de acht gemeenten zijn onvolledig en voor een belangrijk deel gebaseerd op schattingen. Kosten van algemene voorzieningen voor wonen, werk en uitkeringen zijn niet opgenomen. De mate waarin ex-gedetineerden gebruikmaken van deze voorzieningen is niet bekend. Gemeentelijke voorzieningen op deze gebieden die specifiek voor ex-gedetineerden zijn opgezet, zijn wel meegenomen. Ook bij deze voorzieningen is het de vraag of deze volledig kunnen worden toegeschreven aan (re-)integratie, aangezien een deel van de ex-gedetineerden mogelijk ook gebruik had gemaakt van de (algemene) gemeentelijke voorzieningen als deze specifieke trajecten zouden ontbreken.

Het hoofdstuk is verder als volgt opgezet. In paragraaf 5.2 gaan we in op de vraag wat we onder kosten verstaan en welke kosten we idealiter zouden willen meenemen in het onderzoek. Daarna bekijken we voor het Rijk, ketenpartners en gemeenten hoe activiteiten in het kader van (re-)integratie worden gefinancierd en welke financiële stromen er zijn tussen deze partijen (paragraaf 5.3). In paragraaf 5.4 en paragraaf 5.5 brengen we op basis van beschikbare gegevens de kosten in kaart die de acht gemeenten, het Rijk en ketenpartners maken in het kader van maatschappelijke (re-)integratie van (ex-)gedetineerden. In paragraaf 5.6 worden de belangrijkste conclusies weergegeven.

5.2 KOSTENBEPALING

5.2.1 UITGAVEN EN KOSTEN

Kosten zijn een toerekening van de waarde van het gebruik van productiefactoren aan een product of dienst. Bij dienstverlenende activiteiten waar (re-)integratieactiviteiten onder vallen, vormt arbeid de belangrijkste productiefactor. Wat in een jaar aan personeel wordt uitgegeven, zal grotendeels samenvallen met de kosten van het gebruik van deze productiefactor voor de dienstverlening in dat jaar. Voor bijvoorbeeld materiaalgebruik geldt dit ook. Bij kapitaalgoederen ligt dit echter anders. Gebouwen zijn bij (re-)integratieactiviteiten de belangrijkste kapitaalgoederen. Investeringsuitgaven aan kapitaalgoederen zijn niet gelijk te stellen aan kosten omdat deze goederen over een reeks van jaren worden gebruikt. Er moet dus maar een deel van deze kosten aan een bepaald jaar toegerekend worden.

Directe en indirecte kosten

Directe kosten gerelateerd aan (re-)integratieactiviteiten zijn kosten die direct samenhangen met de uitvoering hiervan. Dit zijn voornamelijk de kosten van de personeelsleden of de ingehuurd krachten die (re-)integratieactiviteiten uitvoeren. Deze kosten omvatten de brutoloonkosten maar daarnaast ook werkgeverspremies en –bijdragen. Naast deze arbeidskosten van het uitvoerend personeel worden soms ook andere kosten die direct bij het primaire proces behoren, zoals reiskosten van het uitvoerende personeel, tot de directe kosten gerekend.

De indirecte kosten bestaan voornamelijk uit overheadkosten en huisvesting. Overheadkosten zijn kosten van management en ondersteunende (administratieve) medewerkers die niet direct betrokken zijn bij de uitvoering van (re-)integratieactiviteiten, maar zonder wie de uitvoerenden hun werk niet zouden kunnen doen. Ook de kosten van ICT en een eventuele reiskostenvergoeding zijn overheadkosten. Als organisaties een uurtarief rekenen voor de inzet van medewerkers, dan zitten deze kosten hier meestal bij inbegrepen.

Bij activiteiten gericht op maatschappelijke (re-)integratie van (ex-)gedetineerden gaat het vaak om organisaties (bijvoorbeeld justitiële inrichtingen of gemeentelijke instanties) waarvan maar een deel van de activiteiten betrekking heeft op de (re-)integratie. Dit betekent dat maar een deel van de directe personeelskosten, de overheadkosten en de huisvestingskosten aan (re-)integratie moet worden toegerekend. Bij het uitvoerend personeel is dit in beginsel eenduidig te bepalen. Dit geldt zeker als degenen die zich met (re-)integratie bezighouden zich hierop volledig toeleggen. Als uitvoerenden zich voor een deel van hun tijd met (re-)integratie van (ex-)gedetineerden bezighouden, kunnen de aan (re-)integratie toe te rekenen kosten nauwkeurig worden bepaald, mits een tijdschrijfsysteem wordt gehanteerd. Voor zover ons bekend wordt zo'n systeem bij justitiële inrichtingen en de gemeenten die aan dit onderzoek hebben meegewerkt echter niet gebruikt. Bij overheadkosten is het principieel lastiger om tijdsbesteding toe te schrijven aan (re-)integratie, omdat veel activiteiten van management en ondersteunend personeel een algemeen karakter hebben. In dat geval is een praktische oplossing om de overhead aan (re-)integratie en andere primaire activiteiten toe te rekenen op basis van het aandeel van een activiteit in het totale aantal uitvoerende fte's.⁹⁰ Wat huisvesting betreft kan een toerekening van kosten worden gemaakt op basis van het beslag dat de uitvoering legt op de ruimte.

⁹⁰ Sommige activiteiten hangen overigens veeleer samen met het aantal personeelsleden dan met het aantal fte's. Denk bijvoorbeeld aan personeelsadministratie: van een parttimer moet evenveel informatie worden opgeslagen als van een full-timer. In die gevallen ligt het meer voor de hand om een toerekening te maken op basis van aantallen personeelsleden.

5.2.2 VERMIJDEN VAN DUBBELTELLINGEN

De activiteiten gericht op maatschappelijke (re-)integratie van (ex-)gedetineerden vinden op verschillende niveaus plaats en worden door verschillende partijen uitgevoerd, die allen kosten aan (re-)integratie maken.

Op centraal niveau is onderscheid te maken tussen:

- DJI, waaronder de PI's en JJI's;
- Ketenpartners die werken in opdracht van VenJ.

Op gemeentelijk niveau kan men onderscheid maken tussen:

- Gemeenten, waaronder de gemeentelijke coördinatie nazorg en gemeentelijke afdelingen die (ex-)gedetineerden voorzieningen bieden;
- Veiligheidshuizen;
- Ketenpartners en regionale instellingen die werken in opdracht van gemeenten.

Dubbeltellingen moeten vermeden worden. Bijvoorbeeld als DJI een ketenpartner inhuurt voor de uitvoering van (re-)integratieactiviteiten, dan moeten we de kosten daarvan of bij DJI meten (de kosten van de uitbesteding) of bij de ketenpartner (de kosten die deze in rekening brengt), maar uiteraard niet bij beide.

Gemeenten, het Rijk en ketenpartners maken verschillende typen kosten in het kader van (re-)integratie van (ex-)gedetineerden. Hieronder geven we een overzicht van de typen kosten die we idealiter zouden willen meenemen in het onderzoek, maar in de praktijk is gebleken dat niet alle kostenposten bekend zijn bij alle partijen.

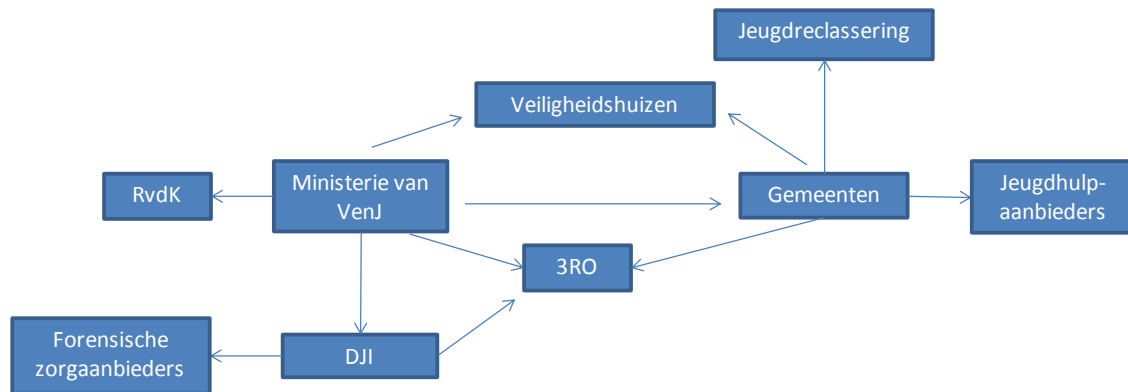
5.3 FINANCIËLE STROMEN

5.3.1 OVERZICHT VAN DE FINANCIËLE STROMEN

Om de kosten van inspanningen gericht op de (re-)integratie van (ex-)gedetineerden in kaart te brengen, is het van belang om na te gaan hoe deze activiteiten worden gefinancierd. Zoals eerder al is genoemd, is grofweg het Rijk (ministerie van VenJ) financieel verantwoordelijk voor (re-)integratieactiviteiten tijdens detentie (zie hoofdstuk twee). Gemeenten zijn verantwoordelijk in het vrijwillige kader na detentie, maar starten regelmatig de (re-)integratieactiviteiten al tijdens detentie op. Bij volwassenen is het Rijk verantwoordelijk voor re-integratie in het gedwongen kader na detentie, bij jeugdigen ligt deze verantwoordelijkheid bij gemeenten. De activiteiten die onder gemeenten vallen, worden soms uit een geormerkt budget bekostigd, maar dit kunnen ook algemene gelden zijn (denk aan het Gemeentefonds). In deze paragraaf gaan we in op de financiële stromen tussen het Rijk, de gemeenten en de ketenpartners voor de financiering van (re-)integratieactiviteiten voor (ex-)gedetineerden.

Figuur 5.1 geeft deze financiële stromen weer. Sommige partijen, zoals 3RO en de Veiligheidshuizen, worden bekostigd door zowel het Rijk als de gemeenten. Dit schema is niet uitputtend; zo bekostigen gemeenten een deel van de (re-)integratieactiviteiten met gelden uit het Gemeentefonds. In dit figuur zijn alleen die financiële stromen opgenomen tussen partijen die een rol spelen bij de (re-)integratieactiviteiten van (ex-)gedetineerden.

Figuur 5.1 Overzicht financiële stromen



We gaan hieronder in op de financiële stromen tussen het Rijk, gemeenten en ketenpartners. Per type instantie bespreken we hoe deze organisatie (re-)integratieactiviteiten van (ex-)gedetineerden financiert.

5.3.2 CENTRAAL NIVEAU

DJI

DJI (Dienst Justitiële Inrichtingen) zorgt voor de tenuitvoerlegging van straffen en vrijheidsbenemende maatregelen die door de rechter zijn opgelegd. Onder DJI vallen onder andere het gevangeniswezen (GW) en de JJI's.

Voor DJI geldt dat een gedeelte van de (re-)integratieactiviteiten intern wordt gedaan, zoals (begeleiding naar) arbeid en scholing, en een klein gedeelte wordt uitbesteed. Dit zijn dan bijvoorbeeld gedragsinterventies die worden ingekocht bij 3RO.

- Financiering door ministerie van VenJ

DJI is een agentschap van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Dit betekent dat DJI een zekere mate van zelfstandigheid bezit. DJI krijgt jaarlijks een budget toegewezen vanuit het ministerie en er worden afspraken gemaakt over de door DJI te leveren prestaties.

Daarnaast kan DJI ook beschikken over ESF gelden.⁹¹ De JJI's ontvangen van VenJ een bijdrage voor het deelnemen aan de trajectberaden voor jeugdige (ex-)gedetineerden.⁹²

3RO

3RO is de verzamelnaam voor de drie erkende reclasseringsorganisaties in Nederland, te weten Reclassering Nederland (RN), Stichting Verslavingsreclassering GGZ (SVG) en Leger des Heils Jeugdbescherming & Reclassering (LdH). Niet alle activiteiten van 3RO vallen onder maatschappelijke (re-)integratie. In dit onderzoek richten we ons op de gedragsinterventies die 3RO uitvoert. Wat betreft jeugdige (ex-)gedetineerden neemt 3RO ook deel aan de trajectberaden. Taakstraffen en toezicht rekenen we niet tot (re-)integratieactiviteiten. De activiteiten van 3RO die tot (re-)integratieactiviteiten kunnen worden gerekend, worden deels direct gefinancierd door het ministerie van VenJ en deels indirect via DJI.

⁹¹ Met de subsidie kan DJI extra middelen inzetten om de arbeidsmarktpositie van gedetineerden, tbs'ers en jongeren in een jeugdinrichting te verbeteren (Ministerie van SZW, 2015)

⁹² 3RO, JJI, RvdK en Jeugdreclassering ontvangen alle vier een jaarlijkse bijdrage van VenJ voor het deelnemen aan de trajectberaden. De hoogte van de bijdragen is afkomstig uit de meerjarenplanning van VenJ uit 2011.

- Bijdrage door DJI

Tot 2014 heeft de bekostiging van interventies plaatsgevonden door middel van een subsidierelatie tussen het ministerie van VenJ en de 3RO. Per 2015 worden gedragsinterventies ingekocht via Divisie Forensische Zorg/ Justitiële Jeugdinstellingen (onderdeel van DJI). Tot nu toe werden gedragsinterventies enkel ingekocht bij 3RO, maar vanaf 2016 kan deze Divisie ook bij andere aanbieders inkopen.⁹³

- Bijdrage door ministerie van VenJ

Daarnaast ontvangt 3RO van het ministerie van VenJ een jaarlijkse bijdrage voor deelname aan de trajectberaden voor jeugdige (ex-)gedetineerden.

Raad voor de Kinderbescherming

De Raad voor de Kinderbescherming is onderdeel van het ministerie van Veiligheid en Justitie en een belangrijke ketenpartner rondom de integratie van jeugdige (ex-)gedetineerden.

- Financiering door ministerie van VenJ

De Raad voor de Kinderbescherming ontvangt jaarlijks een bijdrage van het ministerie voor het organiseren en deelnemen aan de trajectberaden voor jeugdige (ex-)gedetineerden.

Forensische zorgaanbieders

Gedetineerden die een psychische of psychiatrische stoornis hebben, kunnen forensische zorg ontvangen. Het doel van forensische zorg is het voorkomen van recidive.⁹⁴ Deze zorg wordt ingekocht bij forensische zorgaanbieders.

- Financiering door DJI

De Divisie Forensische Zorg/ Justitiële Jeugdinstellingen (onderdeel van DJI) is verantwoordelijk voor de inkoop, de financiering en de kwaliteit van alle forensische zorg in een strafrechtelijk kader.⁹⁵

5.3.3 GEMEENTELIJK NIVEAU

Gemeenten

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor activiteiten gericht op maatschappelijke (re-)integratie na detentie (nazorg). Zij verzorgen een deel van de (re-)integratieactiviteiten intern en besteden het andere deel uit. Zij putten voor deze activiteiten uit de volgende financiële bronnen:

- Gemeentefonds

Gemeenten ontleen een belangrijk deel van hun inkomsten van het Rijk via het Gemeentefonds. Hoeveel een gemeente ontvangt uit het Gemeentefonds hangt onder andere af van het aantal inwoners, de oppervlakte van de gemeente en het aantal uitkeringsgerechtigden. De uitkeringen uit het Gemeentefonds zijn voor de gemeenten vrij besteedbaar. Verantwoording hiervan vindt plaats

⁹³ <https://www.forensischezorg.nl/zorginkoop-financiering/inkoop-forensische-zorg/inkoop-gedragsinterventies>, geraadpleegd op 5 september 2016.

⁹⁴ <https://www.forensischezorg.nl/introductie/keten-forensische-zorg/forensische-zorg-in-de-praktijk>, geraadpleegd op 6 september 2016.

⁹⁵ <https://www.forensischezorg.nl/zorginkoop-financiering/inkoop-forensische-zorg>, geraadpleegd op 5 september 2016.

in de Gemeenteraad. Ook uitkeringen in het kader van de Wmo en Participatiewet zijn onderdeel van het Gemeentefonds.⁹⁶ In het nieuwe Jeugdstelsel ontvangen gemeenten tevens een decentralisatie-uitkering via het Gemeentefonds. De bijdrage die voorheen naar de Bureaus Jeugdzorg ging, wordt nu via het Gemeentefonds aan de gemeenten ter beschikking gesteld. Het zou kunnen dat (re-)integratieactiviteiten voor (ex-)gedetineerden gedeeltelijk hieruit bekostigd worden. In gesprekken met een aantal gemeenten is aangegeven dat het inhuren van voorzieningen voor (ex-)gedetineerden vaak wordt bekostigd uit het Wmo-budget.

- Subsidiebeleidskader begeleiden van ex-gedetineerden voor wonen en werken voor 2015

Sinds 2014 geldt het ‘subsidiebeleidskader begeleiden van ex-gedetineerden voor wonen en werken’.⁹⁷ Het subsidieplafond bedroeg voor 2015 € 2.400.000.

De aanvrager is één gemeente die de subsidieaanvraag kan doen voor de gemeente zelf, voor een groep gemeenten (bijvoorbeeld gemeenten binnen de regio van een Veiligheidshuis) of namens een maatschappelijke instelling. Het totale subsidiebedrag wordt uitgekeerd aan de aanvragende gemeente, die toeziet op een verantwoorde inzet van dit subsidiebedrag.

Minimaal 25 procent van de totale kosten van de trajecten dient door de aanvragende gemeente en eventuele andere betrokken partijen (andere gemeenten of een maatschappelijke organisatie) te worden gefinancierd (cofinanciering). Tot deze 25 procent kunnen bestaande activiteiten worden gerekend, waaronder organisatiekosten als personele kosten van de aanvrager of de maatschappelijke instellingen. Het maximumbedrag per gemeente wordt bepaald door een verdeelsleutel, op basis van het aantal nazorgkandidaten in de gemeente. Het minimum aan te vragen subsidiebedrag bedraagt € 5.000.

Veiligheidshuizen

In samenwerking met de gemeenten leveren ook de Veiligheidshuizen een aanzienlijke bijdrage aan de maatschappelijke (re-)integratie van (ex-)gedetineerden in de regio. Het Veiligheidshuis is een netwerksamenwerking tussen straf-, zorg- en (andere) gemeentelijke partners.

- Rijksbijdrage

Sinds 2013 wordt de structurele VenJ-bijdrage via een decentralisatie-uitkering in het gemeentefonds aan de 25 zetelgemeenten van de veiligheidsregio's uitgekeerd. De totale omvang van de bijdrage aan de regionaal werkende Veiligheidshuizen bedraagt jaarlijks € 7,7 miljoen. Dit bedrag wordt verdeeld over de 25 veiligheidsregio's. De veiligheidsregio's verdelen het budget weer over de 38 Veiligheidshuizen (een veiligheidsregio kan dus meer dan één Veiligheidshuis hebben).

Met behulp van deze bijdrage worden vooral de inzet van Veiligheidshuispersoneel en de huisvesting bekostigd. De Justitie-partners (de Nationale Politie, het OM, RvdK, 3RO, DJI) nemen ook deel in de Veiligheidshuizen. Uitgangspunt is dat VenJ-partners in natura hun bijdrage leveren door betrokkenheid en inzet van personeel. De inzet van personeel van de Nationale Politie en andere ketenpartners bij een Veiligheidshuisoverleg valt onder de ‘reguliere’ financiering van VenJ.

- Bijdrage van gemeenten

Naast de VenJ-partners en de zorgpartners leveren ook de gemeenten een aanzienlijke bijdrage aan de Veiligheidshuizen. Het uitgangspunt van het ministerie van VenJ, de VNG en de overige ketenpartners is dat alle gemeenten financieel bijdragen aan het Veiligheidshuis in hun regio.

⁹⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/inhoud/gemeentefonds>, geraadpleegd op 5 september 2016.

⁹⁷ Omgerekend is het niet meer dan circa € 90 per ex-gedetineerde. Het is puur om toch even extra aandacht voor de doelgroep te krijgen (want deze doelgroep staat in het algemeen niet bovenaan de lijst van een gemeente).

De bijdrage aan het Veiligheidshuis verschilt per gemeente, maar doorgaans geldt dat de grootste gemeenten het meest betalen. Sommige gemeenten geven een algemene bijdrage aan het Veiligheidshuis, die niet alleen voor (re-)integratieactiviteiten voor (ex-)gedetineerden bestemd is, maar ook voor andere activiteiten is bedoeld. Hoeveel hiervan bestemd is voor (re-)integratie van (ex-)gedetineerden is dan vaak niet aangegeven. Andere gemeenten specificeren wel hoeveel zij beschikbaar stellen voor de (re-)integratie van (ex-)gedetineerden door het Veiligheidshuis.

3RO

De 3RO voeren ook re-integratieactiviteiten voor volwassen ex-gedetineerden *na* detentie uit. De gemeente is dan opdrachtgever en financier.

- Bijdrage door gemeenten

In het kader van vrijwillige re-integratie van volwassen (ex-)gedetineerden kunnen gemeenten begeleiding en gedragsinterventies inkopen bij 3RO. Uit gesprekken met gemeenten en ketenpartners is gebleken dat dit (nog) maar weinig voorkomt.

Gecertificeerde Instellingen voor Jeugdreclassering

De Gecertificeerde Instellingen (GI's) voor jeugdreclassering voeren de reclassering van jeugdigen uit. Voorbeelden van GI's zijn de voormalige Bureaus Jeugdzorg, het Leger des Heils Jeugdbescherming en Reclassering en William Schrikker Groep. Per januari 2015 valt Jeugdreclassering onder de financiële verantwoordelijkheid van de gemeenten.

- Financiering door gemeenten

De GI's worden sinds 2015 volledig gefinancierd door gemeenten⁹⁸. De GI's zijn verdeeld over het land, en gemeenten sluiten contracten af met GI's (doorgaans) bij hen in de regio. GI's zijn hierbij afhankelijk van het inkoopbeleid van gemeenten. Daarnaast bekostigen de gemeenten ook de deelname van JR aan de trajectberaden.

Jeugdhulpaanbieders

Jeugdhulpaanbieders voeren integratieactiviteiten voor jeugdigen uit. Voorbeelden zijn Humanitas, GGZ instellingen en de William Schrikker Groep.

- Financiering door gemeenten

Gemeenten kopen bij jeugdhulpaanbieders voorzieningen in voor jeugdigen. Gemeenten zijn verplicht om jeugdige (ex-)gedetineerden voorzieningen en hulp aan te bieden zoals in het vonnis is opgenomen.

5.4 KOSTEN VAN (RE-)INTEGRATIEACTIVITEITEN OP CENTRAAL NIVEAU

In deze paragraaf geven we schattingen van de kosten van (re-)integratieactiviteiten op centraal niveau door het Rijk en ketenpartners. Wat betreft het Rijk hebben de kosten betrekking op (re-)integratieactiviteiten die plaatsvinden tijdens detentie onder verantwoordelijkheid van PI's (voor volwassenen) en JJI's (voor jeugdigen). Bij ketenpartners gaat het om de kosten van (re-)integratieactiviteiten die deze partijen maken in opdracht van het Rijk. Dit is zowel voor jeugdigen als voor volwassen gedetineerden.

Bij de bepaling van de kosten van (re-)integratieactiviteiten tijdens detentie doet zich het probleem voor dat niet van iedere medewerker even duidelijk is welk deel van de werkzaamheden tot (re-)integratieactiviteiten moeten worden gerekend. Van sommige medewerkers, zoals de casemanagers in

⁹⁸ De toenmalige bijdrage van VenJ aan de Bureaus Jeugdzorg is nu overgeheveld naar het Gemeentefonds.

de PI's, is dit wel geheel duidelijk. De kosten van dit personeel rekenen we dan ook volledig toe aan re-integratieactiviteiten. Maar wat te denken van de werkzaamheden van bijvoorbeeld ILO medewerkers (sportinstructeurs)? Deze zouden ook een positief effect kunnen hebben op de re-integratie van gedetineerden, maar deze relatie is minder direct. Men zou zich in dit verband de vraag kunnen stellen of er in de PI ook aan sport zou worden gedaan als re-integratie geen doel van PI's zou zijn. Die vraag is echter lastig te beantwoorden.

We onderscheiden drie groepen medewerkers binnen PI's en JJI's waarvan de werkzaamheden in meer of mindere mate tot (re-)integratie-inspanningen kunnen worden gerekend:

- a) Personeel dat direct betrokken is bij (re-)integratieactiviteiten;
- b) Personeel dat een belangrijke rol speelt bij (re-)integratieactiviteiten, maar waarvan de inzet mogelijk niet geheel aan (re-)integratieactiviteiten kan worden toegerekend;
- c) Personeel waarvan de werkzaamheden mogelijk indirect bijdragen aan (re-)integratie, maar waarvan het in ieder geval niet voor de hand ligt hun gehele inzet aan (re-)integratieactiviteiten toe te rekenen.

Van groep a) wordt de gehele inzet als (re-)integratieactiviteit beschouwd. Van groep b) nemen we een deel van de inzet mee. Het percentage kan verschillen tussen functies, afhankelijk van de taken van het personeel. Van groep c) kan maar een klein gedeelte worden toegerekend aan (re-)integratieactiviteiten. In paragraaf 5.4.1 (voor volwassenen) en 5.4.2 (voor jeugdigen) wordt uitgelegd hoe we een inschatting hebben gemaakt van het deel van de medewerkers dat kan worden toegeschreven aan (re-)integratieactiviteiten.

Van de verschillende medewerkers zijn de personele kosten bekend. Daarnaast zijn de overheadkosten bekend. Deze worden toegerekend aan (re-)integratieactiviteiten naar rato van het aantal fte's dat bij (re-)integratie-inspanningen betrokken is. Naast deze kostenposten zijn er nog enkele kleinere kostenposten die aan (re-)integratieactiviteiten worden toegerekend. Ook brengen we de kosten van ketenpartners in kaart.

We behandelen eerst de kosten van (re-)integratieactiviteiten voor volwassen gedetineerden. Daarna gaan we in op de kosten van integratieactiviteiten voor jeugdige gedetineerden.

5.4.1 VOLWASSEN (EX-)GEDETINEERDEN

Het grootste deel van de kosten van re-integratieactiviteiten voor volwassen gedetineerden worden op centraal niveau gedragen door DJI. Daarnaast voeren ook de 3RO re-integratieactiviteiten uit voor volwassen gedetineerden in opdracht van het Rijk.

DJI

Onder DJI valt het gevangeniswezen (GW). Het GW is verantwoordelijk voor re-integratieactiviteiten voor volwassen gedetineerden in de PI's. DJI krijgt vanuit het ministerie van VenJ jaarlijks een budget toegewezen voor het GW. Onderstaande berekeningen zijn uitgevoerd met gegevens die we van DJI hebben ontvangen. Het betreft de kosten die volgens DJI geheel of gedeeltelijk kunnen worden toegeschreven aan inspanningen gericht op re-integratie van volwassen gedetineerden. De bedragen zijn gebaseerd op de normbedragen en bedragen in de bijdragebrieven van VenJ voor 2016.⁹⁹ Door deze kosten te delen door het aantal gedetineerden dat jaarlijks uitstroomt, kunnen we de kosten van (re-)integratieactiviteiten per gedetineerde schatten. Als een persoon meerdere keren in een jaar gedetineerd is geweest, kan hij of zij meerdere keren een re-integratietraject hebben ontvangen.

⁹⁹ Uitgangspunt voor de berekeningen zijn de normbedragen 2016 en bijdragebrieven 2016. De geraamde fte inzet is geschat op basis van de bijdragebrieven 2016. Voor de berekening van de totale uitgaven is uit gegaan van de begrotingsaantallen uit de begroting 2016.

De grootste kostenpost bij DJI zijn de personele kosten van medewerkers die in de PI's tijd besteden aan de re-integratie van gedetineerden. Andere kostenposten van DJI die zijn gerelateerd aan re-integratie-inspanningen zijn huisvestingskosten, kosten voor het uitvoeren van penitentiaire programma's, kosten van terugkeeractiviteiten, kosten van forensische zorg en kosten van materieel.

Personele kosten

Omdat het van de ene functie duidelijker is dat die inzet bijdraagt aan re-integratie dan van de andere, zullen we bij de kostenberekening een minimum- en een maximumvariant hanteren. In de minimumvariant wordt de gehele inzet van groep a) en een deel van de inzet van groep b) als re-integratie-inspanning beschouwd. In de maximumvariant nemen we beide groepen volledig mee en nemen daarnaast de inzet van groep c) gedeeltelijk mee.

Hieronder volgt eerst een beknopte uitleg van de vier functiegroepen die zijn betrokken bij de re-integratie van gedetineerden.

- Detentie en Re-integratie (D&R)

Op deze afdeling wordt, zoals de naam al zegt, gewerkt aan de re-integratie van de gedetineerden. Een belangrijke rol hierbij speelt het Detentie en Re-integratieplan, dat aan het begin van de detentie wordt opgesteld en als leidraad dient voor de verdere behandeling en begeleiding van de gedetineerde. De casemanagers spelen een belangrijke rol ten aanzien van de re-integratie, aangezien zij direct met de gedetineerden samenwerken aan een terugkeer naar de samenleving.

- Arbeid en RBBA (Regionaal Bedrijfsbureau Arbeid)

Op de afdeling Arbeid en RBBA zijn mensen werkzaam die gedetineerden begeleiden en ondersteunen bij het verrichten van arbeid. Arbeid is het belangrijkste onderdeel van het dagprogramma. Zij voeren verschillende werkzaamheden uit, van lopendebandwerk tot vakarbeid. Veel inrichtingen hebben een eigen gespecialiseerd productiebedrijf (In-Made).¹⁰⁰ Arbeid draagt voor een deel bij aan re-integratie, omdat het de gedetineerde vaardigheden leert, een dagstructuur geeft en ook de mogelijkheid biedt een vakdiploma te behalen. Vooral de werkmeesters (medewerkers Arbeid) zijn hierbij belangrijk. Echter, voor een gedeelte dient de arbeid ook als verplichte dagbesteding en kan daardoor niet helemaal worden toegerekend aan re-integratie.

- Bibliotheek, Onderwijs en Sport (BOS)

Activiteiten zoals lezen, sporten en onderwijs zijn een belangrijk deel van de dagbesteding van gedetineerden. Daarnaast kunnen deze activiteiten bijdragen aan de algemene ontwikkeling van de gedetineerden, bijvoorbeeld door het behalen van een diploma en het ontwikkelen van sociale vaardigheden. Vooral onderwijs is een belangrijk onderdeel van de re-integratieactiviteiten en is ook opgenomen in het Detentie en Re-integratieplan dat wordt opgesteld door de casemanagers. Activiteiten rondom Bibliotheek en Sport zijn waarschijnlijk meer ter ontspanning van de gedetineerde en dragen daardoor waarschijnlijk meer indirect bij aan maatschappelijke re-integratie.

- Leefafdeling

Op de leefafdeling zorgen penitentiair inrichtingswerkers (PIW'ers) voor de beveiliging, observatie, begeleiding en de voorbereiding op maatschappelijke re-integratie van gedetineerden. PIW'ers zijn ook mentor voor een gedetineerde en helpen hem om zaken op orde te krijgen.¹⁰¹ Maar als re-integratie geen prioriteit zou hebben, zou er ook beveiliging en observatie nodig zijn. De kosten van PIW'ers kunnen dus hoogstens voor een deel aan re-integratie worden toegeschreven.

¹⁰⁰ <https://www.dji.nl/Onderwerpen/Volwassenen-in-detentie/Zorg-en-begeleiding/Dagbesteding/>, geraadpleegd op 5 september 2016.

¹⁰¹ <https://www.dji.nl/Onderwerpen/procedure-binnenkomst-gedeteneerde.aspx>, geraadpleegd op 5 september 2016.

Zoals hierboven beschreven, kan er onderscheid worden gemaakt tussen drie soorten functies. In tabel 5.1 geven we per categorie een beschrijving van het personeel dat daar onder valt.

De taakomschrijvingen zijn gebaseerd op informatie afkomstig van DJI, het Functiegebouw Rijk¹⁰² en het document *Opleidingsinstituut DJI: Aanbod 2016*¹⁰³.

In het jaarverslag van DJI uit 2013 is een overzicht opgenomen van alle functiegroepen. Onderstaande functies hebben een directe, dan wel indirecte rol bij de re-integratieactiviteiten. De overige functies die niet in deze tabel zijn opgenomen, zijn in mindere mate betrokken bij de re-integratie van gedetineerden en vervullen een meer ondersteunende rol.

¹⁰² <https://www.functiegebouwrjksoverheid.nl/functiegebouw-html>

¹⁰³ DJI. *Opleidingsinstituut DJI: Aanbod 2016*. Den Haag, 2016.

Tabel 5.1 *Overzicht van taken van betrokken functies*

Functies	Taken
Direct betrokken bij re-integratie	
(Senior) casemanager	<ul style="list-style-type: none"> • Begeleiden van gedetineerden bij re-integratieactiviteiten • Regie voeren over Detentie en Re-integratieplan
Hoofd Detentie en Re-integratie	<ul style="list-style-type: none"> • Aansturen van casemanagers en andere functies in deze functiegroep • Maakt afspraken met ketenpartners over de opzet en aanpak van trajectbegeleiding, rapportages, re-integratieplannen inclusief interventies en nazorg
Plv. Hoofd Detentie en Re-integratie	<ul style="list-style-type: none"> • Adviseert het hoofd op alle gebieden van Detentie en Re-integratie • Maakt afspraken met ketenpartners over de opzet en aanpak van trajectbegeleiding, rapportages, re-integratieplannen inclusief interventies en nazorg
Staffunctionaris Ketensamenwerking	<ul style="list-style-type: none"> • Beheren en onderhouden van het netwerk van contactpersonen bij ketenpartners • Zicht houden op re-integratieactiviteiten die in ontwikkeling zijn of al worden aangeboden
Medewerker Back Office	<ul style="list-style-type: none"> • Ondersteuning aan afdeling D&R
Medewerker Front Office	<ul style="list-style-type: none"> • Ondersteuning aan afdeling D&R
Belangrijke rol bij re-integratie	
Leraar	<ul style="list-style-type: none"> • Begeleidt gedetineerde bij onderwijs • Stemt onderwijs af op behoefte en mogelijkheden gedetineerde
Hoofd Arbeid	<ul style="list-style-type: none"> • Zorgt voor ontwikkeling en uitvoering van activiteiten op het gebied van arbeid • Geeft leiding aan medewerkers op de afdeling Arbeid
Plv. Hoofd Arbeid	<ul style="list-style-type: none"> • Ondersteunt o.a. medewerkers Arbeid bij begeleiden van gedetineerden bij arbeid • Geeft leiding aan het team Arbeid
Hoofd RBBA	<ul style="list-style-type: none"> • Belast met operationele leiding van het RBBA • Geeft leiding aan de medewerkers RBBA
(Senior) medewerker Arbeid	<ul style="list-style-type: none"> • Begeleiden en stimuleren van gedetineerden op de arbeidszaal • Achterhalen van capaciteiten en doelstellingen van gedetineerden betreffende arbeid
(Senior) Medewerker RBBA	<ul style="list-style-type: none"> • Draagt zorg voor ondersteuning van arbeid • Fungeert als aanspreekpunt voor medewerkers Arbeid
Indirecte rol bij re-integratie	
Hoofd Bibliotheek, Onderwijs en Sport	<ul style="list-style-type: none"> • Zorgt voor de ontwikkeling en uitvoering van activiteiten op het gebied van onderwijs, vorming, recreatie en sport • Geeft leiding aan de medewerkers van de afdeling BOS.
Consulent Creative Vorming	<ul style="list-style-type: none"> • Organiseren van en begeleiding rondom creatieve activiteiten
ILO (sportinstructeur)	<ul style="list-style-type: none"> • Organiseren van en begeleiding rondom sportactiviteiten
Medewerker Bibliotheek	<ul style="list-style-type: none"> • Organiseren van en begeleiding rondom activiteiten in de bibliotheek
Bibliothecaris	<ul style="list-style-type: none"> • Organiseren van en begeleiding rondom activiteiten in de bibliotheek
PIW'er	<ul style="list-style-type: none"> • Begeleiding en beveiliging van de gedetineerde • Rol van mentor

Medewerkers Detentie en Re-integratie besteden hun volledige tijd aan activiteiten in het kader van re-integratie van gedetineerden. We rekenen inzet van dit personeel dan ook volledig toe aan re-integratie.

Wat betreft de personeelsleden waarvan de inzet niet helemaal tot re-integratieactiviteiten kan worden gerekend, hebben we geen objectieve basis om te bepalen hoeveel procent van hun werktijd hieraan wordt besteed. Medewerkers schrijven geen tijd voor hun verschillende werkzaamheden. We hebben op basis van de functieomschrijvingen en de informatie van DJI van sommige functies het beeld dat zij meer dan de helft van hun tijd aan re-integratieactiviteiten besteden en bij andere functies dat dit minder dan de helft is. Voor de eerste groep nemen we in de minimumvariant aan dat het 50 procent is en in de maximumvariant 100 procent. Voor de groep die minder dan de helft van de tijd aan re-integratieactiviteiten besteedt, zijn deze percentages respectievelijk 0 en 50. Door beide varianten te laten zien, geven we ook een beeld van de gevoeligheid van de uitkomsten voor alternatieve aannames.

Leraren en personeel op de afdeling Arbeid en RBBA besteden een groot deel van de tijd aan re-integratieactiviteiten. Arbeid en onderwijs tijdens detentie zijn belangrijke aspecten die bijdragen aan re-integratie. Echter, naast het doel van re-integratie vormen ook onderwijs en arbeid een deel van de (verplichte) dagbesteding van de gedetineerde. Daarom kunnen deze functies mogelijk niet helemaal worden toegeschreven aan re-integratie-inspanningen. We schatten in dat tussen de 50 procent en 100 procent van de inzet van deze medewerkers kan worden toegeschreven aan re-integratie. Zij tellen dus voor 50 procent mee in de minimumvariant en voor 100 procent in de maximumvariant.

Daarnaast is er een groep functies die indirect kan bijdragen aan re-integratie van (ex-)gedetineerden. Een sportinstructeur of een bibliothecaris kunnen bijdragen aan de re-integratie, maar dit soort activiteiten dienen meer ter ontspanning en algemene ontwikkeling. Dit personeel speelt dan ook meer een indirecte rol bij de re-integratie. We nemen daarom aan dat de inzet van deze medewerkers tussen de 0 en 50 procent is gericht op re-integratie van gedetineerden. PIW'ers vervullen onder andere de rol van mentor van gedetineerden, wat kan bijdragen aan re-integratie. De PIW'er houdt echter ook toezicht en voert beveiligingstaken uit, waardoor maar een beperkt deel van deze functie gericht is op re-integratie. Net als bij de andere functies in deze categorie nemen we dit personeel in de maximumvariant voor 50 procent mee en nemen we deze in de minimumvariant niet mee.

Tabel 5.2 geeft een overzicht van de fte's en de personele kosten die we toerekenen aan activiteiten gericht op re-integratie in de minimumvariant en de maximumvariant. Het gaat hier om de jaarlijkse personele kosten die kunnen worden toegerekend aan re-integratieactiviteiten. De personele kosten worden geschat op € 47 miljoen tot € 140 miljoen. De fte's en personele kosten zijn uitgesplitst naar type functie. De berekeningen zijn gebaseerd op de kostengegevens die we van DJI hebben ontvangen over de betreffende functies.

Tussen de 911 en 2.565 fte is gericht op re-integratieactiviteiten. We beschikken niet over recente informatie over het totaal aantal fte's dat werkzaam is in het gevangeniswezen, maar op basis van gegevens hierover voor 2013, schatten we dat tien (minimumvariant) tot 25 (maximumvariant) procent van het personeel (in fte's) bij het GW betrokken is bij de re-integratie van volwassen gedetineerden. Het verschil tussen de minimum- en maximumvariant bestaat voor driekwart uit PIW'ers. Dus om tot een nauwkeurigere bepaling van de kosten te komen zouden we vooral een duidelijker beeld moeten hebben van de tijdsbesteding aan re-integratie door deze medewerkers.

Tabel 5.2 Jaarlijks aantal fte en personele kosten toegerekend aan re-integratieactiviteiten, 2016

Betrokkenheid bij re-integratie	Minimum	Aantal fte	Personele kosten	Maximum	Aantal fte	Personele kosten
Direct betrokken bij re-integratie			(x € 1.000)			(x € 1.000)
Senior casemanager	100%	31	€ 1.642	100%	31	€ 1.642
Casemanager	100%	284	€ 14.833	100%	284	€ 14.833
Hoofd Detentie en Re-integratie	100%	26	€ 1.349	100%	26	€ 1.349
Plv. Hoofd Detentie en Re-integratie	100%	30	€ 1.544	100%	30	€ 1.544
Staffunctionaris Ketensamenwerking	100%	14	€ 711	100%	14	€ 711
Medewerker Back Office	100%	168	€ 8.782	100%	168	€ 8.782
Medewerker Front Office	100%	39	€ 2.035	100%	39	€ 2.035
<i>Totaal</i>		592	€ 30.896		592	€ 30.896
Belangrijke rol bij re-integratie						
Leraar	50%	39	€ 2.092	100%	78	€ 4.185
Senior medewerker Arbeid	50%	122	€ 6.131	100%	244	€ 12.261
Medewerker Arbeid	50%	122	€ 6.131	100%	244	€ 12.261
Senior Medewerker RBBA	50%	2	€ 80	100%	3	€ 161
Medewerker RBBA	50%	11	€ 563	100%	22	€ 1.125
Hoofd Arbeid	50%	22	€ 1.114	100%	44	€ 2.229
Hoofd RBBA	50%	2	€ 80	100%	3	€ 161
<i>Totaal</i>		319	€ 16.191		638	€ 32.383
Indirecte rol bij re-integratie						
Hoofd Bibliotheek, Onderwijs en Sport	0%	0	0	50%	8	€ 429
Consulent Creative Vorming	0%	0	0	50%	10	€ 537
ILO	0%	0	0	50%	49	€ 2.630
PIW'er	0%	0	0	50%	1.245	€ 72.550
Medewerker Bibliotheek	0%	0	0	50%	6	€ 322
Bibliothecaris	0%	0	0	50%	17	€ 913
<i>Totaal</i>		0	0		1.335	€ 77.381
Totaal aantal fte		911	€ 47.087		2.565	€ 140.660

Kosten van Penitentiaire Programma's

Penitentiaire programma's zijn programma's van samenhangende activiteiten die gericht zijn op re-integratie van (ex-)gedetineerden in de maatschappij. Gedetineerden kunnen in de laatste fase van hun gevangenisstraf een Penitentiair Programma (PP) volgen waarbij ze hun tijd buiten de PI mogen doorbrengen. Onder intensieve begeleiding doen ze aan arbeid of hebben ze een andere zinvolle dagbesteding.¹⁰⁴ Omdat deze programma's specifiek gericht zijn op re-integratie, kunnen de kosten van deze programma's (ruim € 6 miljoen) volledig worden toegeschreven aan re-integratieactiviteiten.

¹⁰⁴ Zie ook: <https://www.dji.nl/Onderwerpen/Volwassenen-in-detentie/Straffen-en-maatregelen/>

Huisvestingskosten

Naast personele kosten dienen ook huisvestingskosten te worden toegerekend aan de inzet van personeel. Het personeel maakt gebruik van een kantoor of een andere werkruimte zoals een arbeidszaal, waar het de gedetineerden begeleidt of andere vormen van re-integratieactiviteiten biedt. Deze kosten moeten ook worden meegenomen. Net als bij de personele kosten werken we hier ook met een maximum- en een minimumvariant. De huisvestingskosten van de cellen zijn in deze kostenpost niet meegenomen. Geleverde kostengegevens met betrekking tot de huisvesting hebben enkel betrekking op het personeel Detentie en Re-integratie, Arbeid en RBBA en BOS. De huisvestingskosten met betrekking tot PIW'ers zijn hier niet meegenomen. We berekenen de huisvestingskosten aan de hand van het aantal fte dat kan worden toegeschreven aan de uitvoering van re-integratieactiviteiten, exclusief het aantal fte PIW'ers. De huisvestingskosten in de minimumvariant baseren we daarom op 911 fte en de huisvestingskosten in de maximumvariant op 1.320 fte (2.565 fte-1.245 fte, zie ook tabel 5.2).

De huisvestingskosten in de maximumvariant, als we uitgaan van de 1.320 fte in de categorieën Detentie- en Re-integratie, Arbeid en RBBA en BOS, worden geschat op € 18.8 miljoen. De ondergrens komt op basis van 911 fte neer op € 13 miljoen. We zijn er hierbij van uitgegaan dat de huisvestingskosten per fte en per functie gelijk zijn. In praktijk hoeft dit logischerwijs niet zo te zijn.

Overheadkosten vestiging

Daarnaast zijn er ook overheadkosten met betrekking tot de vestigingen. Net als bij de huisvestingskosten heeft deze kostenpost betrekking op de functies Detentie en Re-integratie, Arbeid en RBBA en BOS. Als maximum schatten we deze kosten naar rato van de 1.320 fte. Als ondergrens schatten we de overheadkosten op basis van de 911fte. De overheadkosten met betrekking tot vestiging worden geschat op € 5.2 miljoen tot € 7.5 miljoen.

Kosten van terugkeeractiviteiten

In het Detentie- en Re-integratieplan van gedetineerden staat welke aspecten een gedetineerde moet aanpakken om een grotere kans te hebben op een succesvolle terugkeer in de maatschappij. Gedetineerden kunnen hiervoor deelnemen aan terugkeeractiviteiten. Deze activiteiten bestaan uit voorlichting en praktische cursussen op het gebied van regelzaken, werk en inkomen, huisvesting, zorg, financiën en schulden. Deze activiteiten zijn specifiek gericht op de re-integratie van gedetineerden en kunnen dan ook volledig worden toegeschreven aan re-integratieactiviteiten. DJI heeft aangegeven dat aan terugkeeractiviteiten jaarlijks een bedrag van € 4 miljoen wordt besteed.

Kosten van forensische zorg

Gedetineerden die een psychische of psychiatrische stoornis hebben, kunnen forensische zorg ontvangen. Het doel van forensische zorg is het voorkomen van recidive.¹⁰⁵ Onder forensische zorg valt onder andere geestelijke gezondheidszorg, verslavingszorg en verstandelijk gehandicaptenzorg. De vraag is in hoeverre forensische zorg kan worden toegeschreven aan re-integratie. Een deel van de gedetineerden zou deze zorg waarschijnlijk ook ontvangen als hij of zij niet gedetineerd was geweest. De extra kosten die tijdens detentie worden gemaakt in het kader van forensische zorg rekenen we wel tot kosten gerelateerd aan re-integratie. Deze kosten kunnen echter niet worden onderscheiden. Deze kostenpost wordt als PM-post opgenomen.

Kosten van materieel

Van DJI hebben we informatie ontvangen over de kosten van materieel. DJI definieert materiële kosten als alle kosten die niet vallen onder personeel en huisvesting, zoals voeding, bedlinnen, cateringkosten, kantoorbenodigdheden, werving- en selectiekosten, reis- en verblijfkosten, geneeskundige verzorging, vervoersmiddelen en kleine verbouwingen. Sommige van deze kosten,

¹⁰⁵ <https://www.forensischezorg.nl/introductie/keten-forensische-zorg/forensische-zorg-in-de-praktijk>, geraadpleegd op 6 september 2016.

zoals voeding en bedlinnen, kunnen ons inziens niet aan activiteiten gericht op maatschappelijke re-integratie worden toegeschreven. Andere kosten, zoals kosten van kantoorbenodigdheden en van werving en selectie, kunnen gedeeltelijk aan re-integratie worden toegerekend. Een uitsplitsing van de materiële kosten naar deze posten is echter niet beschikbaar. We nemen deze post als PM-post op.

In tabel 5.3 geven we een overzicht van de kostenposten die hierboven zijn besproken.

Tabel 5.3 *Jaarlijkse overige kosten toegerekend aan re-integratieactiviteiten, 2016*

Kostenpost	Kosten minimumvariant	Kosten maximumvariant
	<i>(x € 1.000)</i>	<i>(x € 1.000)</i>
Penitentiaire programma's	€ 6.278	€ 6.278
Huisvesting	€ 13.016	€ 18.848
Overhead vestiging	€ 5.189	€ 7.518
Terugkeeractiviteiten	€ 4.000	€ 4.000
Forensische zorg	PM	PM
Materieel	PM	PM
Totale kosten	€ 28.483	€ 36.644

Berekening kosten van re-integratieactiviteiten per volwassen gedetineerde

Tabel 5.4 geeft een totaal overzicht van de verschillende kostenposten van DJI gerelateerd aan activiteiten gericht op re-integratie van volwassen gedetineerden. Ruim twee derde van de kosten bestaat uit personele kosten in de PI's, die daarmee verreweg de grootste kostenpost vormen.

De ondergrens van de kosten is ruim € 75 miljoen. De bovengrens is aanzienlijk hoger: ruim 177 miljoen euro. Het verschil is voor een groot deel toe te schrijven aan personele kosten van PIW'ers, waarvan 50 procent van hun tijd is toegeschreven aan de uitvoering van re-integratieactiviteiten, wat neerkomt op ruim 1.200 fte. De bedragen zijn mogelijk onderschat doordat kostengegevens over forensische zorg en materiële kosten als werving en selectie en kantoorbenodigdheden ontbreken.

Tabel 5.4 *Overzicht jaarlijkse kosten van re-integratieactiviteiten voor volwassen gedetineerden, 2016*

Kosten van re-integratie gevangeniswezen	Ondergrens		Bovengrens	
	<i>fte inzet</i>	<i>Kosten (x € 1.000)</i>	<i>fte inzet</i>	<i>Kosten (x € 1.000)</i>
Direct betrokken bij re-integratie	592	€ 30.896	592	€ 30.896
Belangrijke rol bij re-integratie	319	€ 16.191	638	€ 32.383
Indirecte rol bij re-integratie	0	€ 0	1.335	€ 77.381
<i>Totaal personeel</i>	<i>911</i>	<i>€ 47.087</i>	<i>2.565</i>	<i>€ 140.660</i>
Penitentiaire programma's		€ 6.278		€ 6.278
Huisvesting		€ 13.016		€ 18.848
Overhead vestiging		€ 5.189		€ 7.518
Terugkeeractiviteiten		€ 4.000		€ 4.000
Forensische zorg		PM		PM
Materieel		PM		PM
Totale kosten		€ 75.570		€ 177.304

Aan de hand van de totale kosten van re-integratieactiviteiten (zie tabel 5.4) kunnen we een schatting maken van de kosten van activiteiten gericht op re-integratie per volwassen gedetineerde per jaar. Een persoon kan in een jaar meerdere keren gedetineerd zijn geweest, waardoor hij of zij in theorie meerdere re-integratietrajecten kan hebben gekregen. De bedragen hebben betrekking op 2016, maar de uitstroomcijfers voor 2016 zijn nog niet bekend. We gaan daarom uit van de totale uitstroom van volwassen gedetineerden in 2015 (33.636 personen).

Zetten we de totale kosten van DJI af tegen het aantal gedetineerden dat is uitgestroomd in 2015, dan worden de kosten van activiteiten gericht op re-integratie per volwassen gedetineerde in 2016 geschat op € 2.247 tot € 5.271.

3RO

Kosten van gedragsinterventies

Van de activiteiten die de 3RO uitvoeren in opdracht van het Rijk nemen we alleen de gedragsinterventies mee als re-integratieactiviteiten. Een gedragsinterventie is erop gericht om het recidiverisico van de gedetineerde te verlagen. De 3RO kunnen in opdracht van DJI voor gedetineerden gedragsinterventies verzorgen. Er zijn echter geen kostengegevens beschikbaar over de gedragsinterventies die door 3RO zijn uitgevoerd, of het bedrag waarvoor DJI deze interventies heeft ingekocht. We nemen deze post op als een PM-post.

5.4.2 JEUGDIGE GEDETINEERDEN

Een groot deel van de integratieactiviteiten voor jeugdigen tijdens detentie vindt plaats in de JJI's. De meeste kosten op centraal niveau worden dan ook gedragen door DJI. Daarnaast voeren ook ketenpartners (Raad voor de Kinderbescherming en 3RO) integratieactiviteiten uit in opdracht van het Rijk.

DJI

Er kan onderscheid worden gemaakt tussen Rijks JJI's en particuliere JJI's. Er zijn zeven JJI's, waarvan drie Rijksinrichtingen en vier particuliere inrichtingen.¹⁰⁶ Het verschil tussen een Rijksinrichting en een particuliere inrichting heeft vooral betrekking op de aansturing en bedrijfsvoering: de kosten van de Rijksinrichtingen komen geheel voor rekening van DJI, het personeel is in dienst van DJI. De particuliere inrichtingen worden volledig door DJI gesubsidieerd, het personeel is in dienst van een stichting (Valstar, 2015). Daarnaast maakt DJI ook kosten voor integratieactiviteiten met betrekking tot plekken in de GGZ.

Van DJI hebben we informatie ontvangen over de kosten in de Rijksinrichtingen die kunnen worden toegeschreven aan inspanningen gericht op integratie, waarmee we tevens de kosten van de andere type instellingen kunnen schatten. DJI heeft aangegeven dat het deel van de kosten dat kan worden toegeschreven aan re-integratieactiviteiten in de Rijks-JJI's, de particuliere JJI's en ingekochte GGZ even groot is. Stel dat 30 procent van de personele kosten in de Rijks-JJI's kan worden toegeschreven aan integratieactiviteiten, dan geldt dit percentage ook voor de personele kosten in de particuliere inrichtingen en voor de ingekochte GGZ.

Onder integratieactiviteiten voor jeugdige gedetineerden vallen ook aspecten als onderwijs, sociale vaardigheden en opvoeding. Socialisatie en integratie zijn, meer dan bij volwassen gedetineerden, een integraal onderdeel van de werkzaamheden in de JJI's. In vergelijking met volwassen gedetineerden kan voor jeugdige gedetineerden dan ook een groter deel van de activiteiten tijdens detentie worden toegeschreven aan integratie.

We maken onderscheid tussen personele kosten, huisvestingskosten, materiaalkosten, overheadkosten, onderwijskosten en kosten met betrekking tot deelname aan de trajectberaden. De bedragen zijn afkomstig uit de DJI-begroting voor 2016. Door deze kosten te delen door het aantal jeugdige gedetineerden dat jaarlijks uitstroomt, maken we een schatting van de kosten van integratie per jeugdige gedetineerde. Als een jongere in een jaar meerdere keren in detentie heeft gezeten, kan hij of zij meerdere keren een integratietraject hebben gehad. In dit onderzoek richten we ons op jeugdigen van 16 tot 23 jaar. Het is met de beschikbare kostengegevens echter niet mogelijk om dit onderscheid te maken. De kostengegevens hebben dan ook betrekking op jeugdige (ex-)gedetineerden van 12 tot 23 jaar.

Personele kosten

Ook in de JJI's zijn de personele kosten de grootste kostenpost. Er kunnen evenals bij volwassen gedetineerden drie soorten functies worden onderscheiden:

- Personeel dat direct betrokken is bij integratieactiviteiten;
- Personeel dat een belangrijke rol speelt bij integratieactiviteiten;
- Personeel dat indirect betrokken is bij integratieactiviteiten.

Ook in de JJI's geldt dat het van de ene functie duidelijker is dat die inzet toegerekend moet worden aan integratie dan van een andere functie. Daarom hanteren we ook bij de kostenberekening voor jeugdigen voor sommige functies een minimum- en een maximumvariant. In de minimumvariant wordt de gehele inzet van groep a) en een deel van de inzet van groep b) als integratieactiviteit beschouwd. In de maximumvariant nemen we groep a) volledig mee, nemen we de inzet van groep b) gedeeltelijk mee en nemen we ook de functies in groep c) gedeeltelijk mee.

In tabel 5.5 wordt per functie een taakomschrijving weergegeven. De omschrijvingen zijn gebaseerd op informatie afkomstig van DJI, het Functiegebouw Rijk en het rapport *Opleidingsinstituut DJI: Aanbod 2016*.¹⁰⁷

¹⁰⁶ <https://www.dji.nl/Organisatie/Locaties/Justitiele-jeugdinrichtingen/>, geraadpleegd op 6 september 2016.

¹⁰⁷ Zie ook: <https://www.functiegebouwrjksoverheid.nl/functiegebouw-html> en *DJI. Opleidingsinstituut DJI: Aanbod 2016*. Den Haag, 2016

Let wel: onderstaande functies betreffen niet alle functies bij JJI. Functies waarvan DJI heeft aangegeven dat deze niet in relatie staan tot integratieactiviteiten, zijn niet meegenomen en komen hier niet ter sprake.

Tabel 5.5 *Overzicht van taken van betrokken functies*

Functies	Taken
Direct betrokken bij integratie	
Individueel Trajectbegeleider	<ul style="list-style-type: none"> • Begeleiden van gedetineerden bij integratie op het gebied van huisvesting, inkomen, stage en/of school
Belangrijke rol bij integratie	
Senior pedagogisch medewerker	<ul style="list-style-type: none"> • Centrale rol bij begeleiding • Rol van mentor
Pedagogisch medewerker	<ul style="list-style-type: none"> • Centrale rol bij begeleiding • Rol van mentor
Gedragswetenschappers	<ul style="list-style-type: none"> • Verantwoordelijk voor het behandeltraject van de jongere • In mindere mate betrokken bij begeleiding jongere, meer consultatie • Ontwikkelen van het algemeen pedagogisch beleid van de inrichting
Manager opvoeding en behandeling	<ul style="list-style-type: none"> • Verantwoordelijk voor goed inhoudelijk aanbod op het gebied van diagnostiek, begeleiding en behandeling van jeugdigen
(KJ) Psychiater	<ul style="list-style-type: none"> • Behandelen van psychische/ psychiatrische problematiek
Klinisch psycholoog	<ul style="list-style-type: none"> • Behandelen van psychische/ psychiatrische problematiek
GZ-Psycholoog	<ul style="list-style-type: none"> • Behandelen van psychische/ psychiatrische problematiek
Indirecte rol bij integratie	
Groepsleider	<ul style="list-style-type: none"> • Begeleiden en beveiliging rondom jongeren • Thema 'Opvoeden van jeugdigen' staat centraal
Manager Primair Proces	<ul style="list-style-type: none"> • Bewaken van het pedagogisch klimaat in de JJI • Leiding geven aan o.a. afdelingshoofden
Medewerkers VTV/ begeleider/ Bibliotheclaris	<ul style="list-style-type: none"> • Helpen van het zinvol indelen van de tijd van de jongeren • Organiseren van allerlei activiteiten (sport, theater)

De Individueel Trajectbegeleider (ITB'er) houdt zich specifiek bezig met het begeleiden van de gedetineerde bij de integratie en voorbereiding op de terugkeer naar de samenleving. De kosten van de inzet van dit personeel kunnen dan ook volledig worden toegerekend aan integratieactiviteiten.

Net als bij volwassen gedetineerden geldt ook voor jeugdigen dat de inzet van een deel van de personeelsleden niet helemaal aan integratieactiviteiten toegerekend kan worden. Een objectieve basis ontbreekt om te bepalen hoeveel procent van hun werktijd kan worden toegeschreven aan activiteiten gericht op integratie. Op basis van de functieomschrijvingen en informatie van DJI hebben we bij sommige functies het beeld dat zij meer dan de helft van hun tijd aan integratieactiviteiten besteden en bij andere functies dat dit minder dan de helft is. Net als bij volwassen gedetineerden nemen we voor de eerste groep in de minimumvariant aan dat het 50 procent is en gaan we in de maximumvariant uit van 100 procent. Voor de groep die minder dan de helft van de tijd aan integratieactiviteiten besteedt, zijn deze percentages respectievelijk 0 en 50. Door beide varianten te laten zien wordt tevens een beeld gegeven van de gevoeligheid van de uitkomsten voor alternatieve aannames.

Voor de gedragswetenschappers, pedagogisch medewerkers, psychiaters, managers Opvoeding en behandeling en psychologen geldt dat zij een belangrijke rol spelen bij de maatschappelijke integratie van jeugdige gedetineerden. In tegenstelling tot de ITB'ers staan de taken van dit personeel echter niet

volledig in het teken van de maatschappelijke integratie van jeugdigen, waardoor de inzet van deze medewerkers mogelijk niet volledig kan worden toegeschreven aan integratieactiviteiten. We schatten dat de inzet van dit personeel tussen de 50 en 100 procent kan worden toegeschreven aan integratie-inspanningen. Deze percentages hanteren we in de minimum- en maximumvariant.

Daarnaast is er personeel dat kan bijdragen aan de integratie van jeugdige gedetineerden, maar hierbij een meer ondersteunende rol speelt. Dit geldt voor de functies groepsleider, medewerker vorming, training en vrije tijd, activiteiten begeleider, bibliothecaris en manager Primair proces. Het is goed mogelijk dat een activiteitenbegeleider bijdraagt aan de maatschappelijke integratie van jeugdigen, maar de bijdrage van dit personeel is lager dan de bijdrage van het personeel in de overige categorieën. We schatten in dat dit personeel niet meer dan 50 procent van de tijd besteedt aan integratieactiviteiten. Als bovengrens gaan we daarom uit van 50 procent, als ondergrens van 0.

Tabel 5.6 geeft een overzicht van de personele kosten in de Rijks-JJI's. Het gaat om de personele kosten voor 2016 die kunnen worden toegerekend aan integratie. De personele kosten worden geschat tussen € 8 miljoen en € 19.5 miljoen. De grootste kostenpost zijn de personele kosten van de (senior) pedagogisch medewerkers. In de maximumvariant wordt dit personeel volledig meegenomen, wat neerkomt op 177 fte (ruim 60 procent van het totaal aantal fte in de maximumvariant). Van de functies manager Primair Proces en manager Opvoeding en behandeling weten we dat er voor deze twee functies gezamenlijk zes fte in dienst is. Bij de berekening nemen we aan dat van iedere functie drie fte in dienst is.

Tabel 5.6 *Jaarlijks aantal fte en personele kosten toegerekend aan integratieactiviteiten in Rijks-JJI's, 2016*

<i>Functies</i>	<i>Minimu m</i>	<i>Aantal fte</i>	<i>Personel e kosten</i>	<i>Maximu m</i>	<i>Aanta l fte</i>	<i>Personel e kosten</i>
Direct betrokken bij integratie			(x € 1.000)			(x € 1.000)
ITB'er	100%	11	€ 663	100%	11	€ 663
<i>Totaal</i>		<i>11</i>	<i>€ 663</i>		<i>11</i>	<i>€ 663</i>
Belangrijke rol bij integratie						
Senior pedagogisch medewerker	50%	33	€ 2.403	100%	67	€ 4.806
Pedagogisch medewerker	50%	55	€ 3.631	100%	110	€ 7.263
Gedragswetenschappers	50%	11	€ 926	100%	21	€ 1.852
Manager opvoeding en behandeling	50%	1,5	€ 151	100%	3	€ 303
Psychiater	50%	1,5	€ 234	100%	3	€ 467
Klinisch psycholoog	50%	0,4	€ 34	100%	0,7	€ 69
GZ-Psycholoog	50%	1,5	€ 117	100%	3	€ 234
<i>Totaal</i>		<i>104</i>	<i>€ 7.497</i>		<i>208</i>	<i>€ 14.994</i>
Indirecte rol bij integratie						
Groepsleider	0%	0	€ 0	50%	59	€ 3.543
Manager Primair Proces	0%	0	€ 0	50%	1,5	€ 151
Mw. VTV/ Activiteiten Bibliothecaris	0%	0	€ 0	50%	4	€ 198
<i>Totaal</i>		<i>0</i>	<i>€ 0</i>		<i>65</i>	<i>€ 3.893</i>
Totaal aantal fte		115	€ 8.160		284	€ 19.550

Hierboven zijn alleen de personele kosten van de Rijks-JJI's weergegeven. De totale personele kosten in de Rijks-JJI's bedragen ongeveer € 33 miljoen, wat betekent dat 25 procent tot 60 procent van de totale personele kosten kan worden toegerekend aan integratieactiviteiten. Zoals eerder aangegeven kan voor de particuliere JJI's en de ingekochte GGZ hetzelfde deel van de kosten worden toegerekend aan activiteiten gericht op integratie.

De totale personele kosten van de particuliere JJI's bedragen € 35 miljoen. Op basis van bovengenoemde aannames kan hiervan € 8.8 miljoen tot € 21 miljoen worden toegeschreven aan integratieactiviteiten. De personele kosten in de GGZ bedragen € 4.5 miljoen. Hanteren we dezelfde percentages, dan kan € 1.1 miljoen tot € 2.7 miljoen worden toegeschreven aan integratieactiviteiten. De personele kosten die kunnen worden toegerekend aan activiteiten gericht op integratie worden hiermee geschat op ruim € 18.2 miljoen tot € 43.5 miljoen.

Onderwijskosten

Onderwijs is een verplicht onderdeel van het dagprogramma binnen de JJI. Het onderwijs wordt verzorgd door (een vestiging van) een school voor voortgezet speciaal onderwijs voor leerlingen met ernstige gedragsproblemen of psychiatrische problemen (VSO). Het ministerie van OCW financiert deze JJI-scholen deels, door middel van plaatsbekostiging. Dit houdt in dat de JJI-scholen financiering krijgen voor het aantal jeugdigen dat geplaatst is in de JJI. Per jeugdige stellen de onderwijsinstelling en JJI een gezamenlijk plan op waarin vaardigheden, behoeften en perspectieven worden opgenomen.¹⁰⁸

De vraag is in hoeverre onderwijs kan worden gezien als integratieactiviteit. Het is denkbaar dat sommige jongeren ook onderwijs zouden hebben gevolgd als ze niet gedetineerd zouden zijn. De kosten van onderwijs van deze groep jongeren vallen dan niet onder integratie. Alleen de extra kosten die voor deze groep jongeren worden gemaakt, zouden moeten worden toegerekend aan integratie. Dat zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn als bij onderwijs aan gedetineerde jongeren het aantal leerlingen per leraar kleiner is dan bij onderwijs dat buiten detentie wordt gegeven. We beschikken echter niet over gegevens met betrekking tot het aantal leerlingen per leraar bij het onderwijs aan gedetineerde jongeren. Daarom nemen we deze post als PM-post op.

Huisvestingskosten

Er kan onderscheid worden gemaakt tussen de huisvestingskosten van de JJI's en huisvestingskosten centraal verrekend met het Rijksvastgoedbedrijf (RVB)¹⁰⁹. Huisvestingskosten met betrekking tot het RVB zijn de huren en servicekosten van de gebouwen die eigendom zijn van het RVB. Deze kosten drukken niet rechtstreeks op de begroting van de JJI's maar worden buiten de JJI's om door DJI centraal afgerekend met het RVB. De huisvestingskosten ten laste van de JJI's zijn de kapitaalslasten van gebouwen en installaties die geen eigendom zijn van het RVB maar eigendom zijn van de JJI's. Deze kosten drukken dus wel rechtstreeks op de JJI's. Voor de kostenberekening nemen we beide componenten van de huisvestingskosten mee.

De totale huisvestingskosten bedragen in totaal € 24.5 miljoen. De huisvestingskosten in de JJI's bedragen € 9.5 miljoen en de huisvestingskosten van het RVB bedragen € 15 miljoen. In deze kosten zijn ook de kosten meegenomen van de kamers waar de gedetineerden verblijven. Wij richten ons hier alleen op de huisvestingskosten die betrekking hebben op de kantoren en werkruimten van het personeel dat betrokken is bij de integratie. Ongeveer de helft van de totale oppervlakte in de JJI's wordt bezet door kantoren en werkruimten van personeel. We nemen dan ook de helft van de totale huisvestingskosten als uitgangspunt voor de berekening. Op basis van de schattingen die zijn gemaakt met betrekking tot het personeel dat betrokken is bij integratieactiviteiten, kan 25 tot 60 procent van

¹⁰⁸ Bron: <https://www.dji.nl/Onderwerpen/Jongeren-in-detentie/behandeling-zorg-en-onderwijs/onderwijs-en-arbeidstoeleiding/>, geraadpleegd op 5 september 2016.

¹⁰⁹ Het Rijksvastgoedbedrijf is de vastgoedorganisatie van en voor de Rijksoverheid en is onderdeel van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (bron: <http://www.rijksvastgoedbedrijf.nl/over-ons>)

deze huisvestingskosten worden toegeschreven aan integratieactiviteiten. De huisvestingskosten worden dan geschat op ruim € 3 miljoen tot € 7.4 miljoen.

Kosten van materiaal

Net als bij volwassen gedetineerden worden er ook voor jeugdigen kosten voor materiaal gemaakt. De totale kosten van materiaal in de JJI's bedragen € 16.5 miljoen. Hierbij kan worden gedacht aan de kosten van onder andere voeding, verzorging, en werving- en selectiekosten.

Net als bij volwassen gedetineerden kan maar een deel van deze kosten worden toegeschreven aan integratieactiviteiten. Immers, de jeugdigen zouden ook voeding en verzorging krijgen als er niks zou worden gedaan aan activiteiten gericht op integratie in de JJI's. Werving- en selectiekosten van personeel dat gerelateerd is aan integratieactiviteiten zouden wel meegenomen moeten worden, maar dit onderscheid kan niet worden gemaakt. We nemen deze post daarom op als PM-post.

Overheadkosten

Daarnaast zijn er ook overheadkosten waarvan een deel kan worden toegeschreven aan integratieactiviteiten. Onder overhead vallen bijvoorbeeld kosten van ICT en het management. De totale overheadkosten bedragen € 6.6 miljoen. We berekenen de overheadkosten naar rato van het aantal fte dat kan worden toegeschreven aan de uitvoering van integratieactiviteiten. Als we aannemen dat een kwart tot 60 procent van de overheadkosten kan worden toegerekend aan uitvoering van integratieactiviteiten, bedragen deze kosten € 1.7 miljoen tot € 4 miljoen.

Kosten van deelname aan trajectberaden

Als een van de belangrijkste partijen bij de integratie van jeugdige gedetineerden neemt personeel van JJI ook deel aan de trajectberaden. JJI ontvangt voor deze deelname jaarlijks een bijdrage van VenJ van ongeveer € 1.4 miljoen.

Berekening kosten van integratieactiviteiten per jeugdige gedetineerde

Tabel 5.7 geeft een overzicht van de totale kosten van DJI voor de integratie van jeugdige gedetineerden. In de minimumvariant worden de kosten van integratieactiviteiten geschat op € 24.3 miljoen. In de maximumvariant worden de kosten op ruim € 56 miljoen geschat. 75 procent van de kosten zijn personele kosten. Het is niet bekend in hoeverre onderwijs tijdens detentie kan worden toegeschreven aan integratieactiviteiten. Onderwijskosten zijn opgenomen als PM-post. Ook de kosten van materiaal dat betrekking heeft op integratieactiviteiten zijn als PM-post opgenomen.

Tabel 5.7 *Overzicht jaarlijkse kosten van integratieactiviteiten voor jeugdige gedetineerden, 2016*

Kosten van integratie JJI's (x € 1.000)	Ondergrens	Bovengrens
	Kosten (x € 1.000)	Kosten (x € 1.000)
Totale personele kosten JJI's	€ 18.125	€ 43.500
Onderwijskosten	PM	PM
Huisvestingskosten	€ 3.100	€ 7.350
Materieel	PM	PM
Overhead	€ 1.650	€ 3.960
Deelname aan trajectberaden	€ 1.400	€ 1.400
Totaal	€ 24.275	€ 56.210

Aan de hand van de totale kosten van activiteiten gericht op integratie (zie ook tabel 5.7) kunnen we een schatting maken van de kosten van integratieactiviteiten per jaar per jeugdige gedetineerde. Een jeugdige kan in een jaar meerdere keren in detentie hebben gezeten, en ook meerdere keren integratietrajecten hebben gehad. De bedragen zijn afkomstig uit de DJI-begroting van 2016. Aangezien de uitstroom in 2016 nog niet bekend is gaan we uit van de uitstroom in 2015. Omdat de kostengegevens betrekking hebben op jeugdige (ex-)gedetineerden van 12 tot 23 jaar, gaan we bij de uitstroom ook uit van deze groep. In 2015 zijn er 1.276 jongeren van 12 tot 23 jaar uitgestroomd uit een JJI (zowel rijks- als particuliere inrichtingen). De kosten van activiteiten gericht op integratie per jeugdige gedetineerde voor 2016 worden geschat op € 19.025 tot € 44.050.

Raad voor de Kinderbescherming (RvdK)

De Raad voor de Kinderbescherming is een onderdeel van het ministerie van VenJ en heeft een breed palet aan taken rondom de veiligheid van kinderen. Niet alle taken van RvdK hebben betrekking op activiteiten gericht op integratie van jeugdige gedetineerden. Van de activiteiten die RvdK uitvoert, kan deelname aan de trajectberaden worden toegeschreven aan integratieactiviteiten.

Kosten van deelname aan trajectberaden

De RvdK speelt een belangrijke rol bij de trajectberaden. De trajectberaden worden georganiseerd en voorgezeten door een casusregisseur van de RvdK in de regio waar de jongere woont of waar naartoe hij verhuist als hij de JJI verlaat.

We beschikken niet over de personele en overheadkosten voor het deelnemen aan de trajectberaden, maar hebben wel informatie over de bijdrage van VenJ aan de RvdK. Jaarlijks ontvangt de RvdK ongeveer € 2 miljoen van VenJ voor het organiseren en voorzitten van de trajectberaden. Dit komt neer op ruim € 1.560 per jeugdige gedetineerde (uitgaande van de uitstroom in 2015).

3RO

Ook de 3RO schuiven geregeld aan bij de trajectberaden. Dit is het geval als volwassenreclassering wordt ingezet om de jongere te begeleiden.

Deelname aan trajectberaden

We beschikken niet over de personele en overheadkosten voor het deelnemen aan de trajectberaden, maar hebben wel informatie over de bijdrage van VenJ aan 3RO. Jaarlijks ontvangen de 3RO € 850.000 van VenJ voor het bijwonen van de trajectberaden. Als we uitgaan van het aantal jeugdigen dat in 2015 is uitgestroomd, bedragen de kosten € 665 per jeugdige gedetineerde.

5.5 KOSTEN VAN (RE-)INTEGRATIEACTIVITEITEN OP GEMEENTENIVEAU

5.5.1 BEREKENING VAN DE KOSTEN PER (EX-)GEDETINEERDE

Van zes van de acht gemeenten hebben we informatie verkregen over de jaarlijkse kosten in het kader van maatschappelijke (re-)integratie van (ex-)gedetineerden. Deze zes gemeenten hebben maar voor een deel van de activiteiten kostengegevens kunnen geven. Voor zover kostengegevens niet beschikbaar waren, hebben we geprobeerd kosten te schatten op basis van subsidies die gemeenten hebben ontvangen of gemeentelijke bijdragen die zijn verstrekt. Zo kunnen gemeenten jaarlijks subsidie aanvragen uit het Subsidiebeleidskader begeleiden van ex-gedetineerden voor wonen en werken. Dit is een geormerkt budget voor het bekostigen van (re-)integratieactiviteiten voor ex-gedetineerden. We zouden dan kunnen aannemen dat gemeenten die subsidie ontvangen, deze in het betrokken jaar ook volledig besteden.

Over de meeste kostenposten van gemeentelijke (re-)integratieactiviteiten zijn er gegevens of schattingen. Maar deze zijn zeker niet volledig. Bovendien kleeft aan de schattingen de nodige onzekerheid. Deze kostenposten hebben grotendeels betrekking op volwassen (ex-)gedetineerden. Sommige kostenposten hebben ook betrekking op jongeren, zoals een gemeentelijke

nazorgcoördinator die zowel voor volwassen als jeugdige (ex-)gedetineerden de (re-)integratie coördineert. Maar in de interviews is aangegeven dat het om relatief kleine aantallen jongeren gaat. Uit de gegevens over het totale aantal nazorgkandidaten blijkt dat jeugdigen hiervan maar vijf procent uitmaken. Hun aandeel in de bovengenoemde kostenposten is waarschijnlijk nog lager, omdat de integratieactiviteiten voor jeugdigen voor een belangrijk deel apart van die voor volwassenen zijn georganiseerd.

Voor jeugdige (ex-)gedetineerden beschikken we over beperkte gegevens over de kosten van nazorg die onder de verantwoordelijkheid van gemeenten valt. Op landelijk niveau beschikken we over kostengegevens met betrekking tot het inkopen van jeugdreclassering. Gegevens over de inkoop van jeugdhulp voor jeugdige (ex-)gedetineerden zijn niet bekend. Voor jeugdigen is het niet mogelijk om een indicatie te geven van de kosten van de nazorgactiviteiten van de zes gemeenten. Gegevens over het inkopen van jeugdreclassering en jeugdhulp voor de groep (ex-)gedetineerden zijn niet bekend voor de zes gemeenten. De vraag is ook in hoeverre jeugdhulp kan worden toegeschreven aan nazorg. Gemeenten hebben aangegeven dat jeugdigen vaak ook al voor detentie gebruikmaken van jeugdhulp. Als deze voorzieningen na detentie weer worden hervat, valt dit niet onder nazorg. Daarnaast weten we niet welk deel van de eerdergenoemde kosten aan jeugdigen moet worden toegerekend.

We maken een schatting van de kosten van (re-)integratieactiviteiten per (ex-)gedetineerde door de totale jaarlijkse kosten die kunnen worden toegeschreven aan (re-)integratie te delen door het aantal gedetineerden dat jaarlijks uitstroomt.

5.5.2 VOLWASSEN (EX-)GEDETINEERDEN

Voor de zes gemeenten in dit onderzoek zijn de volgende re-integratieactiviteiten voor volwassen (ex-)gedetineerden te onderscheiden:

- Gemeentelijke coördinatie van re-integratieactiviteiten;
- Re-integratieactiviteiten uitgevoerd door het Veiligheidshuis;
- Gemeentelijke re-integratietrajecten voor ex-gedetineerden;
- Uitbesteding van gemeentelijke re-integratieactiviteiten aan een (zorg-)partij. Gemeenten besteden deze activiteiten onder andere uit aan de 3RO.

Een gemeente heeft meestal niet met alle bovenstaande re-integratieactiviteiten te maken. Bij welke re-integratieactiviteiten een gemeente betrokken is, hangt af van de manier waarop de re-integratieactiviteiten voor (ex-)gedetineerden in de gemeente zijn georganiseerd. Zo zijn er gemeenten waar re-integratieactiviteiten volledig zijn belegd in het Veiligheidshuis. Deze gemeenten hebben dan vaak geen gemeentelijk coördinatiepunt. Maar er zijn ook gemeenten waar gemeente en Veiligheidshuis nauw samenwerken en daar voeren zowel gemeente als het Veiligheidshuis re-integratieactiviteiten uit.

De beschikbaarheid van gegevens met betrekking tot bovengenoemde activiteiten verschilt per gemeente.

Wat betreft de **gemeentelijke coördinatie** is er vaak wel informatie beschikbaar over de inzet van één of meerdere coördinatoren nazorg bij de gemeente, maar informatie over hun personele kosten ontbreekt in sommige gevallen. Informatie over overheadkosten (huisvesting, ICT) is bij bijna alle gemeenten onbekend.

Naast de gemeente organiseert ook het **Veiligheidshuis re-integratieactiviteiten**. Idealiter zouden we willen weten wat de personele kosten en overhead kosten zijn van de Veiligheidshuismedewerkers die direct betrokken zijn bij de re-integratieactiviteiten voor de gemeenten die wij betrekken in het onderzoek. Deze gegevens zijn vaak niet bekend; we kunnen dan een schatting maken van de kosten van re-integratie voor de gemeenten aan de hand van twee soorten methoden:

1. We kunnen een schatting maken van de kosten door de personele kosten en overheadkosten te berekenen naar rato van het aantal gedetineerden dat uitstroomt in de desbetreffende gemeente. Hiervoor hebben we gegevens nodig over de totale personele en overheadkosten van het

Veiligheidshuis die in de betrokken regio worden besteed aan re-integratieactiviteiten. Als bijvoorbeeld 50 procent van het aantal nazorgkandidaten dat uitstroomt in de regio behoort tot deze gemeente, nemen we aan dat de procesregisseur (of een andere medewerker in het Veiligheidshuis) ongeveer ook de helft van zijn tijd besteedt aan deze (ex-)gedetineerden. We kunnen dan ook de helft van de personele kosten en overheadkosten (voor zover bekend) toerekenen aan re-integratieactiviteiten voor de desbetreffende gemeente. Dit is dan wel een ruwe schatting.

2. We kunnen ook uitgaan van de bijdrage van de gemeente aan het Veiligheidshuis voor het uitvoeren van re-integratieactiviteiten. Sommige gemeenten dragen een specifiek deel bij aan het Veiligheidshuis voor re-integratieactiviteiten. Als benadering van de kosten kunnen we dan deze hele bijdrage nemen. Maar vaak dragen gemeenten een algemeen bedrag bij, waarbij niet is gespecificeerd welk deel hiervan bedoeld is voor re-integratieactiviteiten (Veiligheidshuizen voeren ook activiteiten uit die niet gericht zijn op re-integratie van (ex-)gedetineerden).

Op welke manier de kosten van re-integratieactiviteiten worden geschat, hangt af van de beschikbare informatie bij de gemeente en het Veiligheidshuis.

Sommige gemeenten hebben ook **specifieke trajecten voor ex-gedetineerden** op bijvoorbeeld het gebied van werk en inkomen. Over de kosten van deze maatregelen of projecten is het een en ander bekend. Het is echter denkbaar dat een deel van de ex-gedetineerden zonder deze specifieke voorzieningen ook van algemene voorzieningen gebruik zou hebben gemaakt. Idealiter zouden we daarom enkel de meerkosten willen meenemen die de gemeente maakt voor ex-gedetineerden die anders geen gebruik hadden gemaakt van een traject of voorziening. Het is echter niet mogelijk om dit onderscheid te maken.

Van de zes gemeenten waarvan wij kostengegevens hebben ontvangen, besteedt een gemeente **re-integratieactiviteiten uit aan een zorgpartij**. De gemeente financiert op basis van een uurtarief de begeleiding van ex-gedetineerden door de zorgverlener. Deze kosten zijn direct gerelateerd aan hun re-integratie, en kunnen daar dan ook volledig aan worden toegeschreven.

Gemeenten kunnen re-integratieactiviteiten ook uitbesteden aan de 3RO. Op gemeentelijk niveau zijn hier geen gegevens over, maar op landelijk niveau is beperkte informatie beschikbaar over het inkopen van deze activiteiten. Zo zijn er kostengegevens over het re-integratieprogramma van het Leger des Heils, Prison Gate Office, waar gemeenten begeleiding kunnen inkopen. Kostengegevens van de overige activiteiten zijn niet beschikbaar.

Hieronder geven we per re-integratieactiviteit de kosten weer van de zes gemeenten in ons onderzoek. Per activiteit is een tabel bijgevoegd met de kosten van deze activiteit per (ex-)gedetineerde per gemeente. Vanwege de gevoeligheid van de verstrekte informatie zijn deze gemeenten geanonimiseerd. We duiden de gemeenten aan met de letters A tot en met F.

Voor iedere activiteit brengen we de beschikbare gegevens van de gemeenten in kaart. Niet alle activiteiten zijn op alle gemeenten van toepassing. Als een gemeente een bepaalde re-integratieactiviteit niet toepast, dan wordt in de tabel n.v.t. aangegeven. Daarnaast ontbreekt soms informatie over een kostenpost. Deze wordt dan als PM-post opgenomen.

Om uiteindelijk iets te kunnen zeggen over wat de verschillende gemeenten besteden per (ex-)gedetineerden, zetten we de kosten van re-integratieactiviteiten per gemeente af tegen het aantal volwassen gedetineerden dat is uitgestroomd naar de desbetreffende gemeente. Waarschijnlijk zijn er (ex-)gedetineerden die niet deelnemen aan re-integratiemaatregelen, maar hier zijn geen gegevens over.

In tegenstelling tot de kostengegevens op Rijksniveau, die betrekking hebben op 2016, hebben de kosten op gemeentelijk niveau betrekking op 2015, omdat de meeste gemeenten nog geen kostengegevens over 2016, maar wel over 2015 beschikbaar hebben.

Gemeentelijke coördinatie van re-integratieactiviteiten

Van de gemeenten waarover kostengegevens bekend zijn hebben er vier (A, B, E en F) een gemeentelijk coördinatiepunt voor re-integratie.

Gemeente A

Bij de gemeente A is een coördinator nazorg in dienst. Deze vervult de functie voor de helft van zijn tijd (0,5 fte). Informatie over personele kosten en overheadkosten ontbreekt. Op basis van de beschikbare informatie over de personele kosten van een nazorgcoördinator en procesregisseur in gemeente B, C en F het mogelijk een schatting te maken van deze kosten.

Van deze drie gemeenten berekenen we eerst de gemiddelde personele en overheadkosten van één fte. Van gemeente C zijn de overheadkosten niet bekend, maar op basis van de verhouding van de personele kosten en overheadkosten in gemeente D schatten we dat de overheadkosten 25 procent van de personele kosten bedragen. Dit lijkt een redelijke verhouding voor dit type dienstverlenende activiteiten. Vervolgens berekenen we de kosten voor 0,5 fte, aangezien de functie van coördinator nazorg in gemeente A 0,5 fte beslaat. Om de kosten per (ex-)gedetineerde te berekenen, delen we de gemiddelde personele kosten en overheadkosten door het aantal nazorgkandidaten dat is uitgestroomd in gemeente A. De kosten per (ex-)gedetineerde worden dan geschat op ruim € 225.

Gemeente B

Bij de gemeente is een coördinator nazorg in dienst. De functie beslaat ongeveer 0,8 fte. Van de gemeente hebben wij een totaalbedrag gekregen voor deze coördinator, waar zowel personele kosten als overheadkosten onder vallen. De personele kosten en de overheadkosten afzonderlijk weten we niet. Als we dit bedrag afzetten tegen het aantal nazorgkandidaten in deze gemeente, dan worden de kosten van deze coördinator geschat op € 690 per (ex-)gedetineerde. Daarnaast is er bij de gemeente administratieve ondersteuning van de nazorgcoördinator. Deze medewerker heeft een bepaald deel van zijn of haar werkzaamheden toegeschreven aan re-integratieactiviteiten. De kosten die hier aan verbonden zijn, komen neer op € 90 per (ex-)gedetineerde.

Gemeente E

Bij deze gemeente is een gemeentelijk coördinatiepunt opgezet. De directe personele kosten hiervan zijn niet bekend, maar we weten wel welk bedrag de gemeente jaarlijks investeert in dit coördinatiepunt. Dit bedrag wordt besteed aan de kosten van de medewerkers die de re-integratieactiviteiten voor (ex-)gedetineerden uitvoeren. Als we deze bijdrage afzetten tegen het aantal volwassen (ex-)gedetineerden van de gemeente in 2015, dan bedragen de kosten ongeveer € 175 per (ex-)gedetineerde.

Gemeente F

In deze gemeente zijn de re-integratieactiviteiten ondergebracht bij Bureau Nazorg. Bureau Nazorg bestaat uit ongeveer 10 fte. Dit bureau wordt volledig gefinancierd door de gemeente. Als we uitgaan van het bedrag dat de gemeente jaarlijks beschikbaar stelt, dan komen we uit op een bedrag van € 170 per (ex-)gedetineerde.

Resumerend

Tabel 5.8 geeft de jaarlijkse kosten van de gemeentelijke coördinatie per (ex-)gedetineerde per gemeente weer. Gemeenten A, B, E en F hebben een gemeentelijk coördinatiepunt voor de re-integratie voor volwassen en soms ook jeugdige (ex-)gedetineerden. Voor gemeente A hebben we een schatting moeten maken van dit bedrag op basis van personele kosten van de andere gemeenten. Wat opvalt is het hoge bedrag voor gemeente B, dat vooral verklaard wordt uit de hoge kosten van de coördinator. Tussen de andere drie gemeenten zijn de verschillen veel kleiner.

Tabel 5.8 *Jaarlijkse kosten van gemeentelijke coördinatie re-integratieactiviteiten, 2015*

<i>Gemeente</i>	<i>Kosten per (ex-)gedetineerde</i>	<i>Betrouwbaarheid</i>
Gemeente A	€ 225	Omvang dienstverband bekend. Hoogte arbeidskosten en opslag overhead ontleend aan andere gemeenten. De spreiding hierin is groot
Gemeente B	€ 780	Door gemeente opgegeven
Gemeente C	N.v.t.	
Gemeente D	N.v.t.	
Gemeente E	€ 175	Schatting op basis van gemeentelijke bijdrage
Gemeente F	€ 170	Schatting op basis van gemeentelijke bijdrage

Re-integratieactiviteiten door het Veiligheidshuis

In gemeente E worden de re-integratieactiviteiten (vrijwel) geheel uitgevoerd door de gemeente. Deze gemeente ontbreekt daardoor in onderstaand overzicht.

Gemeente A

In gemeente A werken gemeente en Veiligheidshuis nauw samen. De totale personele kosten en overhead van het Veiligheidshuis zijn bekend. De Veiligheidsmakelaars in het Veiligheidshuis besteden tussen de tien en 20 procent van hun tijd aan activiteiten gericht op re-integratie. Om een schatting te maken van de personele kosten gerelateerd aan re-integratieactiviteiten voor gemeente A, berekenen we deze kosten naar rato van het aantal uitstroomkandidaten in deze gemeente. Ongeveer 35 procent van het aantal nazorgkandidaten dat uitstroomt in de aangesloten gemeenten, is afkomstig uit gemeente A. Als we dan ook 35 procent van de personele kosten aan re-integratieactiviteiten toerekenen, dan worden de personele kosten voor de gemeente A geschat op € 45 tot € 90 per (ex-)gedetineerde. In onderstaand overzicht (tabel 5.9) nemen we het gemiddelde hiervan op.

Gemeente B

In deze gemeente zijn de re-integratieactiviteiten vooral belegd bij de gemeente. Het Veiligheidshuis behandelt alleen de complexe zaken. De respondent van het Veiligheidshuis schat dat ongeveer tien procent van de personele kosten en huisvestingskosten van het Veiligheidshuis kunnen worden toegerekend aan de re-integratieactiviteiten voor (ex-)gedetineerden. Deze kosten hebben echter betrekking op de nazorgkandidaten uit alle gemeenten die bij het Veiligheidshuis betrokken zijn. We kunnen een schatting maken van de personele kosten en overheadkosten voor nazorgkandidaten uit gemeente B door de kosten te berekenen naar rato van het aantal nazorgkandidaten in deze gemeente. Van het totale aantal nazorgkandidaten dat in 2015 in de aangesloten gemeenten van het Veiligheidshuis is uitgestroomd, is 20 procent afkomstig uit gemeente B. Als we dan ook 20 procent van de personele kosten en huisvestingskosten toeschrijven aan re-integratieactiviteiten voor nazorgkandidaten uit gemeente B, dan worden de personele en overheadkosten geschat op € 85 per (ex-)gedetineerde.

Gemeente C

Bij deze gemeente is de re-integratie voor (ex-)gedetineerden volledig belegd in het Veiligheidshuis. Bij het Veiligheidshuis is een procesregisseur nazorg uit detentie werkzaam, die tijd besteedt aan alle nazorgkandidaten uit de aangesloten gemeenten. Van deze procesregisseur zijn de personele kosten bekend. We moeten een schatting maken van het deel van deze personele kosten dat kan worden toegeschreven aan re-integratie-inspanningen voor (ex-)gedetineerden uit gemeente C. De helft van de nazorgkandidaten die in 2015 zijn uitgestroomd, is afkomstig uit gemeente C. We nemen aan dat de

procesregisseur dan ook de helft van de tijd kwijt is aan deze nazorgkandidaten. Als we de helft van de personele kosten toerekenen aan gemeente C, dan worden de personele kosten geschat op € 140 per (ex-)gedetineerde. We nemen verder aan dat de overheadkosten een kwart van de personele kosten bedragen. We komen dan uit op een totaal van € 175 per (ex-)gedetineerde.

Daarnaast zijn er ook procesregisseurs werkzaam die naar verwachting een deel van hun tijd zullen besteden aan re-integratieactiviteiten, zoals een procesregisseur volwassenen en een procesregisseur jeugd. Er is geen informatie beschikbaar welk deel van hun tijd deze medewerkers besteden aan re-integratie. Dit is een PM-post.

Het Veiligheidshuis kan beschikken over subsidie vanuit VenJ voor het begeleiden van ex-gedetineerden. In 2015 kon de gemeente beschikken over een subsidiebedrag van ongeveer € 70 per ex-gedetineerde. De gemeente heeft dit bedrag ter beschikking gesteld aan het Veiligheidshuis. Hiermee worden re-integratieactiviteiten gefinancierd voor ex-gedetineerden uit gemeente C. Daarnaast financiert de gemeente 25 procent van deze subsidie als cofinanciering aan het Veiligheidshuis. Dit komt neer op een additionele bijdrage van € 18 per (ex-)gedetineerde.

De totale kosten van het Veiligheidshuis met betrekking tot re-integratie van (ex-)gedetineerden uit gemeente C worden afgerond geschat op € 265, plus nog de kosten van de overige procesregisseurs die ook een deel van de tijd aan re-integratieactiviteiten besteden.

Gemeente D

Ook in gemeente D zijn re-integratieactiviteiten voor (ex-)gedetineerden georganiseerd in het Veiligheidshuis. De kosten van het Veiligheidshuis bestaan uit personele kosten en overheadkosten. Er is één procesregisseur nazorg (ex-)gedetineerden in dienst en er zijn vijf à zes medewerkers van het Veiligheidshuis die zich gedeeltelijk bezighouden met de re-integratie van (ex-)gedetineerden. Er zijn geen gegevens over de directe kosten van dit personeel, maar de respondent van het Veiligheidshuis heeft aangegeven dat de personele kosten ongeveer 80 procent zijn van de gemeentelijke bijdragen. Overheadkosten beslaan de overige 20 procent. Als we uitgaan van de bijdrage van gemeente D aan het Veiligheidshuis, dan worden de personele kosten en overheadkosten geschat op € 305 per (ex-)gedetineerde.

Daarnaast stelt de gemeente de subsidie vanuit VenJ voor re-integratietrajecten van ex-gedetineerden ter beschikking aan het Veiligheidshuis. In 2015 ontving de gemeente ongeveer € 85 subsidie per ex-gedetineerde. Met de bijdrage van de gemeente aan het Veiligheidshuis voldoet de gemeente ook aan de cofinanciering van minimaal 25 procent.

Daarnaast stelt de gemeente een bedrag ter beschikking aan het Veiligheidshuis voor het doorbetalen van de vaste lasten van gedetineerden die anders hun woning dreigen kwijt te raken. Dit komt neer op € 30 per (ex-)gedetineerde. Dit bedrag is in beheer bij de gemeente en wordt op aanvraag betaald aan het Veiligheidshuis.

De kosten van het Veiligheidshuis per (ex-)gedetineerde worden in totaal geschat op € 420.

Gemeente F

In deze gemeente voeren zowel de gemeente als het Veiligheidshuis re-integratieactiviteiten voor (ex-)gedetineerden uit. Het jaarplan van het Veiligheidshuis geeft de totale personele kosten en overheadkosten weer. De respondenten uit deze gemeente konden geen schatting geven van het aandeel van re-integratieactiviteiten voor (ex-)gedetineerden in de totale activiteiten van het Veiligheidshuis. Op basis van het aandeel van re-integratie in de activiteiten van de Veiligheidshuizen in gemeenten A en B, zouden we kunnen aannemen dat 15 procent van de activiteiten in het Veiligheidshuis betrekking heeft op re-integratieactiviteiten voor (ex-)gedetineerden.

De re-integratieactiviteiten hebben betrekking op het totale aantal nazorgkandidaten van de gemeenten die zijn aangesloten bij het Veiligheidshuis. 75 procent van het aantal nazorgkandidaten is afkomstig uit gemeente F. We nemen dan ook 75 procent van de personele kosten en overheadkosten mee die betrekking hebben op re-integratieactiviteiten. De kosten per (ex-)gedetineerde worden daarmee geschat op € 60.

Resumerend

Tabel 5.9 geeft de jaarlijkse kosten van re-integratieactiviteiten door de Veiligheidshuizen per (ex-)gedetineerde weer. De kosten van re-integratieactiviteiten van het Veiligheidshuis zijn afhankelijk van de rol van het Veiligheidshuis bij re-integratieactiviteiten. De gemeenten C en D hebben dit volledig belegd bij het Veiligheidshuis, terwijl in gemeente A, B en F het Veiligheidshuis maar een beperkte rol speelt bij de re-integratieactiviteiten. We zien dit ook terug in de hoogte van de kosten per (ex-)gedetineerde: voor gemeenten C en D zijn deze respectievelijk € 265 en € 420, voor A, B en F respectievelijk € 68, € 85 en €60. Het bedrag voor gemeente C is enigszins onderschat doordat één kostenpost ontbreekt.

Tabel 5.9 *Jaarlijkse kosten van re-integratieactiviteiten door het Veiligheidshuis, 2015*

<i>Gemeente</i>	<i>Kosten per (ex-)gedetineerde</i>	<i>Betrouwbaarheid</i>
Gemeente A	€ 68	De totale kosten van het Veiligheidshuis zijn bekend, maar er is slechts een ruwe schatting van het aandeel re-integratie hierin
Gemeente B	€ 85	Eigen schatting
Gemeente C	€ 265+ PM	Op basis van gegevens uit het jaarverslag
Gemeente D	€ 420	Op basis van subsidiebedragen
Gemeente E	N.v.t.	
Gemeente F	€ 60	Eigen schatting, op basis van gegevens uit het jaarverslag

Gemeentelijke trajecten voor ex-gedetineerden

De gemeenten B, D, E en F organiseren specifieke re-integratietrajecten of -voorzieningen voor ex-gedetineerden. Gemeente A heeft de re-integratieactiviteiten uitbesteed aan een externe partij (dit wordt in de volgende subparagraaf besproken), gemeente C heeft de re-integratietrajecten volledig uitbesteed aan het Veiligheidshuis.

Gemeente B

Bij de gemeentelijke afdeling Werk en Inkomen is een team samengesteld dat zich inzet voor bijzondere doelgroepen, zoals dak- en thuislozen en ex-gedetineerden. De eerste zes maanden na detentie krijgen ex-gedetineerden desgewenst aanvullende hulp bij het verkrijgen van inkomen. Bij dit team is 3,5 fte in dienst dat zich bezighoudt met bijzondere doelgroepen. Voor dit team is er ook 1 fte voor administratieve ondersteuning. De respondent schat dat ongeveer een derde van de cliënten ex-gedetineerden zijn, wat neerkomt op ongeveer 1,5 fte. De kosten per ex-gedetineerde worden geschat op € 1.185. Deze bedragen zijn inclusief overheadkosten.

Daarnaast is er ook een team binnen de gemeente dat zich bezighoudt met de bijzondere bijstand en schuldhulpdienstverlening voor onder andere ex-gedetineerden. De respondent schat dat ongeveer 0,25 fte zich inzet voor deze voorzieningen voor ex-gedetineerden. De personele kosten en overheadkosten van de inzet van deze medewerker worden geschat op € 150 per ex-gedetineerde. Ook is er een beleidsmedewerker bijzondere doelgroepen werkzaam bij de gemeente, waarvan ook ongeveer een kwart van de werkzaamheden kan worden toegeschreven aan re-integratie. De kosten per ex-gedetineerde worden geschat op € 120.

In totaal worden de kosten van gemeentelijke trajecten geschat op € 1.455 per ex-gedetineerde.

Gemeente D

Bij de afdeling Werk en Inkomen is een programma dat ex-gedetineerden helpt bij het vinden van een baan. De personele kosten en overheadkosten hiervan zijn niet bekend bij de gemeenten, maar aan de hand van de personele kosten en overheadkosten in gemeente B, C en F kan een schatting gemaakt worden. We berekenen eerst de gemiddelde personele kosten en overheadkosten van één fte in deze drie gemeenten. In gemeente C zijn de overheadkosten onbekend, maar we schatten dat de overheadkosten 25 procent van de personele kosten bedragen. Bij het gemeentelijke programma in gemeente D is drie fte in dienst. Om de kosten per ex-gedetineerde te berekenen, delen we de gemiddelde kosten van drie fte door het aantal gedetineerden dat naar gemeente D is uitgestroomd. De gemiddelde kosten per ex-gedetineerde worden op basis van de gemiddelde kosten in de drie gemeenten geschat op € 555.

Gemeente E

De gemeente financiert re-integratietrajecten voor ex-gedetineerden met behulp van het subsidiebeleidskader begeleiden van ex-gedetineerden voor wonen en werken. In 2015 beschikte de gemeente over € 90 per ex-gedetineerde.

Gemeente F

De gemeente heeft een project opgezet waarmee ex-gedetineerden worden geholpen met het vinden van werk en/of een woning. De kosten van deze trajecten zijn niet precies bekend, maar wel is bekend dat deze trajecten worden gefinancierd met de subsidie van VenJ voor het financieren van re-integratietrajecten. In 2015 kon de gemeente beschikken over een bedrag van ongeveer € 90 per ex-gedetineerde. Maar het is niet zeker dat dit alle beschikbare middelen zijn voor trajecten. Mogelijk is er dus sprake van een onderschatting.

Resumerend

Tabel 5.10 geeft de jaarlijkse kosten van gemeentelijke trajecten per (ex-)gedetineerde per gemeente weer. Gemeenten B, D, E en F stellen specifieke trajecten voor ex-gedetineerden beschikbaar. De verschillen in kosten tussen deze gemeenten zijn echter aanzienlijk. Gemeente B geeft gemiddeld € 1.455 per ex-gedetineerde uit aan trajecten, terwijl dit bij gemeenten E en F nog geen € 100 euro is (waarbij voor gemeente F mogelijk sprake is van enige onderschatting). Gemeente D zit hier met € 555 tussenin.

Tabel 5.10 *Jaarlijkse kosten van gemeentelijke trajecten voor ex-gedetineerden, 2015*

<i>Gemeente</i>	<i>Kosten per ex-gedetineerde</i>	<i>Betrouwbaarheid</i>
Gemeente A	N.v.t.	
Gemeente B	€ 1.455	Kosten bureau voor bijzondere doelgroepen is bekend. Aandeel (ex-)gedetineerden hierin is schatting respondent
Gemeente C	N.v.t.	
Gemeente D	€ 555	Aantal fte's is bekend. Kosten fte is gebaseerd op gemeente B, C en F
Gemeente E	€ 90	Op basis van geormerkt subsidiebedrag
Gemeente F	€ 90 + PM	Gebaseerd op geormerkt subsidiebedrag, maar niet zeker is of er ook andere middelen beschikbaar zijn voor trajecten

Uitbesteden van re-integratieactiviteiten aan een (zorg-)partij

Gemeente A

Alleen gemeente A heeft een externe partij (een zorgorganisatie) ingehuurd voor de begeleiding van ex-gedetineerden. Voor een bepaald bedrag koopt de gemeente bij deze zorgpartij trajecten in. Omgerekend naar het aantal gedetineerden dat is uitgestroomd naar de gemeente, zijn de kosten van deze trajecten € 285 per ex-gedetineerde.

Tabel 5.11 *Jaarlijkse kosten van uitbesteding van re-integratieactiviteiten, 2015*

<i>Gemeente</i>	<i>Kosten per (ex-)gedetineerde</i>	<i>Betrouwbaarheid</i>
Gemeente A	€ 285	Opgegeven door respondent
Gemeente B	N.v.t.	
Gemeente C	N.v.t.	
Gemeente D	N.v.t.	
Gemeente E	N.v.t.	
Gemeente F	N.v.t.	

Re-integratieactiviteiten door de 3RO

De gemeenten kunnen bij de 3RO re-integratieactiviteiten inkopen, zoals gedragsinterventies. Er is geen informatie over het bedrag waarvoor gemeenten gedragsinterventies hebben ingekocht bij de 3RO. Dit wordt door de regionale instellingen van de reclasseringsorganisaties geregistreerd, maar hier is op landelijk niveau geen informatie over beschikbaar. Wel hebben we uit interviews begrepen dat het aantal gemeenten dat re-integratieactiviteiten inkoopt bij de 3RO vooral nog vrij klein is. Dit is een PM-post.

Naast de reguliere reclasseringsactiviteiten heeft het Leger des Heils het programma Prison Gate Office (PGO) opgezet. Dit is een vrijwillig re-integratieprogramma waarbij ex-gedetineerden begeleiding kunnen ontvangen omtrent huisvesting, werk of zorg. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om begeleiding door het PGO in te kopen. Er is maar een beperkt aantal gemeenten dat re-integratieactiviteiten inkoopt bij PGO. We beschikken alleen over de kostengegevens op landelijk niveau.

Bij het PGO is ongeveer 6 fte werkzaam. De personele kosten hiervan bedragen ruim € 400.000. Daarnaast is er nog een overheadcomponent met huisvestings- en organisatiekosten van ongeveer € 45.000.¹¹⁰ We weten niet hoeveel ex-gedetineerden gebruik hebben gemaakt van PGO. Als we de totale kosten delen door het aantal volwassen ex-gedetineerden dat in 2015 is uitgestroomd (33.636 personen), dan worden de kosten per ex-gedetineerde geschat op € 13. Dit is een fractie van de kosten van de overige re-integratieactiviteiten voor (ex-)gedetineerden in de zes gemeenten.

Conclusies

In deze paragraaf hebben we getracht voor de bij het onderzoek betrokken gemeenten de kosten van maatschappelijke re-integratie per (ex-)gedetineerde zo goed mogelijk te schatten. Deze kosten zijn te beschouwen als een benadering van de kosten voor volwassen (ex-)gedetineerden. Twee van de acht gemeenten konden geen gegevens opleveren. Tabel 5.12 geeft een overzicht van de geschatte kosten.

Van de zes gemeenten die informatie hebben gegeven, liggen de kosten per (ex-)gedetineerde bij drie gemeenten (C, E en F) dicht bij elkaar; tussen de € 265 en € 320. Bij gemeenten C en F is mogelijk sprake van enige onderschatting. Bij de andere gemeenten zijn de kosten duidelijk en soms zelfs veel hoger. Bij A, B en D komen de kosten achtereenvolgens uit op € 578, € 2.320 en € 975. Dit zijn gemeenten die specifieke trajecten voor ex-gedetineerden hebben; de andere drie gemeenten hebben deze niet. Bij laatstgenoemde gemeenten zijn er wel trajecten beschikbaar voor ex-gedetineerden, maar dit zijn algemene voorzieningen. De betrokken gemeenten zien het gebruik van deze algemene voorzieningen door ex-gedetineerden niet als re-integratieactiviteiten speciaal voor (ex-)gedetineerden. De vraag is of de kosten van de specifiek op ex-gedetineerden gerichte trajecten volledig als re-integratie-inspanningen gezien kunnen worden. Mogelijk hadden sommige ex-gedetineerden bij gebrek aan deze maatregelen ook gebruikgemaakt van algemene voorzieningen. Laten we in gemeenten A, B en D de kosten van specifiek op ex-gedetineerden gerichte trajecten buiten beschouwing, dan bedragen de kosten per ex-gedetineerde respectievelijk € 295, € 865 en € 420. Gemeente B is dan nog steeds een uitschieter. Dit heeft vooral te maken met de zeer hoge kosten van de gemeentelijke nazorgcoördinator in deze gemeente. Als we voor deze gemeente zouden uitgaan van een soortgelijk kostenniveau van de coördinator als voor andere gemeenten die zo'n functionaris hebben, dan komen we (als we de kosten van trajecten buiten beschouwing laten) uit op een bedrag dat vergelijkbaar is met gemeente D.

Doordat we de nodige aannames en veronderstellingen moesten maken, kleeft er de nodige onzekerheid aan deze schattingen. Maar we achten wel de conclusie gerechtvaardigd dat, als we specifiek op ex-gedetineerden gerichte trajecten buiten beschouwing laten, de gemeentelijke kosten van de re-integratieactiviteiten per volwassen (ex-)gedetineerde ten opzichte van de kosten van re-integratieactiviteiten op centraal niveau relatief laag zijn. Lang niet alle gemeenten hebben deze specifiek op ex-gedetineerden gerichte trajecten. Bij deze laatste gemeenten maken ex-gedetineerden gebruik van trajecten via de algemene voorzieningen. Zij zien dit niet als re-integratieactiviteiten en registreren dit gebruik ook niet.

In onderstaande tabel zijn de kosten van re-integratieactiviteiten door de 3RO niet meegenomen. Op landelijk niveau beschikken we over kostengegevens van het vrijwillige re-integratieprogramma Prison Gate Office, dat is opgezet door het Leger des Heils. De kosten per ex-gedetineerde zijn echter laag en bedragen ongeveer € 13. Er is op landelijk niveau geen informatie bekend over het bedrag waarvoor gemeenten andere re-integratieactiviteiten (zoals gedragsinterventies) inkopen bij de 3RO.

¹¹⁰ Informatie over de kosten is afkomstig van het Leger des Heils.

Uit interviews hebben we begrepen dat weinig gemeenten hier nog gebruik van maken. Dit geldt ook voor de zes gemeenten.

Tabel 5.12 *Overzicht geschatte jaarlijkse kosten van re-integratieactiviteiten op gemeentelijk niveau, 2015*

<i>Activiteiten</i>	<i>Gemeentelijke coördinatie re-integratieactiviteiten</i>	<i>Re-integratieactiviteiten Veiligheidshuis</i>	<i>Gemeentelijke re-integratietrajecten</i>	<i>Uitbesteden van re-integratieactiviteiten</i>	<i>Kosten van re-integratieactiviteiten per (ex-)gedetineerde</i>
Gemeente A	€ 225	€ 68	N.v.t.	€ 285	€ 578
Gemeente B	€ 780	€ 85	€ 1.455	N.v.t.	€ 2.320
Gemeente C	N.v.t.	€ 265+ PM	N.v.t.	N.v.t.	€ 265 + PM
Gemeente D	N.v.t.	€ 420	€ 555	N.v.t.	€ 975
Gemeente E	€ 175	N.v.t.	€ 90	N.v.t.	€ 265
Gemeente F	€ 170	€ 60	€ 90 + PM	N.v.t.	€ 320 + PM

5.5.3 JEUGDIGE (EX-)GEDETINEERDEN

Sinds 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor alle jeugdhulp die voortvloeit uit een strafrechtelijke beslissing binnen het jeugdstrafrecht en voor de inzet van alle vormen van jeugdreclassering. Daarnaast zijn de gemeenten financieel verantwoordelijk voor het organiseren en coördineren van nazorgactiviteiten op het gebied van bijvoorbeeld onderwijs, werk en inkomen en huisvesting.

Voor jeugdige (ex-)gedetineerden beschikken we over beperkte gegevens over de kosten van integratie die onder de verantwoordelijkheid van gemeenten valt. We kunnen hiermee een algemeen, maar onvolledig beeld schetsen van de kosten die gemeenten maken. Het is voor jeugdigen niet mogelijk om een indicatie te geven van de kosten van de nazorgactiviteiten voor de zes gemeenten.

Op landelijk niveau zijn er kostengegevens beschikbaar over jeugdreclasseringstrajecten die gemeenten inkopen bij Gecertificeerde Instellingen. Er zijn geen gegevens over de kosten van het inkopen van jeugdhulp voor ex-gedetineerden. Het is overigens de vraag in hoeverre jeugdhulp kan worden toegeschreven aan nazorg. Gemeenten hebben aangegeven dat jeugdigen vaak ook al voor detentie gebruikmaken van jeugdhulp en dat deze jeugdhulp na detentie weer wordt hervat. In dat geval valt dit onder reguliere zorg en niet onder nazorg.

Sommige kostenposten bij de zes gemeenten, zoals een gemeentelijke nazorgcoördinator, hebben ook betrekking op jeugdige (ex-)gedetineerden. We weten niet welk deel van deze kostenposten aan jeugdigen kan worden toegerekend. Het aandeel van jeugdigen in deze kostenposten is waarschijnlijk (zeer) klein, gezien het lage aantal jeugdige gedetineerden dat jaarlijks uitstroomt en omdat de integratieactiviteiten voor jeugdigen voor een belangrijk deel apart van die voor volwassenen zijn georganiseerd.

Jeugdreclasseringstrajecten

Op landelijk niveau zijn er gegevens bekend over de kosten van een reclasseringstraject. In 2014 heeft het ministerie van VenJ een normbedrag meegegeven aan de gemeenten voor het inkopen van jeugdreclassering.¹¹¹ Dit bedrag kunnen gemeenten gebruiken als uitgangspunt voor het inkopen van jeugdreclassering voor jeugdige (ex-)gedetineerden. Gemeenten zijn niet verplicht zich aan deze bedragen te houden. De werkelijke kosten van een reclasseringstraject zullen per gemeente verschillen.

We kunnen dit bedrag gebruiken als een benadering van de kosten van jeugdreclassering. Uit de brochure van het ministerie blijkt dat een jeugdreclasseringstraject gemiddeld € 6.629 per cliënt per jaar kost. De duur van een traject is gemiddeld ruim 600 dagen¹¹², waardoor de kosten worden geschat op ongeveer € 11.000 euro per jeugdige (ex-)gedetineerde.

Deelname aan trajectberaden

Daarnaast neemt JR ook deel aan de trajectberaden. In tegenstelling tot de andere partijen die deelnemen aan de trajectberaden, wordt de deelname van de JR bekostigd uit het Gemeentefonds.

We beschikken niet over de personele en overheadkosten voor het deelnemen aan de trajectberaden, maar hebben wel informatie over de bijdrage van VenJ aan de JR. Jaarlijks ontvangt JR € 800.000 van VenJ voor het bijwonen van de trajectberaden. Als we uitgaan van het aantal jeugdigen dat in 2015 is uitgestroomd, bedragen de kosten € 625 per jeugdige (ex-)gedetineerde.

Conclusies

We kunnen slechts een beperkt beeld schetsen van de gemeentelijke kosten van nazorg voor jeugdige (ex-)gedetineerden. Als we het normbedrag voor een jeugdreclasseringstraject als uitgangspunt

¹¹¹ Zie ook de brochure Nieuwe tarieven jeugdbescherming en jeugdreclassering (prijspeil 2014).

¹¹² Zie ook de brochure Tarieven 2014 Voor Jeugdbescherming en Jeugdreclassering, door het ministerie van VWS, Ministerie van VenJ en de VNG.

nemen, dan bedragen de gemeentelijke kosten voor een reclasseringstraject bijna € 11.000 per jeugdige (ex-)gedetineerde.¹¹³ De kosten van het inzetten van jeugdhulp, voor zover deze hulp kan worden toegeschreven aan nazorg, zijn niet bekend. Mogelijk is dit een grote kostenpost. Daarnaast maakt de JR ook kosten voor het deelnemen aan de trajectberaden. Deze kosten bedragen naar schatting € 625 per jeugdige (ex-)gedetineerde.

Kostenposten zoals een gemeentelijke coördinator en (re-)integratieactiviteiten door het Veiligheidshuis slaan voor een deel ook op jeugdige (ex-)gedetineerden. Welk deel van deze kostenposten kan worden toegeschreven aan jeugdigen is niet bekend, maar het aandeel is naar verwachting klein. Zouden we deze kostenposten hier ook meenemen, dan bedragen de kosten hiervan ongeveer € 200 à € 300 per jeugdige (de hoge kosten van gemeente B niet meegenomen). Vergeleken met de kosten van jeugdreclassering is dit een relatief kleine kostenpost.

5.6 CONCLUSIES

We geven de belangrijkste conclusies voor de kosten van activiteiten gericht op (re-)integratie van (ex-)gedetineerden op centraal niveau en voor de gemeenten weer.

5.6.1 DE KOSTEN VAN (RE-)INTEGRATIEACTIVITEITEN OP CENTRAAL NIVEAU

DJI

Er is gedetailleerde informatie beschikbaar over het aantal fte en per functie in de PI's en JJI's dat is gericht op maatschappelijke (re-)integratie van gedetineerden. Ook over de personele kosten van de verschillende functies is informatie beschikbaar. Verder zijn gegevens beschikbaar over andere kosten, zoals huisvestingskosten en voor volwassen gedetineerden over de kosten van Penitentiaire Programma's en terugkeeractiviteiten. Niet bekend is welk deel van de kosten van forensische zorg aan re-integratie moet worden toegerekend. Voor jongeren ontbreekt informatie over de inkoop van onderwijs in de JJI's door OCW. Zowel bij zorg als bij onderwijs moet er overigens rekening mee gehouden worden dat als de betrokkenen niet in detentie waren gekomen een deel van hen ook van deze voorzieningen gebruik had gemaakt.

Voor een aantal functionarissen binnen PI's en JJI's is niet duidelijk welk deel van hun werkzaamheden tot (re-)integratieactiviteiten moet worden gerekend. Een casemanager is direct betrokken bij de re-integratie, maar de vraag is in welke mate een sportinstructeur bijdraagt aan de re-integratie van (ex-)gedetineerden. Waarschijnlijk zouden in een PI ook sportlessen worden gegeven als re-integratie geen doel van PI's zou zijn. Bij re-integratieactiviteiten voor volwassenen maken de inschattingen over de mate waarin PIW'ers hun tijd aan re-integratie besteden een groot verschil, want dit is verreweg de grootste functiegroep. Als we aannemen dat zij maximaal 50 procent van hun tijd aan re-integratie besteden¹¹⁴, dan zijn de kosten hiervan in absolute zin zelfs hoger dan die van het personeel dat meer direct bij re-integratieactiviteiten betrokken is. De onder- en bovengrens van de personele kosten liggen vooral hierdoor ver uit elkaar.

Bij jeugdige gedetineerden heeft een groter deel van de personele inzet met integratie te maken, aangezien integratieactiviteiten een integraal onderdeel vormen van de werkzaamheden in de JJI's. Ook hier onderscheiden we een onder- en bovengrens voor de kosten. Hier maken de inschattingen die we maken over de inzet van (senior) pedagogisch medewerkers en groepsleiders een groot verschil.

De kosten van re-integratieactiviteiten door DJI voor volwassenen worden voor 2016 geschat op € 2.200 tot € 5.300 per gedetineerde. Deze kosten zijn echter gemiddelden. De kosten van re-integratie zullen in de praktijk sterk verschillen tussen gedetineerden, aangezien re-integratie-inspanningen

¹¹³ Niet alle jeugdige (ex-)gedetineerden krijgen jeugdreclassering opgelegd. Er is ook een groep jongeren die volwassenreclassering krijgt opgelegd. Over deze kosten is geen informatie beschikbaar.

¹¹⁴ Dit percentage is gegeven door DJI.

tijdens detentie mede afhankelijk zijn van de detentieduur en het gedrag (motivatie) van de gedetineerde. Maar hierover is geen informatie. Bij jeugdigen liggen de geschatte kosten veel hoger dan bij volwassenen, namelijk tussen € 19.000 en € 44.000 per jeugdige gedetineerde (in 2016).

Dit verschil komt hoofdzakelijk doordat: a) in JJI's per gedetineerde meer fte's werken dan in PI's, en b) in JJI's een groter deel van deze fte's zich met re-integratieactiviteiten bezighoudt. In de JJI's is het aantal gedetineerden per fte bijna 1, terwijl dit in de PI's iets meer dan 3 is. Het verschil heeft slechts in beperkte mate te maken met verschillen in onderbezetting: in 2015 bedroeg de leegstand in JJI's ongeveer 35 procent, terwijl dit in de PI's een kwart was.¹¹⁵ In de JJI's kan een kwart tot 60 procent van de inzet van het personeel worden toegeschreven aan integratieactiviteiten. Voor het gevangeniswezen geldt dat ongeveer tien tot 25 procent van het personeel in de PI's kan worden toegeschreven aan re-integratie. Verder zijn de personele kosten per fte in de JJI's hoger dan in de PI's. De personele kosten in de JJI's bedragen tussen de € 18 en € 43,5 miljoen, wat neerkomt op ongeveer € 70.000 per fte. De personele kosten in de PI's bedragen per fte gemiddeld tussen de € 50.000 en € 55.000.

Ketenpartners

Daarnaast voeren ketenpartners (re-)integratieactiviteiten uit in opdracht van het ministerie van VenJ. Zo kan de 3RO in opdracht van DJI gedragsinterventies uitvoeren in de PI's voor volwassen gedetineerden. Hier zijn echter geen kostengegevens van. Dit is een PM-post.

Voor jongeren hebben de kosten die ketenpartners maken in opdracht van het Rijk vooral betrekking op deelname aan de trajectberaden. De Raad voor de Kinderbescherming en de 3RO ontvangen jaarlijks een bijdrage van VenJ om deel te nemen aan deze beraden. De totale kosten hiervan bedragen per jeugdige (ex-)gedetineerde ongeveer € 2.225.

5.6.2 DE KOSTEN VAN (RE-)INTEGRATIEACTIVITEITEN OP GEMEENTENIVEAU

Van de acht gemeenten die bij het onderzoek betrokken waren, hebben er zes gegevens verstrekt over de kosten van (re-)integratieactiviteiten in 2015. De gegevens waren echter vaak onvolledig. In een aantal gevallen weten we hoeveel fte's bij re-integratieactiviteiten van volwassen (ex-)gedetineerden betrokken zijn, maar niet wat de kosten per fte zijn. Deze kosten hebben we dan ontleend aan andere gemeenten die deze gegevens wel opgegeven hebben. In andere gevallen zijn de kosten benaderd aan de hand van subsidie die voor de activiteiten wordt verleend. Aan de schattingen kleeft dus de nodige onzekerheid, al is het moeilijk om een onzekerheidsmarge aan te geven. Voor jeugdigen is het niet mogelijk de kosten van nazorg voor de zes gemeenten weer te geven.

Volwassen (ex-)gedetineerden

Voor drie gemeenten komen de schattingen van de re-integratiekosten per volwassen (ex-)gedetineerde sterk overeen, maar de andere drie gemeenten wijken hier sterk van af. Dit blijkt echter in belangrijke mate samen te hangen met het feit dat deze laatste gemeenten specifiek op ex-gedetineerden gerichte trajecten uitvoeren, bijvoorbeeld op het gebied van werk en inkomen. Echter, in de andere drie gemeenten neemt een deel van de (ex-)gedetineerden waarschijnlijk ook deel aan trajecten, maar zijn dit trajecten in het kader van algemene voorzieningen. Voor een goede vergelijking zouden we dit gebruik van algemene voorzieningen dus eigenlijk mee moeten nemen, maar gegevens hierover ontbreken. Laten we de specifieke trajecten buiten beschouwing dan komen bij vijf gemeenten de kosten per (ex-)gedetineerde vrij goed overeen. Eén gemeente blijft dan nog steeds een uitschieter. Dit heeft te maken met hoge kosten van de gemeentelijke nazorgcoördinator in deze gemeente. Gemiddeld genomen bedragen de kosten van re-integratieactiviteiten per (ex-)gedetineerde voor de zes gemeenten € 780. Laten we de specifiek op (ex-)gedetineerden gerichte trajecten buiten beschouwing dan worden de kosten per (ex-)gedetineerde geschat op gemiddeld € 375.

¹¹⁵ Zie ook: *DJI in getal*. 2011-2015 (Linckens et al., 2016).

Zowel voor het gebruik van specifieke trajecten als voor het gebruik van trajecten in het kader van algemene voorzieningen is overigens de vraag of deze activiteiten volledig tot re-integratie-inspanningen kunnen worden gerekend, aangezien een deel van de ex-gedetineerden bij het ontbreken van re-integratieactiviteiten mogelijk ook gebruik zou hebben gemaakt van trajecten in het kader van algemene voorzieningen

De kosten van het gebruik van algemene voorzieningen door ex-gedetineerden is bij de zes gemeenten onbekend. Gemeenten beschouwen deze trajecten niet als re-integratieactiviteiten en registreren dit gebruik ook niet. De omvang van dit gebruik is onbekend, maar is mogelijk een grote kostenpost. Daarnaast is ook niet bekend welk deel van deze voorzieningen zou kunnen worden toegeschreven aan re-integratie.

De kosten van het vrijwillige re-integratieprogramma Prison Gate Office van het Leger des Heils bedragen € 13 per ex-gedetineerde. Kostengegevens van andere re-integratieactiviteiten bij de reclasseringsorganisaties ontbreken.

Jeugdige (ex-)gedetineerden

Voor jeugdige (ex-)gedetineerden kunnen we slechts een beperkt beeld schetsen van de gemeentelijke kosten van nazorg. Het is niet mogelijk de kosten te schatten voor de zes gemeenten. Wel is op landelijk niveau informatie beschikbaar. De kosten van het inkopen van jeugdreclassering zijn geschat op bijna € 11.000 per jeugdige (ex-)gedetineerde. De kosten van het inkopen van jeugdhulp zijn niet bekend. De vraag is ook in hoeverre jeugdhulp kan worden toegeschreven aan nazorg. Daarnaast wordt de deelname aan trajectberaden door JR ook bekostigd door de gemeente. Deze kosten bedragen naar schatting € 625 per jeugdige.

De kostenposten voor volwassen (ex-)gedetineerden hebben gedeeltelijk ook betrekking op jeugdigen (bijvoorbeeld een gemeentelijke coördinator). Welk deel van deze kostenposten kan worden toegeschreven aan jeugdigen is niet bekend, maar het aandeel is naar verwachting klein. Zouden we deze kostenposten hier ook meenemen, dan bedragen de kosten hiervan ongeveer € 200 à € 300 per jeugdige.

6 BATEN VAN (RE-)INTEGRATIEACTIVITEITEN

6.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk gaan we in op de baten van (re-)integratieactiviteiten voor (ex-)gedetineerden. In paragraaf 6.2 geven we aan welke mogelijke effecten en baten kunnen worden onderscheiden. Vervolgens behandelen we in paragraaf 6.3 wat de wetenschappelijke literatuur zegt over de effecten. In paragraaf 6.4 behandelen we aan de hand van gegevens de ontwikkeling van de positie van (ex-)gedetineerden op de vijf leefgebieden waar maatschappelijke re-integratie zich op richt. Deze gegevens zijn enkel beschikbaar voor volwassen (ex-)gedetineerden. Hier gaat het dus om baten voor de ex-gedetineerden zelf, al kunnen we met de beschikbare gegevens niet bepalen in welke mate verbetering van de leefsituatie op de vijf leefgebieden het gevolg is van de re-integratieactiviteiten. In paragraaf 6.5 gaan we in op de structuur van het model dat we gebruiken voor de berekening van de baten. De kwantificering van het model en berekening van de maatschappelijke baten die samenhangen met werk, uitkeringen en recidive is onderwerp van paragraaf 6.6. Tevens vergelijken we in deze paragraaf deze baten met de schattingen van re-integratieactiviteiten uit het vorige hoofdstuk. Ten slotte vat paragraaf 6.7 de conclusies samen.

Voor de berekeningen in paragraaf 6.5 maken we gebruik van een transitie-model dat beschrijft hoe de situatie van individuen zich na hun detentie van maand tot maand ontwikkelt. Hierbij onderscheiden we vier situaties: werk, uitkering, (nieuwe) detentie en overig. De kwantificering van het model is gebaseerd op een databestand¹¹⁶ met gegevens over individuen die in 2011 en 2012 uit detentie zijn gestroomd en vanaf dat moment één jaar zijn gevolgd. We hebben deze gegevens alleen voor volwassen ex-gedetineerden en kunnen dan ook alleen voor die groep berekeningen maken. We maken berekeningen met en zonder re-integratieactiviteiten. De effecten van re-integratieactiviteiten komen tot uiting in een verandering van de transitiekansen, bijvoorbeeld een vergroting van de kans dat een ex-gedetineerde een baan krijgt en een verkleining van de kans dat iemand opnieuw in detentie komt. De veronderstellingen die we maken over de effecten van activiteiten gericht op re-integratie zijn zoveel mogelijk gebaseerd op de wetenschappelijke literatuur. Uit de berekeningen leiden we voor beide gevallen (met en zonder re-integratieactiviteiten) af hoeveel maanden iemand werk heeft, een uitkering heeft, in detentie zit en in de situatie ‘overig’ verblijft. Door de verschillen te nemen tussen beide situaties kunnen we dan de baten van re-integratieactiviteiten bepalen.

Om verschillende redenen moet onze analyse van de baten als voorlopig en onvolledig worden gezien. In de eerste plaats hebben de meeste studies over de effecten van re-integratieactiviteiten betrekking op het buitenland en is het de vraag of de resultaten daarvan ook van toepassing zijn op Nederland. We vangen dit enigszins op door te werken met verschillende varianten wat betreft de omvang van de effecten. Verder is er op andere gebieden dan werk, uitkeringen en recidive überhaupt weinig literatuur die bruikbaar is om de omvang van effecten in te schatten. Daarbij komt dat op die gebieden in tegenstelling tot werk, uitkeringen en recidive momenteel geen Nederlandse gegevensbestanden beschikbaar zijn met betrekking tot (ex-)gedetineerden. Daarom kunnen we bijvoorbeeld op het terrein van de gezondheid geen berekeningen maken. We onderschatten daarom de baten. Maar ook de kosten van de zorg die in het kader van re-integratie wordt verleend, nemen we niet mee. Of dit per saldo leidt tot een overschatting of een onderschatting van het saldo van baten en kosten is niet te zeggen. We zien onze berekeningen van de baten van re-integratieactiviteiten daarom als een eerste stap.

¹¹⁶ Dit databestand is ook gebruikt in de vierde meting van de Monitor Nazorg en bevat gegevens uit het DPAN en gegevens van het CBS.

6.2 WELKE BATEN KUNNEN OPTREDEN?

(Re-)integratieactiviteiten voor (ex-)gedetineerden richten zich op verbetering van de situatie van (ex-)gedetineerden op vijf leefgebieden, namelijk het hebben van:

1. Een identiteitsbewijs;
2. Onderdak;
3. Werk en inkomen;
4. Inzicht in schuldenproblematiek;
5. Toegang tot zorg.

Daarnaast is voor jeugdige (ex-)gedetineerden onderwijs een belangrijk leefgebied voor de integratie. Als dit beleid effect heeft, geeft het dus baten voor de ex-gedetineerden in de vorm van een betere huisvestingssituatie, een grotere kans op betaald werk, meer inkomen, minder schulden en een betere gezondheid. Dit beleid heeft ook tot doel om te voorkomen dat mensen die uit detentie komen daarna opnieuw crimineel gedrag gaan vertonen en opnieuw in detentie komen.

Als er op een of meer van de vijf gebieden gunstige effecten optreden, dan kan dit ook op maatschappelijk niveau gunstige effecten of baten geven. Zo kan er macro-economisch gezien extra inkomen gegenereerd worden als door de (re-)integratie-inspanningen meer gedetineerden na hun detentie gaan werken. Dit kan ook tot besparingen op uitkeringen leiden. Wat uitkeringen betreft moet daarbij aangetekend worden dat het beleid ook tot doel heeft de toegang tot uitkeringen te vergemakkelijken voor ex-gedetineerden die direct na hun detentie geen werk hebben. Het effect op uitkeringen is dus op voorhand onduidelijk. Als (ex-)gedetineerden betere toegang tot zorg krijgen, kan dit in eerste instantie tot meer gebruik van zorg en tot hogere zorgkosten leiden. De gezondheidsverbetering die dit oplevert, kan op langere termijn weer tot vermindering van zorggebruik en zorgkosten leiden. Als het beleid leidt tot minder recidive leidt dit maatschappelijk tot minder kosten in het justitiële apparaat (politie, justitie en detentie) en tot minder schade en overlast voor particulieren, bedrijven en overheid. De besparing op schade bij slachtoffers kan voor een deel samenhangen met inkomen dat de (ex-)gedetineerde zou hebben gehad uit criminele activiteiten (bij diefstal, afpersing en fraude). Er is dus niet zonder meer sprake van een navenant effect op het macro-inkomen (al is de vermindering van illegaal verkregen inkomen wel als een positief kwalitatief effect te zien). Voor zover vernielingen worden aangericht of de gezondheid van slachtoffers wordt aangetast, is er wel sprake van een macro-effect.

Bij evaluatie van arbeids(re-)integratie zou men gewoonlijk ook kijken naar het effect op de inkomenspositie en de tijdsbesteding van de cliënt. Bij ex-gedetineerden ligt het voor de hand om de toename van legaal verworven inkomen als positieve bate mee te nemen. Het zou zo kunnen zijn dat de tijd die men meer werkt als gevolg van (re-)integratie ten koste gaat van tijd besteed aan criminele activiteiten. Normaal zou men bij herintreding van werklozen in arbeid het verlies aan vrije tijd als negatieve bate meenemen.¹¹⁷ Als men criminele activiteiten als ‘arbeid’ ziet is het echter de vraag of er bij deze groep wel sprake is van verlies aan vrije tijd.

Ook meer indirecte baten kunnen worden genoemd. Zo kan een verbetering van de gezondheid van (ex-)gedetineerden tot een hogere arbeidsparticipatie van deze groep leiden.¹¹⁸ Als (re-)integratieactiviteiten ertoe leiden dat mensen werk krijgen, geen crimineel gedrag meer vertonen en niet opnieuw in detentie komen, dan kan dat ook positieve neveneffecten meebrengen. Uit de literatuur blijkt dat het begaan van criminele activiteiten negatieve effecten kan hebben op de gezondheid en dat gedetineerden vaak gezondheidsproblemen hebben. Het verrichten van werk kan op zichzelf ook een positief gezondheidseffect hebben. Verder kan worden gedacht aan effecten op de

¹¹⁷ Zie ook CPB (2007), *De maatschappelijke kosten en baten van re-integratie*. Den Haag, Centraal Planbureau.

¹¹⁸ Zie ook De Koning, J., Collewet, M. en Gravesteyn- Ligthelm, J. (2008), *Participatie en gezondheid. Thema 1: de invloed van arbeidsparticipatie en terugkeer naar werk*. SEOR. Rotterdam, juni 2008.

directe sociale omgeving. Als recidive van criminaliteit wordt voorkomen, vermindert dit mogelijk de kans dat kinderen van ex-gedetineerden het criminele pad op gaan.

Bij jeugdige (ex-)gedetineerden speelt onderwijs een belangrijke rol in de integratieactiviteiten. Deze zijn er vooral op gericht om degenen die nog geen startkwalificatie hebben alsnog deze kwalificatie te laten behalen. Uit de wetenschappelijke literatuur blijkt dat als iemand een hoger opleidingsniveau krijgt dit zich over het algemeen vertaalt in een hogere arbeidsparticipatie en in een hoger inkomen tijdens het verdere leven.¹¹⁹ Gemiddeld genomen zijn de opbrengsten zowel op individueel als op maatschappelijk niveau hoger dan de onderwijskosten. Men kan echter niet zonder meer aannemen dat dit ook het geval is voor speciale groepen als jeugdige (ex-)gedetineerden, die mogelijk meer dan gemiddeld met onderwijsuitval te maken hebben en die meer dan gemiddelde aandacht bij het onderwijs nodig hebben.

6.3 WAT WETEN WE OVER DE EFFECTEN OP RECIDIVE, ARBEID, ONDERWIJS EN GEZONDHEID?

6.3.1 ALGEMEEN

Er is vrij veel onderzoek gedaan naar de effecten van (re-)integratietrajecten op arbeid en recidive. Dit zijn zowel studies in Nederland als in het buitenland. Daarnaast is er ook onderzoek gedaan naar de effecten van arbeid na detentie op recidive en de effecten van detentie op arbeid en onderwijs. In deze paragraaf geven we een overzicht van bestaande studies en gevonden effecten. De studies hebben vooral betrekking op volwassen (ex-)gedetineerden, maar een aantal studies richt zich specifiek op jeugdige (ex-)gedetineerden. Bij deze groep staan de effecten op onderwijs en recidive maar ook op arbeid centraal. In bijlage V bevindt zich een literatuuroverzicht, met per studie een korte beschrijving van het onderzoek, beschrijvende statistieken, resultaten van een effectmeting (als deze heeft plaatsgevonden) en de analysemethoden die zijn toegepast.

Vrijwel alle onderzoeken zijn quasi-experimenteel van aard: er is geen sprake van aselecte toewijzing van de controlegroep. Wel wordt in de meeste studies gecontroleerd voor een aantal achtergrondkenmerken van de ex-gedetineerden en voor detentieduur en/of detentieverleden. Veel studies maken daarnaast gebruik van een propensity score techniek om de achtergrondkenmerken van beide groepen zoveel mogelijk met elkaar te laten 'matchen'. Er wordt echter niet gecorrigeerd voor niet-waargenomen factoren, waardoor er selectie-effecten kunnen ontstaan. Zo is het denkbaar dat personen die meedoen aan een (re-)integratietraject gemotiveerder zijn dan niet-participanten en ook zonder een traject een grotere kans hebben op het vinden van een baan. Dit zou betekenen dat het effect van (re-)integratieactiviteiten overschat wordt.

Voor Nederland geldt dat iedere gedetineerde tijdens de detentieperiode activiteiten uitvoert die gericht zijn op maatschappelijke (re-)integratie na afloop van zijn detentie, hetzij binnen het gedwongen (justitieel) kader, hetzij in het vrijwillige kader. Wel is de inhoud van (re-)integratieactiviteiten in die periode mede afhankelijk van het gedrag van de gedetineerde en zijn er ook verschillen tussen justitiële instellingen.

Aan volwassen gedetineerden die vrijkomen op grond van v.i. of volgens het Penitentiair Programma worden (na detentie) activiteiten gericht op maatschappelijke re-integratie gedwongen opgelegd in bijzondere voorwaarden. De re-integratieactiviteiten die de gemeenten aanbieden, zijn vrijwillig. Er zijn verschillen in de wijze waarop gemeenten invulling geven aan re-integratieactiviteiten voor (ex-

¹¹⁹ Zie ook Minne, B., van der Steeg, M. en Webbink, D. (2007), *De maatschappelijke opbrengsten van onderwijs*. CPB Memorandum nr. 177, maart 2007; Hof, B., van Klaveren, C. en Heyma, A. (2009), *De maatschappelijke baten van het opheffen van onderwijsachterstanden*. SEO. Amsterdam, mei 2009 en Van Elk, R., Lanser, D. en Gerritsen, S. (2012), *Relatie Opleidingsniveau en Arbeidsaanbod*. CPB Achtergronddocument. Mei 2012.

)gedetineerden. Sommige gemeenten concentreren zich op bepaalde groepen (ex-)gedetineerden, terwijl andere gemeenten deze actief aan alle (ex-)gedetineerden aanbieden.

De activiteiten die gericht zijn op maatschappelijke integratie van jeugdige (ex-)gedetineerden zijn opgenomen in het vonnis bij de veroordeling en vallen altijd binnen het gedwongen kader. Daarbuiten kan de gemeente in het vrijwillige kader extra hulp bieden.

Dit alles heeft tot gevolg dat het onmogelijk is om een controlegroep te formeren van (ex-)gedetineerden die aan geen enkele (re-)integratieactiviteit hebben meegedaan en voldoende vergelijkbaar zijn met degene die wel hebben deelgenomen aan (re-)integratieactiviteiten gericht op maatschappelijke (re-)integratie. Wel kan er tussen vergelijkbare (ex-)gedetineerden variatie zijn in de mate waarin zij (re-)integratieactiviteiten hebben gekregen. Dit kan een basis bieden voor effectmeting, maar dan zal er wel een onderschatting van het totale effect van (re-)integratie optreden. In dit opzicht geven studies uit landen waar wel grote verschillen in re-integratieactiviteiten zijn, zoals de Verenigde Staten, een beter beeld van het effect van activiteiten gericht op (re-)integratie. Wel geldt natuurlijk dat de maatschappelijke context in dat land geheel anders is dan in Nederland, waardoor de uitkomsten niet zonder meer op Nederland geprojecteerd kunnen worden.

In de studies worden verschillende methoden gebruikt. De meeste studies vergelijken in ieder geval de recidivecijfers en baankansen van de onderzoeksgroep en controlegroep aan de hand van een beschrijvende analyse. Daarnaast maken veel studies gebruik van een logistische regressieanalyse om de kans op recidive (of arbeid of onderwijs) te schatten, vijf studies maken gebruik van een duurmodel om de duur tot de volgende detentie te schatten.

6.3.2 VOLWASSEN (EX-)GEDETINEERDEN

Van de negen studies die onderzoek doen naar **de effecten van re-integratieactiviteiten op recidive** onder volwassen ex-gedetineerden vinden zeven studies dat deze trajecten recidive verlagen. De meeste studies onderzoeken dit aan de hand van de kans op recidive. Wilson et al. (2000) voeren een meta-analyse uit van 33 trajecten gericht op (beroeps-)onderwijs en arbeid en vinden dat deelnemers aan scholing gemiddeld 1.44 tot 1.74 keer minder kans hebben op recidive dan niet-deelnemers. Daarnaast passen Bohmert & Duwe (2011) en Sedgley et al. (2010) een duurmodel toe om de duur tot de volgende detentie te schatten. Sedgley et al. (2010) vinden dat deelnemers aan scholing- of arbeidstrajecten tijdens detentie 1.21 tot 1.57 keer langer uit detentie blijven dan niet-deelnemers. Bohmert & Duwe (2011) vinden, na correctie voor persoonskenmerken met een duuranalyse, niet dat deelnemers langer uit detentie blijven. Voor een volledig overzicht van de opgenomen studies verwijzen we naar het literatuuroverzicht in bijlage V.

Twee studies vinden wisselende resultaten. Visher et al. (2005) voeren een meta-analyse uit met acht werkgelegenheidsprogramma's, maar vinden geen effect op recidive. Deze acht studies zijn echter willekeurig geselecteerd, waardoor enkele belangrijke studies ontbreken. Weijters et al. (2013) vinden dat deelname aan ESF-trajecten voor volwassen gedetineerden niet direct leidt tot minder recidive, maar dat deelnemers die een baan vinden 1.24 keer minder recidiveren dan deelnemers die een uitkering ontvangen.

Daarnaast onderzoeken twee studies (ook) het **effect van re-integratieactiviteiten op arbeid** en vinden dat deelname aan werk of een scholingstraject de kans op een baan vergroot. Weijters et al. (2013) vinden dat een deelnemer aan een ESF-traject tijdens detentie 32 procent meer kans heeft op een baan na detentie dan een niet-deelnemer. Ramakers et al. (2011) kijken terug op mensen die tussen januari en augustus 2005 zijn ingestroomd in detentie en ook weer zijn uitgestroomd. Deze mensen zijn na hun detentie tot eind 2006 gevolgd op uitstroom naar werk. Als controlegroep nemen zij mensen die in het eerste half jaar van 2005 werkloos waren of zijn geworden en in de tweede helft van 2006 in detentie zijn gekomen. Bij deze mensen wordt gekeken of zij in de periode tot de detentie werk hebben gevonden. Zij gaan er daarbij vanuit dat het feit dat deze laatste mensen later in detentie zijn gekomen hen een goede controlegroep maakt, omdat zij dan waarschijnlijk ook op niet-

waargenomen kenmerken lijken op degenen die in het eerste deel van 2005 in detentie kwamen.¹²⁰ Uit hun analyse blijkt dat de mensen die in het verleden gedetineerd waren na hun detentie twee keer zo veel kans hadden op een baan dan personen die op het meetmoment werkloos waren en later gedetineerd zijn geraakt. De onderzoekers wijten dit effect aan scholing en andere voorzieningen waar gedetineerden tijdens detentie gebruik van kunnen maken.

Twee studies onderzoeken het **effect van arbeid na detentie op recidive** aan de hand van een duurmodel. Skardhamar & Telle (2012) vinden dat ex-gedetineerden met een baan twee keer zo lang uit detentie blijven dan ex-gedetineerden zonder baan. Ramakers et al. (2014) vinden dat ex-gedetineerden 54 procent minder kans hebben om te recidiveren als zij zes maanden na detentie hun baan behouden.

Op het gebied van gezondheid is er vooral onderzoek gedaan naar effecten van detentie.¹²¹ Deze studies kijken naar de effecten van het verblijf in een gevangenis, maar niet naar de effecten van re-integratieactiviteiten tijdens dit verblijf.

6.3.3 JEUGDIGEN

Er is tevens een inventarisatie gemaakt van studies die zich richten op jeugdige (ex-)gedetineerden. Vijf studies doen onderzoek naar de **effecten van integratieprogramma's op recidive**, waarvan er vier vinden dat deze interventies de kans op recidive onder jongeren verlaagt. Bij deze studies wordt voornamelijk de kans op recidive geschat. Meta-analyses door James et al. (2013) en Lipsey et al. (2000) wijzen uit dat deelnemers minder vaak recidiveren dan niet-deelnemers. Lipsey et al. (2000) vinden een afname in recidive van 15 tot 20 procent. Uit de studie van Weijters et al. (2013) blijkt dat jeugdige deelnemers 17 procent minder kans op recidive hebben. Brugman et al. (2007) onderzoeken of deelnemers aan het EQUIP-nazorgprogramma langer uit detentie blijven dan niet-deelnemers, maar vinden geen effect.

Ook zijn er studies verricht naar de **kans op onderwijs en arbeid na jeugddetentie**, maar deze studies kijken naar het effect van detentie, maar niet naar het effect van re-integratieactiviteiten tijdens detentie. Hjalmarsson (2008) vindt dat jongeren met een gevangenisstraf 26 procent minder kans hebben de middelbare school af te maken dan jongeren met een andere straf. Blomberg et al. (2011) vinden dat een hoger opleidingsniveau voorafgaand aan detentie leidt tot een hogere kans een opleiding na detentie te hervatten. Bovendien hebben jongeren die na vrijlating meer tijd aan hun opleiding besteden tussen de acht en 13 procent minder kans om binnen een jaar te recidiveren (Blomberg et al., 2011). Jongeren die in een Nederlandse JJI aan een ESF-traject hebben deelgenomen, hebben geen grotere kans om na detentie een opleiding te volgen of een baan te hebben dan niet-deelnemers. Het feit dat deelname aan onderwijs voor detentie hoger is dan na detentie (63% versus 46% van de ESF-deelnemers) kan mede komen doordat jongeren vaak ouder dan 18 zijn na detentie, waardoor ze niet meer leerplichtig zijn (Weijters et al., 2013).

Apel en Sweeten (2010) vinden dat jeugdige ex-gedetineerden als jongvolwassene minder kans hebben op een baan dan jongeren met een ander soort straf, maar dit effect kan deels worden verklaard doordat ex-gedetineerden vaker niet participeren op de arbeidsmarkt. Verbruggen et al. (2013) vinden dat de meeste jeugdige ex-gedetineerden als volwassene minstens een keer een baan vinden en dat als men een baan heeft, dit leidt tot ruim 60 procent minder veroordelingen in vergelijking met ex-gedetineerden die als volwassene geen baan vinden.

¹²⁰ Hier vallen wel de nodige kanttekeningen bij te maken zoals ook de auteurs zich realiseren.

¹²¹ Zie ook Schnittker, J., & John, A. (2007). Enduring stigma: the long-term effects of incarceration on health. *Journal of health and social behavior*, 48(2), 115-130; Beyens, K., Dirkzwager, A., & Korf, D. (2014). Detentie en gevolgen van detentie: onderzoek in Nederland en België. *Tijdschrift voor Criminologie*, 56(2), 3-30 en Shinkfield, A. J., & Graffam, J. (2007). Community reintegration of ex-prisoners: Type and degree of change in variables influencing successful reintegration. *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*.

6.3.4 CONCLUSIES

Over het algemeen vinden de meeste studies in dit overzicht dat (re-)integratietrajecten voor zowel volwassen als jeugdige (ex-)gedetineerden de kans op recidive verminderen. Daarnaast wordt er ook bewijs gevonden dat deze trajecten de kans op arbeid vergroten. Maar doordat deze studies niet corrigeren voor niet-waargenomen kenmerken overschatten zij mogelijk de effecten van re-integratieactiviteiten. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat gemotiveerde personen meer gebruikmaken van re-integratievoorzieningen dan minder gemotiveerde personen. Motivatie is echter medebepalend voor de kans op werk. Als we dus vinden dat mensen die gebruikmaken van re-integratiemaatregelen een grotere kans hebben op een baan, dan kan dit door de re-integratiemaatregel komen, maar dit kan ook het gevolg zijn van de grotere motivatie. Men spreekt dan ook wel van een selectie-effect. Uit de literatuur over re-integratie van ‘gewone’ werklozen blijkt dat studies die rekening houden met selectie-effecten (bijvoorbeeld door een zuiver experiment met een controlegroep uit te voeren) veelal kleinere effecten vinden dan studies die hier geen rekening mee houden. Daarom worden in dat veld nauwelijks nog studies uitgevoerd die geen rekening houden met selectie-effecten.

Er zijn overigens ook studies naar de re-integratieactiviteiten voor (ex-)gedetineerden waarbij eerder van onderschatting van de effecten sprake is doordat de controlegroep ook enige (re-)integratieactiviteiten heeft gehad (zoals bij Nederlandse studies veelal het geval zal zijn). De behandelde studies geven daarom geen nauwkeurige schattingen van het effect van (re-)integratieactiviteiten. Wel kunnen we hieruit een range afleiden waarbinnen het effect waarschijnlijk ligt. Daarom zullen we berekeningen maken met verschillende aannames over het effect.

Naast effecten op de baankans en op recidive hebben re-integratieactiviteiten voor (ex-)gedetineerden mogelijk ook effect op de onderwijsdeelname en de gezondheid. Over deze effecten is echter nauwelijks iets bekend.

6.4 ONTWIKKELINGEN OP DE VIJF LEEFGEBIEDEN TIJDENS EN NA DETENTIE

6.4.1 INLEIDING

Om recidive onder ex-gedetineerden te verminderen, is het beleid erop gericht om de leefsituatie van ex-gedetineerden te verbeteren en te stabiliseren. Al tijdens detentie wordt begonnen met gedetineerden voor te bereiden op hun re-integratie in de maatschappij. Een belangrijk onderdeel van deze re-integratieactiviteiten in detentie is het werken aan de vijf basisvoorwaarden van re-integratie: identiteitsbewijs, huisvesting, werk en inkomen, schulden en zorg.

De Monitor Nazorg is ontwikkeld om de problemen die (ex-)gedetineerden hebben op deze vijf basisvoorwaarden in kaart te brengen.¹²² In de monitor wordt de stand van zaken op deze vijf gebieden op drie momenten bekeken:

1. Bij aanvang van detentie;
2. Bij ontslag uit detentie;
3. Zes maanden na detentie.

Ook wordt in de Monitor Nazorg beschreven hoe de situatie op deze gebieden tussen de drie meetmomenten verandert.

De vierde meting van de Monitor Nazorg ex-gedetineerden¹²³ richt zich op volwassen ex-gedetineerden die in de tweede helft van 2011 en 2012 zijn vrijgekomen en behoren tot de doelgroep

¹²² G. Weijters, en P.A. More, *De Monitor Nazorg ex-gedetineerden: ontwikkeling en eerste resultaten*, Den Haag, WODC, Cahier 2010-4, 2010.

¹²³ M.G.C.J. Beerthuizen, K.A. Beijersbergen, S. Noordhuizen, G. Weijters, *Vierde meting van de Monitor Nazorg ex-gedetineerden*, WODC, Cahier 2015-11, 2015.

van het re-integratiebeleid.¹²⁴ De groep wordt verder afgebakend tot de groep die ten minste twee weken gedetineerd is geweest. In de vierde meting is gebruikgemaakt van CBS-gegevens¹²⁵ en van een vernieuwde versie van DPAN, welke eind 2010 in gebruik is genomen. Het gegevensbestand heeft geheel betrekking op volwassenen.

De onderzoekers van de Monitor Nazorg bevestigen onze eigen ervaring in dit onderzoek dat maar weinig gemeenten informatie op de verschillende gebieden van het re-integratiebeleid voor (ex-)gedetineerden bijhouden.¹²⁶ De onderzoekers doen dan ook de aanbeveling om voor toekomstige metingen van de Monitor Nazorg na te gaan of naast cijfers op inkomensgebied, ook op andere gebieden die onderzocht worden in de Monitor Nazorg ex-gedetineerden (identiteitsbewijs, huisvesting, schulden en zorg) gegevens bij het CBS beschikbaar zijn. Een dergelijke benadering verdient volgens de onderzoekers aanbeveling boven het verzamelen van gegevens bij gemeenten.

In de volgende paragraaf geven we de belangrijkste resultaten van de vierde Monitor Nazorg weer. Omdat van een grote groep gedetineerden in DPAN geen informatie beschikbaar was op één of meer gebieden is, afhankelijk van het leefgebied in 2011 van 49 tot 56 procent van de gedetineerden geen informatie beschikbaar en in 2012 van 41 tot 52 procent. De onderzoekers stellen daarom dat de resultaten uit de monitor met voorzichtigheid dienen te worden geïnterpreteerd en generaliseerd.

6.4.2 SITUATIE OP DE BASISVOORWAARDEN DIRECT VOOR DETENTIE EN BIJ ONTSLAG UIT DETENTIE

In tabel 6.1 is weergegeven welk percentage gedetineerden dat in de tweede helft van 2011 of in de tweede helft van 2012 uit detentie is gekomen voor en bij ontslag uit detentie beschikte over een identiteitsbewijs, inkomen, huisvesting schulden had of een zorgplan¹²⁷. Het algemene beeld uit deze cijfers is dat het grootste deel van de ex-gedetineerden voor detentie over een identiteitsbewijs beschikte, inkomen en/of huisvesting heeft. De meeste problemen doen zich voor op het gebied van schulden: meer dan de helft van de ex-gedetineerden had zowel bij aanvang als bij het verlaten van detentie schulden. Ten slotte heeft ruim een kwart van de gedetineerden bij aanvang van detentie een zorgplan.

¹²⁴ Deze doelgroep bestaat uit alle volwassen (ex-)gedetineerden met een geldige verblijfsstatus die na een verblijf in een Nederlandse PI terugkeren naar een Nederlandse gemeente.

¹²⁵ SECMBUS-bestand.

¹²⁶ Monitor Nazorg, 2016, p. 9.

¹²⁷ In een zorgplan staat beschreven welke zorg en/of ondersteuning een gedetineerde krijgt. Het zorgplan wordt bij voorkeur zo snel mogelijk opgesteld.

Tabel 6.1 *Percentage gedetineerden met ontslag 2011-2012 naar situatie op leefgebied voor detentie en bij ontslag uit detentie*

Voor detentie				
	2011		2012	
Leefgebied	%	N	%	N
Identiteitsbewijs	88,8	6.058	85,9	6.770
Inkomen	83,1	5.934	78,8	6.747
Huisvesting	91,1	5.829	89,2	6.583
Schulden	57,6	5.300	56,2	6.267
Zorgplan	27,1	5.754	25,9	6.366
Bij ontslag uit detentie				
	2011		2012	
Leefgebied	%	N	%	N
Identiteitsbewijs	89,1	5.687	86,2	5.561
Inkomen	93,5	5.468	91,5	5.709
Huisvesting	94,0	5.504	92,9	6.269
Schulden	56,5	5.453	58,8	6.148
Zorgplan	8,3	5.434	7,8	6.120

Bron: WODC, *Cahier 2015-11*, p. 23

Vergelijken we de situatie voor detentie met de situatie bij ontslag uit detentie dan zijn de belangrijkste conclusies (Vierde Monitor Nazorg, p. 6 en 7):

1. Rond de 85 procent van de ex-gedetineerden beschikt direct voor en direct na detentie over een geldig identiteitsbewijs;
2. Tussen de 80 en 90 procent van de ex-gedetineerden heeft voor detentie een inkomen en/of huisvesting. Casemanagers verwachten dat 90 tot 95 procent van de ex-gedetineerden direct na detentie over inkomen en/of huisvesting beschikt.
 - De meeste ex-gedetineerden met inkomen direct voor detentie en een verwacht inkomen direct na detentie verkrijgen dit uit arbeid of uit een bijstandsuitkering.
 - Uit CBS-cijfers blijkt dat bij aanvang van detentie 66 tot 69 procent van de ex-gedetineerden uit 2011 en 2012 inkomen verkreeg middels arbeid of een uitkering, of een opleiding volgde. Bij ontslag uit detentie ligt dit percentage tussen de 66 en 70 procent, waarbij het aandeel werkenden en studerenden lager ligt en het aandeel uitkeringsontvangers hoger dan bij aanvang van detentie.
 - Ex-gedetineerden die bij aanvang over huisvesting beschikten, woonden voor het grootste deel in een huurwoning of bij familie. Hetzelfde is de verwachting direct na detentie.
3. Het percentage ex-gedetineerden met schulden bij aanvang en ontslag uit detentie is ongeveer 57 procent (exclusief vorderingen bij het CJIB). Van de ex-gedetineerden met schulden voor detentie zat tussen de 14 en 18 procenten in een schuldhulpverleningstraject.
4. Voor ruim een kwart van de ex-gedetineerden was er een zorgplan bij aanvang van detentie. Direct na detentie was dit nog voor circa acht procent van de ex-gedetineerden het geval.

6.4.3 VERANDERINGEN OP DE BASISVOORWAARDEN TIJDENS DETENTIE

Re-integratiemaatregelen voor (ex-)gedetineerden zijn bedoeld om aan vijf basisvoorwaarden voor maatschappelijke (re-)integratie te voldoen, dat wil zeggen het hebben van een identiteitsbewijs, inkomen en huisvesting en toegang tot schuldhulpverlening en zorg. Deze vijf punten worden als schakels gezien naar een succesvolle maatschappelijke re-integratie. Daarom geven we er hier op basis van bestaande gegevens een beeld van. Eigenlijk zouden we het verband willen onderzoeken tussen het voldoen aan deze basisvoorwaarden en baten van re-integratie zoals besparing op detentiekosten door vermindering van recidive. Maar we beschikken niet over benodigde gegevens daarvoor. Daarom volstaan we met een beschrijvende analyse.

Welke veranderingen op de vijf gebieden zijn opgetreden gedurende de detentieperiode? Tabel 6.2 geeft een overzicht van het aantal personen dat bij aanvang van detentie over een of meerdere basisvoorwaarden **beschikte** en deze tijdens detentie heeft weten te **behouden**, en het aantal personen dat bij aanvang van detentie nog **niet** over een of meerdere basisvoorwaarden **beschikte** en deze tijdens detentie heeft **verkregen**.

Het algemene beeld uit tabel 6.2 is dat een groot deel van de ex-gedetineerden die voor detentie een identiteitsbewijs, inkomen of huisvesting hadden, deze tijdens detentie hebben behouden. Ter illustratie: van de 4.489 personen die bij aanvang van detentie over een inkomen beschikten en in 2011 zijn uitgestroomd, wist 97,5 procent het inkomen tijdens detentie te behouden. Het regelen van deze zaken voor personen die hier voor detentie niet over beschikten, lijkt een stuk lastiger te zijn. Van de 463 personen die bij aanvang van detentie nog niet over huisvesting beschikten en in 2011 zijn uitgestroomd, wist ruim de helft dit tijdens detentie te verkrijgen. De andere helft beschikte ook na detentie nog niet over huisvesting.

Tabel 6.2 *Percentage gedetineerden met ontslag in 2011-2012 naar verandering in de situatie op leefgebied voor detentie en bij ontslag uit detentie ^{a)}*

Beschikken over en behouden van				
	2011		2012	
Leefgebied	%	N	%	N
Identiteitsbewijs	96,8	5.032	96,3	5.500
Inkomen	97,6	4.489	97,5	4.855
Huisvesting	97,5	4.966	97,7	5.541
Schulden	82,6	2.937	83,1	3.403
Zorgplan	22,3	1.400	20,9	1.523

Niet beschikken over en verkrijgen van				
	2011		2012	
Leefgebied	%	N	%	N
Identiteitsbewijs	27,0	630	24,2	898
Inkomen	73,3	898	68,7	1.303
Huisvesting	56,2	463	52,6	662
Schulden	23,9	2.090	28,0	2.608
Zorgplan	3,3	3.963	3,4	4.528

a) *Behouden: N is de totale groep ex-gedetineerden die bij aanvang van detentie beschikte over het betreffende gebied. Het getoonde percentage is het deel dat dit gebied heeft behouden tijdens detentie; Verkrijgen: N is de totale groep gedetineerden die bij aanvang van detentie nog niet beschikte over het betreffende gebied. Het getoonde percentage is het deel dat dit gebied tijdens detentie heeft verkregen.*

Bron: WODC, Cahier 2015-11, p. 23

Andere conclusies zijn (Vierde Monitor Nazorg, 2015, p. 7):

- Tussen de 24 en 27 procent van de gedetineerden die bij aanvang van detentie geen identiteitsbewijs hadden, heeft gedurende detentie een identiteitsbewijs verkregen.
- Van ongeveer 70 procent van de gedetineerden die bij aanvang van detentie geen inkomen hadden, wordt verwacht dat ze direct na detentie inkomen hebben.
- Van de gedetineerden die bij aanvang van detentie geen schulden hadden, blijkt ongeveer 24 procent in 2011 en 28 procent in 2012 wel schulden te hebben direct na detentie.
- Zorg lijkt een negatieve ontwikkeling door te maken tijdens detentie.
- Circa 80 procent van de ex-gedetineerden die direct voor detentie een zorgplan hadden, had aan het eind van detentie niet meer zo'n plan. We weten niet of ze aan het eind van de detentie zo'n plan nog nodig hadden.
- Voor drie procent van de ex-gedetineerden die geen zorgplan hadden voor detentie, is een zorgplan opgestart direct na detentie.
- De CBS-gegevens op inkomensgebied tonen dat 60 tot 62 procent van de ex-gedetineerden uit het 2011-2012 cohort die in de maand voor detentie werk had of een opleiding volgden, dat in de maand na detentie ook nog had of deed.
- Circa drie procent van de ex-gedetineerden die in de maand voor detentie een uitkering ontvingen, had na detentie werk of volgde een opleiding. Van deze groep had elf procent na detentie geen werk, opleiding of uitkering.

- Bij de ex-gedetineerden die in de maand voor detentie zonder werk, uitkering en opleiding zaten, bevond 67 tot 71 procent zich na detentie in dezelfde situatie, terwijl 23 tot 24 procent een uitkering had verkregen en zeven tot negen procent werk of een studie.

6.4.4 SITUATIE NA ZES MAANDEN NA DETENTIE EN VERANDERINGEN OP DE BASISVOORWAARDEN IN DE EERSTE ZES MAANDEN NA DETENTIE

Tabel 6.3 geeft een overzicht van de sociaaleconomische categorie van ex-gedetineerden een maand voor detentie en een maand, zes maanden en twaalf maanden na detentie. Uit de CBS-gegevens blijkt dat zes maanden na detentie bijna drie kwart van de gedetineerden die in de tweede helft van 2011 of 2102 zijn vrijgekomen, over inkomen beschikte (middels arbeid of uitkering) of een opleiding volgde (Vierde Monitor Nazorg, 2015, p. 7 en 8).

De CBS-gegevens tonen ook dat het behouden van inkomen beter gaat dan het verkrijgen ervan. De meeste ex-gedetineerden (ruim 70%) behielden werk of een opleiding in de eerste zes maanden na detentie.

Van de ex-gedetineerden die in de maand na detentie een uitkering ontvingen, behield circa 85 procent deze in de eerste zes maanden na detentie, circa vijf procent uit deze groep kreeg werk of ging een opleiding volgen en zeven tot tien procent kwam zonder werk, opleiding of uitkering te zitten.

Van de ex-gedetineerden die in de maand na detentie zonder werk, uitkering of opleiding zaten, had 17 tot 23 procent een uitkering verkregen zes maanden na detentie en 13 procent werk of een studie. Circa 64 tot 70 procent van de ex-gedetineerden bleef zonder werk, opleiding of uitkering.

Tabel 6.3 *Sociaaleconomische categorie direct voor, direct na, zes maanden na en twaalf maanden na detentie bij ex-gedeteneerden met ontslag in 2011 en 2012*

Uitgestroomd uit PI in 2011				
Sociaaleconomische categorie	% maand voor detentie	% maand na detentie	% 6e maand na detentie	% 12e maand na detentie
<i>Totaal werk of opleiding</i>	25,8	20,4	21,8	22,5
Werk (in loondienst of als zelfstandige)	15,8	13,0	14,0	15,1
Opleiding	3,3	2,3	2,2	1,8
Combinatie werk, opleiding en/of uitkering	6,7	5,1	5,6	5,6
<i>Totaal uitkering</i>	43,3	49,2	49,7	49,1
Bijstandsuitkering	26,2	31,3	31,3	30,2
Arbeidsongeschiktheidsuitkering	5,2	5,2	5,5	5,5
WW-uitkering	1,5	1,6	1,5	1,3
Pensioen uitkering	1,1	1,3	1,3	1,3
Andere uitkering	7,4	8,0	8,2	9,1
Meerdere uitkeringen	1,9	1,8	1,9	1,7
<i>Geen werk, opleiding of uitkering</i>	30,9	30,4	28,5	28,4
N	11.152	11.353	11.091	10.998
Uitgestroomd uit PI in 2012				
Sociaaleconomische categorie	% maand voor detentie	% maand na detentie	% 6e maand na detentie	% 12e maand na detentie
<i>Totaal werk of opleiding</i>	23,5	17,6	19,7	20,7
Werk (in loondienst of als zelfstandige)	15,1	11,4	12,3	12,6
Opleiding	3,1	1,9	1,8	1,8
Combinatie werk, opleiding en/of uitkering	5,3	4,3	5,6	6,3
<i>Totaal uitkering</i>	42,0	48,7	54,7	53,7
Bijstandsuitkering	24,3	30,2	33,8	32,5
Arbeidsongeschiktheidsuitkering	5,1	5,1	5,3	5,2
WW-uitkering	1,6	1,6	1,5	1,2
Pensioen uitkering	1,0	1,2	1,2	1,2
Andere uitkering	8,3	9,0	10,9	11,6
Meerdere uitkeringen	1,7	1,6	2,0	2,0
<i>Geen werk, opleiding of uitkering</i>	34,5	33,7	25,6	25,6
N	10.749	10.911	10.374	10.330

Bron: WODC, Cahier 2015-11, p. 30

6.5 GEBRUIK VAN EEN TRANSITIEMODEL

6.5.1 WAAROM EEN TRANSITIEMODEL?

Om een aantal directe baten van re-integratieactiviteiten te kunnen berekenen hebben we een transitie-model nodig dat beschrijft:

- Wat er met mensen gebeurt als ze uit detentie komen. Hoe lang hebben ze een uitkering en hoe lang betaald werk? Komen ze opnieuw in een uitkering? Komen ze opnieuw in detentie en voor hoe lang?
- Wat is het effect van het re-integratiebeleid op dit patroon? Werken mensen daardoor vaker en langer? Komen ze minder vaak opnieuw in detentie?

6.5.2 SPECIFICATIE VAN HET TRANSITIEMODEL

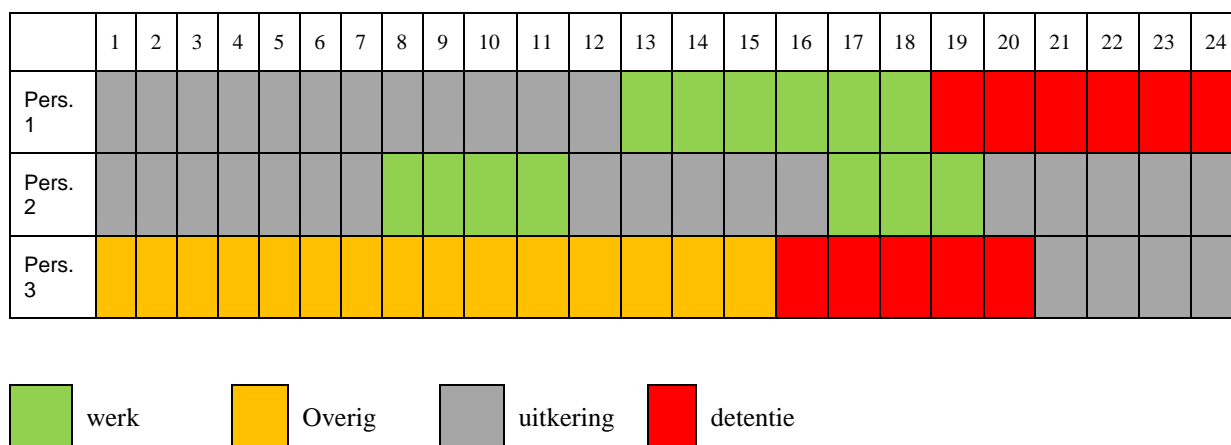
De beoogde effecten kunnen beschreven worden met een model waarin de situaties worden beschreven waarin gedetineerden na hun detentie kunnen komen, de uren waarin ze in deze situaties verblijven en de transitiekansen van de ene naar de andere situatie. Direct na de detentie zijn drie situaties mogelijk:

- De ex-gedetineerde heeft direct een baan. Veelal zal het dan gaan om terugkeer naar de oude baan;
- De ex-gedetineerde komt in een uitkering;
- De ex-gedetineerde heeft niet direct een baan en evenmin een uitkering.

Vervolgens zijn vanuit elke situatie transities naar een van de andere situaties mogelijk. Ook is vanuit elk van de genoemde situaties een transitie naar een nieuwe detentie mogelijk. En vervolgens zijn vanuit een nieuwe detentie ook weer transities mogelijk naar elk van de andere situaties (werk, uitkering en overig (niet werkend en niet in een uitkering)).

Als we gedetineerden na uitstroom uit detentie volgen, dan kunnen we de situaties waarin ze achtereenvolgens terecht komen in een tijdsbalk weergeven. Onderstaand schema geeft daarvan enkele (hypothetische) voorbeelden. Deze tijdsbalk is in maanden. Maand 1 is de eerste maand na detentie. Persoon 1 is na detentie in een uitkering gekomen (kleur grijs), heeft in maand 13 werk gevonden (kleur groen) en is in maand 19 opnieuw in detentie gekomen (kleur rood). Persoon 2 is ook eerst in een uitkering gekomen en heeft in maand 8 werk gevonden, is daarna (in maand 12) opnieuw in een uitkering gekomen, heeft daarna voor drie maanden opnieuw werk gevonden en is daarna in maand 20 weer in een uitkering gekomen. Persoon 3 is na detentie 15 weken in de situatie 'overig' gekomen (kleur oranje) en daarna opnieuw voor 5 weken in detentie; daarna is hij in een uitkering gekomen. In

Figuur 6.1 Voorbeelden van het tijdsverloop na de detentie



In dit voorbeeld is het tijdsverloop over 24 maanden weergegeven, maar in beginsel kunnen mensen over een langere termijn worden gevolgd. In onze berekeningen (zie paragraaf 6.6) gaan we uit van een horizon van vijf jaar.

We kunnen dit tijdsverloop voorspellen met behulp van een matrix met transitiekansen P_{ij} , waarbij i de situatie weergeeft van een ex-gedetineerde op tijdstip t en j de situatie op tijdstip $t+1$. Onderstaande matrix geeft de mogelijke transities weer.

Tabel 6.4 *Transitiematrix met overgangskansen tussen detentie, werk, uitkering en overig*

	<i>Detentie</i>	<i>Werk</i>	<i>Uitkering</i>	<i>Overig</i>
Detentie	P_{11}	P_{12}	P_{13}	$P_{14} = 1 - P_{11} - P_{12} - P_{13}$
Werk	P_{21}	P_{22}	P_{23}	$P_{24} = 1 - P_{21} - P_{22} - P_{23}$
Uitkering	P_{31}	P_{32}	P_{33}	$P_{34} = 1 - P_{31} - P_{32} - P_{33}$
Overig	P_{41}	P_{42}	P_{43}	$P_{44} = 1 - P_{41} - P_{42} - P_{43}$

Hierbij geeft P_{11} de kans weer dat iemand in detentie blijft, P_{12} de kans dat iemand uit detentie stroomt naar werk, P_{13} de kans dat iemand uitkering krijgt en P_{14} de kans dat iemand uit detentie stroomt naar de situatie ‘overig’. Deze kansen tellen op tot 1. Als een ex-gedetineerde werk heeft gevonden, is er een kans (P_{22}) dat hij op het volgende moment nog steeds werk heeft, maar het is ook mogelijk dat hij opnieuw in detentie komt (kans P_{21}), in een uitkering komt (kans P_{23}) of in de situatie ‘overig’ komt (kans P_{24}). Mensen kunnen uit detentie ook in een uitkering komen of in de situatie ‘overig’, waaruit zij weer kunnen doorstromen naar de andere situaties.

Op individueel niveau speelt toeval een grote rol. Dus ook als de overgangskansen voor iedereen gelijk zijn, krijg je daardoor per individu toch een geheel verschillend verloop zoals we als voorbeeld in figuur 6.1 hebben laten zien. Kijken we naar een groep mensen die uit detentie komen dan is wel voorspelbaar hoeveel procent na een maand werk heeft, een uitkering heeft of in de situatie ‘overig’ zit. En hieruit kunnen we weer voorspellen hoe deze procentuele verdeling over situaties na twee maanden is, enzovoort. In bijlage VI gaan we verder in op de technische aspecten van het model.

6.5.3 HOE KUNNEN EFFECTEN VAN RE-INTEGRATIEACTIVITEITEN IN HET MODEL TOT UITING WORDEN GEBRACHT?

In het model kunnen de effecten van activiteiten gericht op re-integratie tot uiting worden gebracht in de overgangskansen. De beoogde effecten van re-integratieactiviteiten zijn dat:

- De kans om na detentie direct werk te hebben groter wordt;
- De kans om na detentie, indien men geen werk heeft, direct een uitkering te hebben groter wordt;
- De kans groter wordt om als men eerst werkloos wordt van daaruit werk te vinden;
- De kans groter wordt om vanuit ‘overig’ een uitkering te krijgen;
- De kans kleiner wordt om vanuit een baan opnieuw werkloos te worden;
- De kans kleiner wordt om vanuit werk, werkloosheid of ‘overig’ in detentie te komen.

Stel nu dat op basis van onderzoek te bepalen is hoe de transitiekansen zijn met en zonder re-integratie-inspanningen. Dan kunnen we bovengenoemde berekening van de aandelen van detentie, werk, uitkering en overig voor twee gevallen maken:

- De situatie met re-integratieactiviteiten;

- De situatie zonder re-integratieactiviteiten.

Daaruit kunnen we dan afleiden hoeveel minder tijd ex-gedetineerden na hun detentie in een uitkering verblijven en hoeveel minder tijd ze in nieuwe detentie verblijven als gevolg van re-integratieactiviteiten.

Ten slotte merken we op dat ook als er geen direct effect zou zijn van re-integratieactiviteiten op de recidivekans, re-integratieactiviteiten toch kunnen leiden tot minder recidive. Stel dat re-integratie-inspanningen de kans vergroten dat ex-gedetineerden een baan vinden en dat de kans op detentie relatief klein is als je werk hebt, dan leidt de vergrote kans op werk tot minder recidive.¹²⁸

6.6 BEREKENING BATEN

6.6.1 DATA

Voor het kwantificeren van de transitiekansen voor volwassenen – in geval er sprake is van re-integratieactiviteiten – is gebruikgemaakt van de dataset behorende bij de recent verschenen vierde meting van de Monitor Nazorg ex-gedetineerden (Beerthuisen et al., 2015). Hierbij gaat het om de (sociaaleconomische) situatie van volwassen ex-gedetineerden in de periode (twaalf maanden) na hun vrijlating. Op basis van CBS-gegevens is voor deze groep maandelijks hun sociaaleconomische status bepaald.

De gegevens hebben betrekking op gedetineerden die in de tweede helft van 2011 (1 juli t/m 31 december) of de tweede helft van 2012 zijn vrijgekomen uit een Nederlandse PI en terugkeerden naar een Nederlandse gemeente. Kortgestraften die korter dan twee weken vastzitten, zijn niet meegenomen. Van de personen die in de onderzoeksperiode meerdere keren zijn vrijgekomen uit detentie wordt de situatie die betrekking heeft op hun eerste detentie in kaart gebracht.¹²⁹

De sociaaleconomische status bevat de volgende twaalf situaties:

1. Werknemer
2. Directeur-grotaandeelhouder
3. Zelfstandige
4. Overig actief
5. WW
6. Bijstand
7. Uitkering sociale voorz. Overig
8. Uitkering ziekte/AO
9. Pensioenuitkering
10. Scholier/student met inkomen
11. Scholier/student geen inkomen
12. Overig zonder inkomen

Op basis hiervan hebben we drie situaties gedefinieerd: werk (1 t/m 4), uitkering (5 t/m 8) en geen werk of uitkering (9 t/m 12). Onderwijs (situaties 10 en 11) is voor volwassenen een beperkte categorie en wordt daarom niet apart bekeken. Uit de maandelijkse gegevens kunnen de overgangskansen tussen deze drie situaties berekend worden (op basis van de frequentie van deze overgangen). Complicatie hierbij is dat de categorie ‘geen werk of uitkering’ ook detentie bevat. De

¹²⁸ Zie ook: Weijters, G., Noordhuizen, S., Verweij, S., Wartna, B. S. J., & Vergouw, S. J. (2013). *Effect deelname ESF-projecten op werk/opleiding en strafrechtelijke recidive*. WODC.

¹²⁹ Zie de vierde meting van de Monitor Nazorg ex-gedetineerden (WODC, 2015) voor een gedetailleerde beschrijving van de onderzoeksgroep.

kansen van en naar ‘geen werk of uitkering’ moeten dus nog opgesplitst worden in detentie en overig. Dit wordt gedaan met behulp van de frequenties van verschillende verblijfsduren en de recidivecijfers (in de volgende paragraaf wordt beschreven hoe dit gedaan wordt). Het rapport *Gevangeniswezen in getal* (DJI, 2015) bevat voor volwassen ex-gedetineerden de detentierecidive binnen twee jaar voor de cohorten (jaar van ontslag uit detentie) 2002 tot en met 2012. Voor cohort 2012 is ook de detentierecidive binnen één jaar bekend. Het rapport bevat ook de standcijfers van gedetineerden naar uitgezeten detentietijd.

Het databestand behorende bij de vierde meting van de Monitor Nazorg ex-gedetineerden bevat naast de sociaaleconomische status ook andere gegevens van de ex-gedetineerden. Zo zijn (voor een deel van de personen) de volgende kenmerken geregistreerd:

- Geslacht
- Partner
- Leeftijdscategorie
- Geboorteland
- Detentieduur

Daarnaast bevat het databestand ook gegevens over de verschillende leefgebieden. Dit betreft de situatie van de ex-gedetineerden op de leefgebieden: identiteitsbewijs, inkomen, schuld, woonsituatie en zorgplan, zowel bij aanvang van detentie als bij ontslag uit detentie. Van de ex-gedetineerden is niet bekend of en hoe vaak zij gerecidiveerd hebben of nog zullen recidiveren.

Met behulp van deze gegevens kan de situatie van deelgroepen bepaald worden. Er kan bijvoorbeeld bekeken worden in hoeverre detentieduur of leeftijd een effect hebben op de situatie een maand na detentie (beïnvloedt detentieduur de kans op werk of uitkering?) en, als er werk is gevonden, op de kans werk te behouden.

Omdat we geen informatie hebben over de effectiviteit van de re-integratieactiviteiten naar deze kenmerken, kunnen we de batenanalyse alleen uitvoeren voor de totale groep volwassen ex-gedetineerden en niet afzonderlijk voor deelgroepen.

6.6.2 KALIBRATIE VAN HET REKENMODEL

In het rekenmodel onderscheiden we vier situaties waarin een (ex-)gedetineerde zich kan bevinden:

1. Werk
2. Uitkering
3. Detentie
4. Overig

Deze situaties worden voor elke maand berekend, zowel in de huidige context *met* toepassing van re-integratieactiviteiten als in de hypothetische context *zonder* re-integratieactiviteiten. De uitkomsten van het model met toepassing van re-integratieactiviteiten dienen de maandelijkse gerealiseerde situaties (bij benadering) te reproduceren. Tabel 6.5 geeft voor een aantal perioden de percentages ex-gedetineerden in drie situaties: werk, uitkering en ‘geen werk of uitkering’. De laatste categorie bevat dus de beide situaties detentie en overig, die in de data niet onderscheiden kunnen worden. De gerealiseerde percentages zijn over een periode van een jaar per maand bekend (zie bijlage 6).

Op basis van de waargenomen overgangen van de ene situatie naar de andere situatie is een overgangsmatrix berekend. Het blijkt dat overgangskansen veranderen als iemand zich langer in een bepaalde situatie bevindt. De kans om vanuit werk een maand later in een uitkering te komen, wordt bijvoorbeeld kleiner naarmate iemand langer werkt, terwijl de kans om de volgende maand nog steeds werk te hebben juist groter wordt. Daarom zijn de overgangskansen afhankelijk gemaakt van hoe lang iemand zich in een bepaalde situatie bevindt. Deze lengte varieert van één maand tot en met elf

maanden.¹³⁰ Na deze elf maanden wordt de overgangskans constant verondersteld, gelijk aan de overgangskans na elf maanden. De totale termijn waarover de berekeningen gemaakt worden (de tijdshorizon) varieert van twee tot vijf jaar. We hebben gekozen voor een horizon van maximaal vijf jaar omdat in de literatuur geen voorbeelden te vinden zijn van studies die lange-termijneffecten meten. Een horizon van twee jaar is echter wat kort om recht te doen aan de effecten op recidive en de daaruit voortvloeiende baten. De keuze voor een maximale horizon van vijf jaar kan betekenen dat de baten wat onderschat worden, maar over de mate waarin valt weinig te zeggen.

Tabel 6.5 *Percentages ex-gedetineerden in werk, uitkering en 'geen werk of uitkering'*

	Uitgestroomd uit PI in 2011 of 2012		
	% maand na detentie	% half jaar na detentie	% jaar na detentie
Werk	14,2	15,8	16,6
Uitkering	49,4	52,8	51,9
Geen werk of uitkering	36,4	31,4	31,5
N	22.264	21.470	21.328

In bijlage VI zijn de overgangskansen weergegeven vanuit één maand in een bepaalde situatie. Op basis van deze matrix wordt uitgelegd hoe de verschillende overgangskansen vastgesteld worden. De overgangskansen tussen werk en uitkering volgen rechtstreeks uit de berekende overgangskansen in de data.

Omdat in de CBS-gegevens geen onderscheid gemaakt wordt tussen detentie en overig, worden de overgangskansen waarbij deze situaties een rol spelen bepaald aan de hand van recidivecijfers en de populatie van gedetineerden naar uitgezeten detentietijd. Voor detentierecidive gebruiken we de cijfers uit het rapport *Gevangeniswezen in getal* (DJI, 2015). Voor volwassenen (cohort 2012) geldt dat 20 procent binnen één jaar en 31 procent binnen twee jaar recidiveert (detentierecidive). Tabel 6.6 geeft de verdeling van de populatie van gedetineerden naar uitgezeten detentietijd op 30 september 2014 (DJI, 2015). Om eenzelfde verdeling te creëren op grond van overgangskansen vanuit detentie (de kans om in de volgende maand gedetineerd of niet gedetineerd te zijn) moeten ook deze overgangskansen variëren met de lengte van de periode waarin men al in detentie zit. De kans om na één maand in detentie te blijven, is bijvoorbeeld vastgesteld op 84,0 procent (zie bijlage VI, tabel B.VI.I). De verdeling die volgt uit de in het rekenmodel gebruikte kansen om in detentie te blijven, is ook weergegeven in tabel 6.6.

¹³⁰ Omdat we met behulp van de data de personen tot een jaar na detentie kunnen volgen, loopt de lengte van de periode waarover overgangskansen kunnen worden bepaald van 1 maand tot maximaal 11 maanden.

Tabel 6.6 *Verdeling van de populatie van gedetineerden naar uitgezeten detentietijd*

Duur	% op 30 september 2014	% op basis van kansen in detentie te blijven
2 weken -< 1 maand	10,9*	11,1
1 maand -< 3 maanden	18,1	17,2
3 maanden -< 6 maanden	16,1	16,8
6 maanden -< 1 jaar	17,7	17,9
1 jaar en langer	37,2	37,0

* *Schatting op basis van aantal gedetineerden met een reeds uitgezeten detentietijd korter dan een maand. Dit aantal is gehalveerd om te komen tot het aantal gedetineerden met een reeds uitgezeten detentietijd tussen 2 weken en een maand.*

6.6.3 EFFECTEN VAN RE-INTEGRATIEACTIVITEITEN

Om de effecten van het re-integratiebeleid op de hoeveelheid personen in de vier situaties (werk, uitkering, detentie en overig) te bepalen, wordt het model doorgerekend met alternatieve overgangskansen. Omdat er geen data zijn over de situatie zonder re-integratieactiviteiten, hebben we geen rechtstreekse informatie over deze alternatieve overgangskansen. Wel is er enige informatie beschikbaar op basis van literatuur naar de effecten van re-integratieactiviteiten voor (ex-)gedetineerden. Deze informatie is er op twee gebieden: het effect van re-integratieactiviteiten op recidive en het effect van re-integratieactiviteiten op de kans om een baan te vinden.

De internationale literatuur biedt inzicht in het mogelijke effect op recidive. Een aantal studies richt zich op re-integratiemaatregelen die (deels) vergelijkbaar zijn met de re-integratieactiviteiten in Nederland. Zo vermeldt Christofferson (2014) de resultaten van een studie naar twee verschillende re-integratieprogramma's gericht op arbeid in Nieuw-Zeeland door Maré en Hyslop (2011), waaruit blijkt dat deelnemers aan de programma's respectievelijk 4,8 en 8,2 procentpunt minder recidiveren na een jaar dan niet-deelnemers. Onderzoek naar twee programma's gericht op arbeid en een programma gericht op scholing in Ohio (Sedgley et al., 2010) vindt dat onder de niet-deelnemers 38,9 procent binnen een jaar recidiveert, terwijl van de deelnemers aan de verschillende programma's 13,8 procent tot 17,4 procent recidiveert. Rekening houdend met verschillen in de twee groepen (deelnemers en niet-deelnemers) concluderen zij dat deelnemers 1,2 tot 1,6 keer zo lang uit detentie blijven als niet-deelnemers. Skardhamar en Telle (2012) vinden dat deelname aan arbeidsmarktprogramma's na detentie de recidive binnen drie jaar verlaagt van 56,6 procent tot 47,7 procent. Als rekening gehouden wordt met verschillende kenmerken van de deelnemers en niet-deelnemers blijkt dat deelnemers 1,1 a 1,2 keer zo lang uit detentie blijven als niet-deelnemers.

Ook op het gebied van baankansen zijn verschillende studies van toepassing. Een Nederlandse studie van Weijters et al. (2013) vindt dat deelname aan een re-integratietraject de kans dat een ex-gedetineerde een maand na detentie een baan heeft of een opleiding volgt, verhoogt met 32 procent. Een werktraject in de VS leidt tot een stijging van de baankans van 63,4 procent tot 78,1 procent (Bohmert & Duwe, 2011). Ramakers et al. (2011) vergelijken de baankansen tussen ex-gedetineerden en werkloze toekomstig gedetineerden in Nederland. 80,2 procent van de ex-gedetineerden vindt binnen twee jaar een baan, ten opzichte van 52,6% van de toekomstig gedetineerden. Dit verschil (ongeveer anderhalf keer zoveel personen vindt een baan binnen twee jaar) wordt mogelijk (deels) veroorzaakt door de re-integratieactiviteiten die (ex-)gedetineerden ondernemen tijdens en na detentie.

Omdat de gevonden effecten in de literatuur niet eenduidig zijn, en betrekking hebben op twee afgeleide grootheden in het model (dus niet rechtstreeks op de overgangskansen), bekijken we twee

scenario's: een scenario dat uitgaat van gemiddelde effecten en een scenario dat hogere effecten veronderstelt. Impliciet is er een derde scenario dat uitgaat van geen effecten van re-integratieactiviteiten op de overgangskansen. In dit derde scenario zijn de baten dus gelijk aan nul. Het gemiddelde scenario gaat uit van een daling van circa vijf procentpunt op de recidive binnen één jaar¹³¹ en een stijging van vijftien procentpunt op het percentage van de ex-gedetineerden dat binnen twee jaar een baan heeft.¹³² Het alternatieve scenario met hogere effecten veronderstelt een negatief effect van ongeveer tien procentpunten op detentierecidive binnen één jaar en een positief effect van circa twintig procentpunten op het percentage van de ex-gedetineerden dat binnen twee jaar een baan heeft.

Om de effecten van re-integratieactiviteiten op de hoeveelheid personen in de vier situaties (werk, uitkering, detentie en overig) te bepalen, worden alternatieve overgangskansen gebruikt. Deze alternatieve overgangskansen worden zo bepaald dat de effecten die het rekenmodel voorspelt (op detentierecidive en uitstroom naar een baan), overeenkomen met de effecten uit de verschillende scenario's.

Tabel 6.7 bevat de effecten van re-integratieactiviteiten op de situatie van ex-gedetineerden in de twee scenario's. Zoals hierboven beschreven, zijn de veronderstelde effecten op detentierecidive en uitstroom naar een baan de uitgangspunten voor beide scenario's. De hierbij horende overgangskansen leiden tot een andere ontwikkeling van de situatie van ex-gedetineerden na detentie. Het model berekent per maand hoeveel personen zich in elke positie bevinden, zowel met als zonder re-integratieactiviteiten. Tabel 6.7 geeft deze percentages voor de situatie twee jaar na detentie. Na deze periode is de situatie vrijwel stabiel; de verdeling van personen over de vier situaties verandert niet of nauwelijks meer.¹³³ In de situatie met re-integratie (de huidige situatie) heeft bijvoorbeeld 19 procent twee jaar na detentie werk, heeft bijna de helft (49,1 procent) een uitkering, bevindt 8,5 procent zich (opnieuw) in detentie en geldt voor 23,4 procent een andere situatie.

¹³¹ Dit leidt tot circa 25% recidive binnen één jaar zonder re-integratieactiviteiten. Met re-integratieactiviteiten is 25% gerecidiveerd binnen ongeveer anderhalf jaar. Het veronderstelde effect op recidive in het basisscenario betekent dus dat deelnemers 1,5 keer zo lang uit detentie blijven als niet-deelnemers.

¹³² Dit komt overeen met anderhalf keer zoveel personen dat een baan vindt binnen twee jaar.

¹³³ Het model is in een situatie van evenwicht gekomen, waarbij de inkomende en uitgaande stromen aan elkaar gelijk zijn.

Tabel 6.7 *Effecten van re-integratieactiviteiten voor twee scenario's op basis van het rekenmodel (percentages):*

		Zonder re-integratieactiviteiten	Met re-integratieactiviteiten	Vershil
Scenario 1 (gemiddeld)				
Detentierecidive binnen 1 jaar	25,5	20,6		4,9
Uitstroom naar baan binnen 2 jaar	29,6	44,3		-14,7
Situatie 2 jaar na detentie:				
<i>Werk</i>	12,4	19,0		6,6
<i>Uitkering</i>	39,8	49,1		9,3
<i>Detentie</i>	10,8	8,5		-2,3
<i>Overig</i>	37,0	23,4		-13,6
Totaal	100	100		0
Scenario 2 (hoog)				
Detentierecidive binnen 1 jaar	30,4	20,6		9,8
Uitstroom naar baan binnen 2 jaar	24,1	44,3		-20,3
Situatie 2 jaar na detentie:				
<i>Werk</i>	9,9	19,0		9,1
<i>Uitkering</i>	38,2	49,1		10,9
<i>Detentie</i>	12,4	8,5		-3,8
<i>Overig</i>	39,5	23,4		-16,2
Totaal	100	100		0

In scenario 1 leidt de aanwezigheid van re-integratieactiviteiten twee jaar na detentie tot 6,6 procent meer personen met werk, 9,3 procent meer personen met een uitkering, 2,3 procent minder personen in detentie en 13,6 procent minder personen in 'overig'. In scenario 2 zijn de effecten logischerwijs groter. Figuur 6.2 laat zien hoe deze verschillen zich over de tijd ontwikkelen in geval van scenario 1, vanaf één maand na detentie tot en met twee jaar na detentie.

De effecten op de overgangskansen zijn dus zodanig dat de re-integratieactiviteiten leiden tot (i) meer personen die werken, (ii) meer personen met een uitkering, (iii) minder personen in detentie en (iv) minder personen in 'overig'. De effecten op werk en detentie zijn logisch gezien de uitgangspunten van een lagere detentierecidive en een hogere uitstroom naar een baan. Het positieve effect op uitkeringen houdt verband met het feit dat re-integratieactiviteiten (ex-)gedetineerden stimuleren inkomen te verkrijgen na detentie, is het niet uit werk dan uit een uitkering. Het model veronderstelt daarom dat re-integratieactiviteiten een positief effect hebben op de kans een uitkering te krijgen. De toegenomen aandelen in werk en uitkering gaan ten koste van detentie en overig.

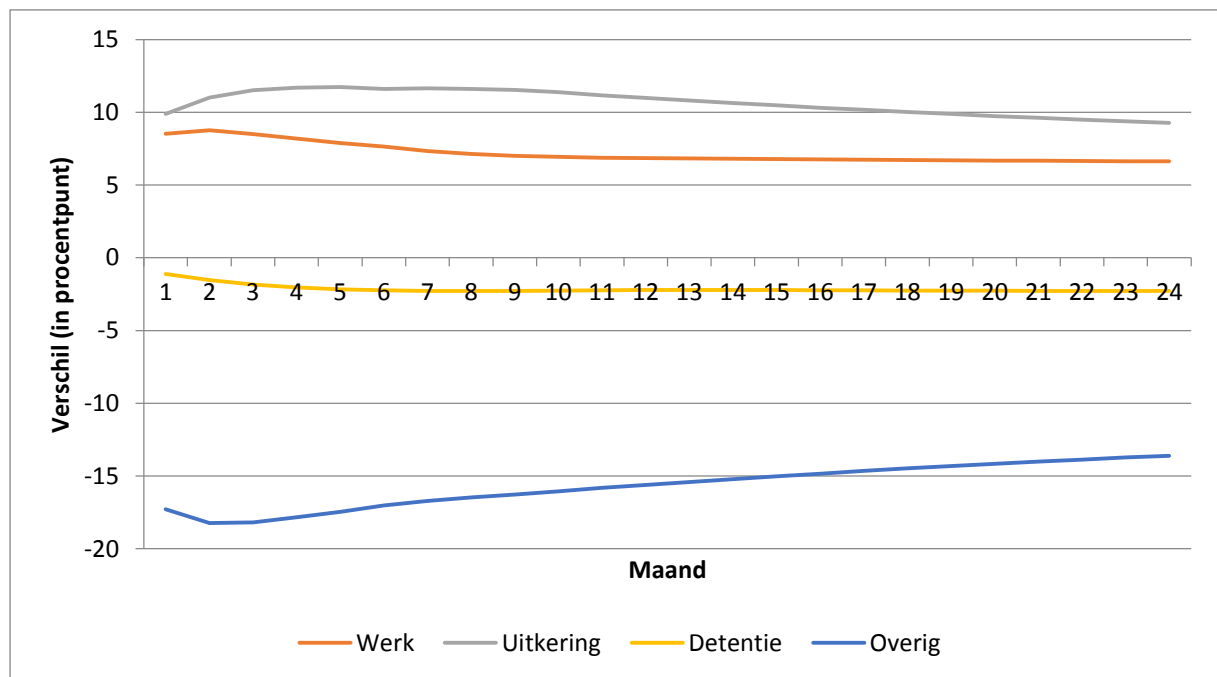
6.6.4 VERTALING NAAR BATEN EN VERGELIJKING MET KOSTEN

Om de baten van re-integratieactiviteiten te bepalen, worden de verschillen (per maand) in werk, uitkering en detentie in geld uitgedrukt. De kosten van detentie zijn € 240 per persoon per dag.¹³⁴ Dit betekent dat minder personen in detentie een besparing oplevert van € 7.300 per persoon per maand. Meer mensen in werk levert ook een besparing op (voor de overheid) in termen van extra

¹³⁴ Zie ook *Jaarverslag ministerie van Veiligheid en Justitie 2015* (VI), 34 475 VI, Nr. 1, Aangeboden aan de Tweede Kamer 18 mei 2016, p.127.

belastingopbrengsten. De hoogte hiervan hangt af van het (gemiddelde) loon dat een ex-gedetineerde ontvangt in geval van werk. Hier gaan we uit van het minimumloon en een belastingpercentage van 15 procent.¹³⁵ Dit geeft een besparing van € 228,69 per persoon per maand. De kosten van een uitkering veronderstellen we gelijk te zijn aan € 1.000 per maand.¹³⁶ De re-integratieactiviteiten leiden hier tot meer personen in een uitkering, zodat dit extra kosten met zich meebrengt, welke in mindering gebracht dienen te worden op de besparingen. De situatie ‘overig’ wordt niet in geld uitgedrukt.

Figuur 6.2 *Verskil in situatie met en zonder re-integratieactiviteiten – ontwikkeling per maand: op basis van het rekenmodel*



Omdat de baten ten opzichte van de kosten in de toekomst liggen, worden de baten verdisconteerd. Hierbij hanteren wij een discontovoet van vier procent per jaar.¹³⁷

De baten, totaal en gespecificeerd naar werk, uitkering en detentie, zijn voor de twee scenario's bepaald op basis van bovenstaande veronderstellingen en uitgangspunten. Een belangrijke factor in de baten is de periode waarover de baten berekend worden; de zogenaamde tijdshorizon. Dit is de periode waarbinnen de re-integratieactiviteiten verondersteld worden een (significant) effect te hebben. Hoe langer er nog een effect is, hoe groter de baten zijn. Omdat er geen informatie is over hoe lang het effect doorwerkt, laten we de baten zien voor meerdere perioden.

Het databestand waarop het rekenmodel is gebaseerd heeft betrekking op mensen die minimaal twee weken in detentie hebben gezeten. Mensen die minder dan twee weken in detentie zijn geweest komen hierin niet voor (zie paragraaf 6.4.1). We kunnen echter niet zonder meer aannemen dat de baten van re-integratieactiviteiten voor deze laatste groep gelijk zijn aan nul. De re-integratieactiviteiten die deze groep tijdens detentie krijgen zijn beperkt, maar personen uit deze groep die na hun detentie werkloos zijn hebben in beginsel toegang tot bijvoorbeeld re-

¹³⁵ Dit is in lijn met de veronderstellingen die gemaakt zijn in de kosten-batenanalyse van re-integratietrajecten door SEO (zie ook Kok, L., Hollanders, D. & Hop, J.P. (2006), *Kosten en baten van re-integratie*. SEO). Zie tabel 3.1 in dat rapport.

¹³⁶ Op basis van het jaarverslag van het ministerie van SZW (2015) zijn de gemiddelde (netto-) bedragen aan uitkeringen gelijk aan: € 975,90 (bijstand), € 1.352,01 (WW) en € 1.165,47 (AO).

¹³⁷ Dit is de gebruikelijke discontovoet voor een tijdshorizon van tien jaar of korter en conform de OEI-leidraad.

integratiemaatregelen van de dienst Werk en Inkomen bij gemeenten. Het is dus aannemelijk dat ook bij deze groep baten van activiteiten gericht op re-integratie optreden, al zijn deze waarschijnlijk lager dan voor mensen die langer in detentie hebben gezeten. Hoeveel lager kunnen we niet nagaan. Hieronder geven we de resultaten weer onder aanname dat de baten voor de groep die korter dan twee weken gelijk zijn aan die voor de groep die langer in detentie heeft gezeten. In bijlage VI presenteren we ook berekeningen waarin is aangenomen dat de baten voor de groep die korter dan twee weken hebben gezeten gelijk zijn aan nul.

De baten per persoon zijn weergegeven in tabel 6.8. De tijdshorizon varieert van twee tot vijf jaar. In scenario 1 variëren de baten per persoon daardoor van € 1.520 tot € 4.310. In scenario 2 liggen de baten beduidend hoger, van € 4.780 tot € 10.780. Dit komt vooral door het grotere verschil in aantal personen in detentie. Bij vergelijking van deze baten met de kosten, dient er rekening mee gehouden te worden dat een deel van de personen vaker in detentie komt en dus meerdere keren een re-integratietraject, met bijbehorende kosten, volgt. In het model is berekend hoe vaak een persoon binnen de geldende periode opnieuw uit detentie stroomt (rekening houdend met het tijdstip van uitstroom in verband met de verdiscontering van de kosten). Deze extra detentieperioden of re-integratietrajecten staan vermeld in de laatste rij van tabel 6.8.

Tabel 6.8 *Baten per persoon per tijdshorizon voor twee scenario's op basis van het rekenmodel^{a)}*

	Tijdshorizon			
	twee jaar	drie jaar	vier jaar	vijf jaar
Scenario 1 (gemiddeld)				
Werk	€ 380	€ 540	€ 700	€ 850
Uitkering	-€ 2.460	-€ 3.460	-€ 4.430	-€ 5.360
Detentie	€ 3.600	€ 5.410	€ 7.150	€ 8.820
Totaal	€ 1.520	€ 2.490	€ 3.420	€ 4.310
Scenario 2 (hoog)				
Werk	€ 480	€ 710	€ 930	€ 1.140
Uitkering	-€ 2.660	-€ 3.840	-€ 4.980	-€ 6.070
Detentie	€ 6.950	€ 9.990	€ 12.910	€ 15.720
Totaal	€ 4.780	€ 6.860	€ 8.860	€ 10.780
Beide scenario's				
Extra re-integratietrajecten	0,24	0,35	0,45	0,55

a) *Berekeningen onder de aanname dat de baten van personen die korter dan twee weken in detentie hebben gezeten gelijk zijn aan die voor personen die langer in detentie zijn geweest.*

In het vorige hoofdstuk hebben we gezien dat de kosten van re-integratieactiviteiten per gedetineerde binnen detentie € 2.200 tot € 5.300 bedragen, afhankelijk van wat men precies onder re-integratieactiviteiten beschouwt. Wat gemeentelijke re-integratieactiviteiten betreft, kon met de beschikbare gegevens geen nauwkeurige onder- en bovengrens worden bepaald. We houden voor gemeenten een ondergrens van € 780 en een bovengrens van € 2.000 aan. In de bovengrens houden we dan rekening met het gebruik van re-integratietrajecten bij Werk en Inkomen. We rekenen echter niet een volledige trajectprijs, omdat maar een deel van de ex-gedetineerden in een uitkering komt en een traject krijgt. Verder zou zonder re-integratie-inspanningen ook een deel zo'n traject krijgen. Als we de extra re-integratietrajecten tijdens de periode waarover de baten en kosten worden berekend meenemen, komen we dan na vijf jaar aan een ondergrens van circa € 4.770 en een bovengrens van

circa € 11.320. Dus de ondergrens van de kosten verschilt niet veel van de baten in scenario 1 en de bovengrens van de kosten niet veel van de baten van scenario 2.

Hierbij moet aangetekend worden dat we geen rekening hebben gehouden met baten door geringere schade en besparingen op andere justitiële kosten als gevolg van vermindering van criminaliteit. Volgens bestaande schattingen gaat het hier om aanzienlijke bedragen. Maar deze schade kan maar ten dele toegerekend worden aan de groep die uit detentie komt. Wel is het aannemelijk dat het minimaal om enkele duizenden euro's per ex-gedetineerde gaat. Aan de andere kant overschatten we in onze berekeningen mogelijk de baten door de aanname dat de baten van mensen die korter dan twee weken gedetineerd zijn geweest per persoon even hoog liggen als voor degenen die twee weken of langer in detentie hebben gezeten. Verder houden we geen rekening met kosten en baten van zorg in het kader van re-integratie.

6.7 VERGELIJKING MET NIET-GEDETINEERDEN

Volgens cijfers van het CBS voor de jaren 2011 en 2012 komt ongeveer de helft van de volwassenen die uit detentie stromen in eerste instantie in een uitkering (zie tabel 6.5). Sommige gemeenten hebben voor deze ex-gedetineerden in het kader van hun re-integratie specifieke trajecten voor toeleiding naar betaald werk, terwijl andere gemeenten zich in het kader van de re-integratie beperken tot doorverwijzing naar de reguliere trajecten van hun afdeling Werk en Inkomen of van de UWV. De meeste ex-gedetineerden die een uitkering krijgen, komen in de bijstand en een veel kleiner deel komt in een UWV-uitkering.

Niet-gedetineerden die in een uitkering komen, kunnen ook in aanmerking komen voor re-integratietrajecten voor toeleiding naar betaald werk. In gemeenten die in het kader van de re-integratie alleen doorverwijzen naar Werk en Inkomen zullen ex-gedetineerden veelal dezelfde trajecten krijgen als 'gewone' uitkeringsgerechtigden. Hetzelfde geldt voor UWV.

Er is het nodige onderzoek gedaan naar de effectiviteit van re-integratie van werklozen met een bijstands- of een WW-uitkering. Recentelijk is in Nederland een aantal experimenten met re-integratiemaatregelen bij UWV en een aantal gemeenten uitgevoerd, waarbij gebruik is gemaakt van een gerandomiseerde controlegroep.¹³⁸ Ook zijn er verschillende overzichtsstudies van de internationale literatuur.¹³⁹ De algemene conclusie uit deze literatuur is dat re-integratiemaatregelen gemiddeld genomen de uitstroom uit de werkloosheid bevorderen, maar ook dat het effect gemiddeld vrij klein is. Als een werkloze zonder deelname aan re-integratiemaatregelen een kans van 30 procent heeft om een baan te krijgen dan neemt dit met deelname aan re-integratiemaatregelen toe tot wellicht 35 procent. Afhankelijk van de aard en de kosten van de maatregel zijn de baten waarschijnlijk net voldoende om de kosten van de re-integratie goed te maken.¹⁴⁰

In een studie naar de kosten en baten van re-integratie vindt Kok et al. (2006) dat de maatschappelijke baten van een traject in de bijstand (dat na zes maanden wordt ingezet) naar schatting €1.400 hoger liggen dan de kosten, gerekend over een periode van tien jaar. Als de baten over een periode van vijf

¹³⁸ Zie ook De Koning, J., de Hek, P. (2015), *Aanvullende analyse experiment UWV "e-dienstverlening"*. SEOR, Rotterdam, mei 2015; De Koning, J., de Hek, P., Mallee, L., Groenewoud, M. en Zwinkels, W. (2015), *Experimenteel onderzoek intensieve dienstverlening versus basisdienstverlening bij UWV*. SEOR, Epsilon Research en Regioplan. Rotterdam/ Amsterdam, oktober 2015; De Koning, J., de Hek, P., Mallee, L., Rosing en Groenewoud, M. (2014), *Uitkomsten en ervaringen experimenten netto-effectiviteit re-integratie*. SEOR, Epsilon Research en Regioplan. Rotterdam/ Amsterdam, oktober 2014 en Bolhaar, J., Ketel, N. en van der Klaauw, B. (2014), *Onderzoek naar effectiviteit inzet re-integratie instrumenten DWI*. Vrije Universiteit, februari 2014.

¹³⁹ Zie CPB (2016), *Kansrijk arbeidsmarktbeleid Deel 2*. Den Haag: Centraal Planbureau en Card, D., Kluge, J., & Weber, A. (2015). What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations (No. w21431). *National Bureau of Economic Research*.

¹⁴⁰ Zie ook het rapport *Beleidsdoorlichting re-integratie* van het ministerie van SZW (2008).

jaar berekend worden, dan liggen de baten echter ruim € 1.600 onder de kosten. De kosten van een traject (inclusief uitvoeringskosten van de gemeente) bedragen naar schatting circa € 3.800.

Hoe verhoudt de effectiviteit van het re-integratiebeleid gericht op (ex-)gedetineerden zich hiermee? Dat weten we niet. Er zijn geen betrouwbare Nederlandse studies naar de effectiviteit van re-integratiemaatregelen gericht op toeleiding naar werk voor ex-gedetineerden die na hun detentie werkloos worden. Uit buitenlandse studies naar de effectiviteit van re-integratie van (ex-)gedetineerden komt een relatief hoge effectiviteit van dit beleid naar voren, maar daarbij gaat het om beleid dat al tijdens detentie kan worden ingezet. Het is dus niet vergelijkbaar met re-integratiemaatregelen die gemeenten en UWV na detentie inzetten voor ex-gedetineerden.

Op basis van de data over de sociaaleconomische positie van ex-gedetineerden kunnen we wel iets zeggen over de uitstroom vanuit een uitkering naar werk. Als basis nemen we daarvoor de personen die een maand na detentie een uitkering ontvangen (ruim 49 procent). Na één maand heeft 1,3 procent van deze groep werk gevonden, na een half jaar is 6,7 procent uitgestroomd naar een baan en na elf maanden is dit percentage opgelopen tot 10,1 procent. Ter vergelijking, in Rotterdam (periode 2012/2013) stroomde ongeveer een derde van de personen in de bijstand binnen één jaar naar een baan.¹⁴¹

6.8 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk hebben we voor volwassen (ex-) gedetineerden een berekening gemaakt van de baten van re-integratieactiviteiten op de terreinen werk, uitkeringen en detentie. De feitelijke ontwikkeling van de positie van mensen na hun detentie is beschreven aan de hand van een transitie-model dat per maand beschrijft in welke situatie iemand zich bevindt (werk, uitkering, detentie of overig) en wat de transitiekansen zijn dat hij de volgende maand in een andere positie komt (bijvoorbeeld van een uitkering naar werk, of van overig naar detentie). De kwantificering van dit model is gebaseerd op feitelijke Nederlandse data over de ontwikkeling van de situatie waarin (ex-)gedetineerden na hun detentie verkeren. Omdat er nauwelijks Nederlandse studies over de effectiviteit van activiteiten gericht op re-integratie zijn, hebben we vooral buitenlandse studies benut om schattingen te maken van de effecten van re-integratieactiviteiten op de transitiekansen, zodat we een variant van het model hebben met en een zonder re-integratieactiviteiten. Omdat we niet weten of deze buitenlandse resultaten een goede benadering geven van de effecten van Nederlandse re-integratieactiviteiten, onderscheiden we twee scenario's: een scenario met relatief kleine effecten en een scenario met relatief grote effecten.

Met beide varianten (wel of geen re-integratieactiviteiten) en beide scenario's (relatief kleine en relatie grote effecten) hebben we simulaties gemaakt van de ontwikkeling in de situatie van ex-gedetineerden over een periode van maximaal vijf jaar. Een langere periode is niet verantwoord, omdat er geen studies zijn die lange-termijneffecten hebben gemeten. Een periode van vijf jaar maakt het mogelijk om voldoende recht te doen aan de effecten op recidive en de daaruit voortkomende baten. Een horizon van vijf jaar kan betekenen dat de baten onderschat worden, maar over de mate waarin valt weinig te zeggen.

In het lage scenario zijn de baten per ex-gedetineerde na vijf jaar circa € 4.300 en in het hoge scenario bijna € 11.000. In het vorige hoofdstuk hebben we alleen ruwe schattingen van de kosten van re-integratie kunnen maken, maar het is wel aannemelijk dat deze minimaal ongeveer € 3.100 bedragen en maximaal € 7.300. Hierin is echter niet verdisconteerd dat na een detentie er een kans is dat iemand opnieuw in detentie komt. Houden we rekening met herhalingsdetentie, dan komen we voor de kosten in totaal uit op een ondergrens van circa € 4.800 en een bovengrens van circa € 11.300.

Bij de baten is geen rekening gehouden met vermindering van schade door criminaliteit en besparing op andere kosten in het justitiële apparaat naast detentiekosten. Waarschijnlijk gaat het hierbij

¹⁴¹ De Koning et al., o.c., 2014.

minimaal om enkele duizenden euro's per (ex-)gedetineerde. Tegenover deze onderschatting van de baten staat dat we in onze berekeningen aannemen dat de baten van re-integratie voor personen die korter dan twee weken in detentie hebben gezeten even groot zijn als van personen die langer hebben gezeten. Deze aanname geeft waarschijnlijk een overschatting. Van andere mogelijke baten en kosten kunnen zelfs bij (ruwe) benadering geen schattingen gemaakt worden. Vooral wat gezondheid betreft missen we daardoor belangrijke kosten en baten.

Voor jeugdigen beschikken we niet over de data die we voor volwassenen hebben. Daarom kunnen we voor jeugdigen geen berekening maken. Een belangrijk verschil met volwassenen is dat bij jongeren re-integratieactiviteiten veel meer zijn gericht op onderwijs. Op dit gebied zijn daarom bij jongeren de grootste baten te verwachten. We weten echter niet in welke mate jeugdige (ex-)gedetineerden als gevolg van activiteiten gericht op re-integratie hun onderwijsniveau verhogen en of het hogere opleidingsniveau zich bij deze groep vertaalt in hogere arbeidsparticipatie en een hoger inkomen tijdens het arbeidsleven. Verder weten we niet in hoeverre de onderwijsinspanningen die hiervoor nodig zijn groter zijn dan bij andere jeugdigen. Die informatie is nodig om een rendementsberekening te kunnen maken.

In onze berekeningen zijn besparingen op detentiekosten de belangrijkste baten. Dit zijn echter potentiële besparingen, omdat zij alleen geëffectueerd worden als het detentieapparaat daadwerkelijk wordt ingekrompen. Maar in de praktijk zullen de veranderingen die tot de kostenbesparingen leiden geleidelijk worden doorgevoerd. Als door re-integratieactiviteiten minder mensen in de gevangenis komen en er daardoor minder gevangenispersoneel nodig is, zijn de betrokken besparingen niet direct in hun geheel te realiseren. Het betrokken personeel kan niet zonder meer ontslagen worden. Verder zullen aanpassingskosten optreden. Zo zullen kosten moeten worden gemaakt om deze mensen naar ander werk te helpen. Hiermee is in de berekeningen geen rekening gehouden.

7 SAMENVATTING, CONCLUSIES EN KANTTEKENINGEN

7.1 INLEIDING

Om de maatschappelijke positie van (ex-)gedetineerden te verbeteren, voert de overheid (re-)integratieactiviteiten uit. Deze activiteiten richten zich bij volwassenen (ex-)gedetineerden op vijf basisvoorwaarden voor maatschappelijke integratie, namelijk het hebben van:

- Een identiteitsbewijs;
- Onderdak;
- Werk en inkomen;
- Inzicht in schuldenproblematiek;
- Toegang tot zorg.

Bij jeugdige (ex-)gedetineerden zijn inspanningen gericht op maatschappelijke integratie breder georiënteerd en spelen vorming en onderwijs een centrale rol.

Rijk en gemeenten dragen beide een deel van de verantwoordelijkheid voor dit beleid. In grote lijnen is het Rijk verantwoordelijk voor het beleid tijdens detentie en gemeenten voor het beleid na detentie. Tijdens detentie worden de (re-)integratieactiviteiten grotendeels binnen de PI's en JJI's uitgevoerd. Na detentie zijn het gemeentelijke instellingen die de (re-)integratieactiviteiten uitvoeren of andere organisaties waaraan gemeenten (re-)integratieactiviteiten uitbesteden. Gemeenten spelen echter ook tijdens de detentie een rol en het Rijk bepaalt in bepaalde gevallen mede de (re-)integratieactiviteiten na detentie. Veel gemeenten starten – in samenwerking met de PI's en JJI's - hun activiteiten al tijdens de detentie om te voorkomen dat mensen na hun detentie in een gat vallen. Het Rijk speelt een rol bij de activiteiten gericht op (re-)integratie na detentie in de zin dat de inhoud van de (re-)integratieactiviteiten mede wordt bepaald door bijzondere voorwaarden die het OM kan opleggen bij voorwaardelijke invrijheidsstelling of - vooral bij jeugdigen – door wat is vastgelegd in het vonnis. Verder zijn ook de middelen voor de (re-)integratieactiviteiten na detentie afkomstig van het Rijk.

De kern van dit onderzoek is een eerste stap om de kosten en baten van de (re-)integratie-inspanningen van het Rijk, de ketenpartners en de gemeenten in kaart te brengen. We spreken van een aanzet omdat de beschikbare informatie grote hiaten bevat waardoor vooral op gemeentelijk niveau slechts ruwe indicaties van de kosten van (re-)integratieactiviteiten kunnen worden gegeven. Verder moeten we ons wat de baten betreft beperken tot besparingen op uitkeringen en detentiekosten en kunnen hiervan alleen schattingen worden gegeven voor volwassen (ex-)gedetineerden. Deze vormen wel het overgrote deel van de (ex-)gedetineerden. Voor jeugdige (ex-)gedetineerden konden we niet zoals voor volwassenen beschikken over data met betrekking tot hun situatie na detentie, waardoor er geen basis was voor berekeningen zoals we die voor volwassenen wel konden maken. Over het gebruik van onderwijs- en zorgvoorzieningen door (ex-)gedetineerden waren (zowel voor jongeren als volwassenen) onvoldoende gegevens bekend om een berekening van baten voor deze aspecten te maken.

Het schatten van kosten en baten van de (re-)integratieactiviteiten van (ex-)gedetineerden is niet het enige doel van het onderzoek. De volledige, vijfvoudige vraagstelling van het onderzoek is als volgt:

1. Wat zijn in de periode 2010-2014 de uitstroomcijfers van (ex-)gedetineerden, zowel volwassenen als jeugdigen, met een onderverdeling naar gemeenten en naar strafrechtelijke titel, soort delict, verblijfsduur en recidiverisico?
2. Welke inspanningen worden er door gemeenten, Rijk en ketenpartners verricht op het gebied van de (re-)integratie van (ex-)gedetineerden, zowel volwassenen als jeugdigen, en welke kosten zijn daaraan verbonden?
3. Wat zijn de baten voor gemeenten, Rijk en andere ketenpartners voor de (re-)integratie van (ex-)gedetineerden, zowel volwassenen als jeugdigen?

4. Op welke wijze kunnen de beschikbare middelen voor de (re-)integratie van (ex-)gedetineerden, zowel volwassenen als jeugdigen, zo effectief en efficiënt mogelijk worden ingezet?
5. Hoe verhoudt het beeld van de kosten en baten van de (arbeidsmarkt-)re-integratie van (ex-)gedetineerden zich tot de kosten en baten van de (arbeidsmarkt-)re-integratie van niet-gedetineerden? Het gaat hier niet om een benchmark, maar om op een globaal niveau een referentiekader te hebben.

De informatie over inhoud, organisatie en kosten van (re-)integratieactiviteiten is ontleend aan administratieve gegevens, documenten en interviews op centraal en gemeentelijk niveau. Over (re-)integratieactiviteiten op centraal niveau is relatief veel bekend uit administratieve bronnen en documenten; wat gemeenten betreft is dit veel minder het geval. Informatie over activiteiten gericht op (re-)integratie die onder gemeentelijke verantwoordelijkheid plaatsvinden, is vooral ontleend aan interviews. De gemeenten Amsterdam, Den Haag, Utrecht, Groningen, Deventer, Roermond, Helmond en Rheden hebben hun medewerking verleend aan dit onderzoek. Alle acht gemeenten hebben kwalitatieve informatie kunnen leveren, zes gemeenten beschikten ook over een deel van de benodigde gegevens over kosten. Zeven van de acht gemeenten hebben daarnaast informatie gegeven over de knelpunten die zij in het (re-)integratiebeleid voor (ex-)gedetineerden ervaren. Informatie voor de berekening van de baten is ontleend aan de wetenschappelijke literatuur over de effecten van (re-)integratiebeleid en een databestand waarmee ex-gedetineerden in de tijd kunnen worden gevolgd wat betreft werk, uitkering en detentie.

De resultaten voor vier van de vijf onderzoeksvragen worden hieronder in afzonderlijke paragrafen behandeld. Voor onderzoeksvraag 4 is te weinig informatie beschikbaar om een antwoord te kunnen geven. Wel gaan we in paragraaf 7.3 in op een aantal knelpunten in de uitvoering die geheel of gedeeltelijk weggenomen zouden kunnen worden en daarmee gaan we op indirecte wijze in op onderzoeksvraag 4. Wij tekenen hierbij aan dat door alle veranderingen op het sociale domein in de afgelopen jaren de toegenomen rol van gemeenten nog vrij recent is en dat dit mede een aantal knelpunten verklaart.

Wij sluiten dit hoofdstuk af met een paragraaf waarin we aangeven hoe de kosten-batenanalyse doorontwikkeld zou kunnen worden en wat daarvoor aan aanvullende gegevens nodig zou zijn.

7.2 UITSTROOM VAN GEDETINEERDEN

De uitstroom van *volwassenen* uit detentie is tussen 2010 en 2015 in absolute omvang niet veel veranderd. Landelijk gaat het jaarlijks om ongeveer 34.000 personen. Schommelingen in de uitstroom hebben grotendeels te maken met veranderingen in het aantal gijzelingen. Het aantal volwassen personen in detentie is sinds 2010 afgenomen, wat betekent dat de kans op uitstroom uit detentie is toegenomen.

Bij sommige van de acht gemeenten die bij dit onderzoek betrokken zijn, zien we in absolute aantallen dezelfde fluctuaties als op landelijk niveau. De uitstroom in procenten van de bevolking van 20 jaar en ouder varieert bij deze gemeenten tussen 0,1 en 0,6 procent. Landelijk is het uitstroompercentage 0,3.

Tussen 2010 en 2015 is 75 tot 80 procent van de volwassen uitstromers uitgestroomd na een veroordeling/gijzeling, de rest is uitgestroomd vanuit voorlopige hechtenis. Het overgrote deel (tussen 2010 en 2015 80 tot 85 procent) heeft korter dan een half jaar in detentie gezeten. Voor ongeveer een derde hiervan was de detentieduur zelfs korter dan twee weken. Het aandeel van de lang gestraften in de uitstroom neemt wat af.

Iets meer dan 30 procent van de volwassen gedetineerden die uit detentie stromen, komt binnen twee jaar opnieuw in detentie. Kijken we naar het verleden van personen die zijn uitgestroomd uit detentie, dan blijkt 57 procent van de personen die zijn uitgestroomd al vijf keer of vaker in aanraking te zijn geweest met justitie.

De uitstroom van *jeugdige gedetineerden* uit detentie is tussen 2010 en 2015 met 35 procent afgenomen. Dit komt door daling van de geregistreeerde jeugdcriminaliteit en het feit dat vaker een vervangende straf wordt opgelegd. De uitstroom in procenten van de bevolking van 16 tot 23 jaar varieert bij de acht gemeenten tussen 0,05 procent en 0,19 procent. In Amsterdam is het percentage het hoogst. Landelijk is het 0,07 procent.

Van alle jeugdige gedetineerden die tussen 2010 en 2015 zijn uitgestroomd, is zeven op de tien uitgestroomd vanuit voorlopige hechtenis. 85 procent van de jeugdigen zit niet langer dan zes maanden in een JJI. Het recidivepercentage binnen twee jaar is vergelijkbaar met dat van volwassen ex-gedetineerden. Jeugdige uitstromers uit detentie zijn in het verleden minder vaak met justitie in aanmerking geweest dan volwassen uitstromers, maar dat kan verklaard worden uit hun leeftijd.

7.3 ORGANISATIE EN UITVOERING VAN (RE-)INTEGRATIEACTIVITEITEN

In het algemeen is de wijze waarop gemeenten hun re-integratieactiviteiten voor *volwassen (ex-)gedetineerden* organiseren, per gemeente verschillend. Deze verschillen zien we terug bij de acht gemeenten die betrokken zijn in dit onderzoek. Enkele van deze acht gemeenten hebben hun re-integratie-inspanningen geheel of gedeeltelijk ondergebracht in het Veiligheidshuis. De personen die zich vanuit de gemeenten en Veiligheidshuizen bezighouden met re-integratieactiviteiten ervaren de onderlinge samenwerking over het algemeen als ‘goed’.

Ook de aard van de inspanningen van gemeenten tijdens detentie verschilt. Gemeenten maken eigen keuzes wat betreft het moment waarop zij hun taken oppakken (tijdens en/of na detentie) en de intensiteit van de begeleiding die zij bieden: een actieve of geen of minder actieve inzet. De aard van de inspanningen en de keuze voor het moment waarop gemeenten hun taken oppakken, heeft ook te maken met de afstand tot de PI's waar de persoon in kwestie gedetineerd is. Door sluiting van PI's worden de afstanden om gedetineerde burgers in de PI te bezoeken groter en dat kost meer tijd en dus geld. Hiervoor is geen (extra) geld beschikbaar, waardoor de kwaliteit van de inspanningen onder druk komt te staan voor gedetineerden die verder weg van hun woonplaats gedetineerd zijn.

De informatie-uitwisseling tussen gemeenten en PI loopt via DPAN, waarbij zich twee knelpunten voordoen. Ten eerste geven gemeenten aan dat zij DPAN niet kunnen invullen door a) het ontbreken van een juridische grondslag en omdat b) als gevolg van bestaande schotten tussen gemeentelijke diensten het niet is toegestaan dat gemeentelijke diensten bepaalde informatie over een (ex-)gedetineerde met elkaar delen. Een tweede knelpunt is dat de informatie-uitwisseling via DPAN niet 100 procent sluitend is.

Samenwerking tussen gemeenten en ketenpartners anders dan de PI wordt bemoeilijkt doordat in die lokale context de samenwerking tussen ketenpartners onderling moeizaam verloopt en doordat ketenpartners terughoudend zouden zijn met informatie-uitwisseling en –deling. Het gebrek aan samenwerking met aanbieders van woonvoorzieningen in het algemeen en woningcorporaties in het bijzonder ervaren gemeenten als een gemis.

De schuldenproblematiek is de ‘taaiste’ basisvoorwaarde als het gaat om het creëren van oplossingen voor de (ex-)gedetineerde, omdat het lastig is om de omvang van de schulden volledig in kaart te brengen. Ook het gebrek aan voldoende geschikte en betaalbare woningen is een knelpunt.

Een deel van de acht gemeenten in het onderzoek ervaart dat er geen afstemming is tussen de toezichthouder van een (ex-)gedetineerde die in de maatschappij terugkeert onder het regime van bijzondere voorwaarden op grond van v.i. en de vrijwillige re-integratie-inspanningen van de gemeente. Deze (ex-)gedetineerde kan tijdens de uitvoering van de bijzondere voorwaarden ook in aanmerking komen voor voorzieningen van de gemeente. Maar wederzijdse informatieverschaffing en –uitwisseling ontbreken op dit punt. Een deel van deze acht gemeenten geeft aan dat zij niet altijd (tijdig) een melding uit DPAN krijgen dat iemand in v.i. komt en dat zij niet worden geïnformeerd wie de toezichthouder is en welke trajecten en/of voorwaarden zijn afgesproken. Bovendien is er een bepaalde mate van overlap tussen de activiteiten die aan een (ex-)gedetineerde worden opgelegd op

grond van de bijzondere voorwaarden in het kader van v.i. en activiteiten in het kader van de vrijwillige re-integratie.

Na het wegvallen van de stimuleringsgelden van het ministerie van VenJ, bedoeld voor de aanstelling van een GCN die de coördinerende- en regierol van de gemeente organiseert, lijkt er een financieel knelpunt te zijn bij de middelgrote gemeenten: deze gemeenten hebben onvoldoende kandidaten om de aanstelling van een nazorgcoördinator lonend te doen zijn, maar er zijn te veel (ex-)gedetineerden om individueel maatwerk te leveren.

Omdat er sinds 1 januari 2015 met de invoering van de nieuwe Jeugdwet voor gemeenten veel veranderd is, is de betrokkenheid van de gemeente bij de voorbereiding en invulling van de nazorg voor **jeugdige (ex-)gedetineerden** belangrijk geworden. In de nieuwe context zitten gemeenten in een vroegtijdig stadium met de RvdK en JJI rond de tafel. Bij een deel van de gemeenten lijkt het morele verantwoordelijkheidsgevoel toegenomen te zijn. Aan de andere kant hebben nog niet alle gemeenten deze omslag volledig ondergaan en zijn deze gemeenten nog bezig om het nieuwe beleid vorm te geven.

Op enkele punten doen zich in het nazorgbeleid van gemeenten met betrekking tot jeugdige (ex-)gedetineerden vergelijkbare knelpunten voor als bij volwassenen, namelijk een tekort aan geschikte huisvesting en gebrekkige informatie-uitwisseling tussen instanties. Een specifiek knelpunt bij jongeren is dat LVB'ers (jongeren met een licht verstandelijke beperking) lang niet altijd herkend worden als LVB'er. LVB'ers hebben vaak extra zorg nodig en een andere benadering. Vaak zouden LVB'ers als 'niet-willers' worden behandeld, terwijl het eigenlijk 'niet-kunners' zijn.¹⁴²

Verder geldt ook bij jeugdigen dat gemeenten de nazorg verschillend hebben georganiseerd. Sommige gemeenten hebben een eigen gemeentelijke coördinator jeugd, in andere gemeenten heeft een GCN zowel de volwassen als de jeugdige (ex-)gedetineerden in portefeuille, weer andere gemeenten laten zich vertegenwoordigen door iemand van het Veiligheidshuis of door een medewerker van een GI hiervoor te contracteren en één gemeente koopt de diensten in van een GI en is niet betrokken in de uitvoering. In enkele van de acht gemeenten is het aantal jeugdige ex-gedetineerden dusdanig afgenomen dat deze gemeenten geen speciaal beleid meer voor deze groep ontwikkelen. Werkwijze en voorzieningen voor jeugdige (ex-)gedetineerden zijn in deze gemeenten in veel gevallen dezelfde als voor de volwassen (ex-)gedetineerden.

7.4 KOSTEN VAN (RE-)INTEGRATIEACTIVITEITEN

De meest betrouwbare en gedetailleerde informatie over de kosten van (re-)integratieactiviteiten is beschikbaar over de activiteiten tijdens detentie die onder verantwoordelijkheid van de **Rijksoverheid** plaatsvinden. Deze informatie is beschikbaar voor volwassenen en jeugdigen afzonderlijk, zodat we voor beide leeftijdscategorieën schattingen kunnen maken van de kosten van activiteiten gericht op (re-)integratie op centraal niveau. Omdat voor een deel van de functionarissen die zich met (re-)integratieactiviteiten binnen PI's en JJI's bezighouden niet bekend is hoeveel procent van hun tijd zij hieraan besteden, onderscheiden we een ondergrens en een bovengrens voor de kosten. De kosten van (re-)integratieactiviteiten voor gedetineerden zijn geschat door de totale jaarlijkse kosten die kunnen worden toegeschreven aan (re-)integratie-inspanningen te delen door het aantal gedetineerden dat jaarlijks uitstroomt. De kostengegevens zijn beschikbaar voor 2016.

We komen dan voor de **kosten van re-integratieactiviteiten tijdens detentie per volwassen gedetineerde** voor 2016 uit op een ondergrens van € 2.200 en een bovengrens van €5.300. Wat hierin ontbreekt, zijn de kosten voor ingekochte forensische zorg: hierover hebben we geen gegevens kunnen vinden. Het verschil tussen boven- en ondergrens van de kosten wordt grotendeels bepaald door de onder- en bovengrens die we veronderstellen met betrekking tot de PIW'ers. Bovenstaande

¹⁴² Dezelfde problematiek zou zich kunnen voordoen bij ouderen, maar in de gesprekken en in de literatuur wordt deze problematiek vooral in verband gebracht met jeugdigen

bedragen zijn gemiddelden. De kosten van re-integratie-inspanningen zullen in de praktijk sterk verschillen tussen gedetineerden, door verschillen in detentieduur en het gedrag (motivatie) van de gedetineerde. Zo maken gedetineerden die korter dan twee weken gedetineerd zijn in de meeste gevallen nauwelijks gebruik van activiteiten gericht op re-integratie.

De ondergrens van de *kosten van integratieactiviteiten tijdens detentie per jeugdige gedetineerde* bedraagt voor 2016 € 19.000 en de bovengrens € 44.000. Dit is dus aanmerkelijk hoger dan bij volwassenen. Hier is een aantal oorzaken voor te geven. Bij JJI's is het aantal medewerkers per gedetineerde aanmerkelijk hoger dan bij PI's. Verder is het percentage van de medewerkers dat zich met activiteiten gericht op re-integratie bezighoudt ook duidelijk hoger. Dit komt doordat re-integratieactiviteiten tijdens detentie bij jeugdigen (nog) centraler staan dan bij volwassenen. De personele kosten per fte zijn voor de JJI's ook wat hoger. Ook een rol speelt dat de onderbezetting van de detentiecapaciteit bij JJI's wat hoger ligt dan bij PI's, maar dit is zeker niet de belangrijkste verklaring. Ten slotte zijn de kosten bij volwassenen onderschat doordat voor deze groep de kosten voor (ingekochte) forensische zorg niet meegenomen konden worden.

Over de kosten die *gemeenten* maken in het kader van (re-)integratieactiviteiten voor (ex-)gedetineerden is veel minder bekend. Bij zes gemeenten is informatie verkregen over de kosten van re-integratieactiviteiten voor volwassen (ex-)gedetineerden, maar deze zijn niet gebaseerd op administratieve gegevens zoals op centraal niveau. Bij gemeenten gaat het voor een belangrijk deel om schattingen. Verder zijn de verkregen kostengegevens niet volledig. Ook is niet bekend hoeveel (ex-)gedetineerden gebruik hebben gemaakt van re-integratieactiviteiten door gemeenten. Voor jeugdigen beschikken we alleen over kostengegevens op landelijk niveau. Net als op centraal niveau schatten we de kosten van (re-)integratieactiviteiten door de jaarlijkse kosten die kunnen worden toegeschreven aan (re-)integratie te delen door het aantal (ex-)gedetineerden dat jaarlijks uitstroomt. De kostengegevens op gemeenteniveau zijn beschikbaar voor 2015.

Voor volwassen (ex-)gedetineerden komen we op basis van de beschikbare gegevens tot een schatting van de *kosten van re-integratieactiviteiten door gemeenten per volwassenen (ex-)gedetineerde* in 2015 van € 780. Dit is een gemiddelde van de zes gemeenten, dat enigszins wordt vertekend door één uitschieter onder deze gemeenten. Wat betreft trajecten op het gebied van huisvesting en werk zijn alleen die trajecten meegenomen die specifiek op ex-gedetineerden zijn gericht. Het gebruik van algemene voorzieningen door ex-gedetineerden is niet meegenomen. Hierover is geen informatie, maar het is zeer de vraag of dit gebruik geheel aan re-integratieactiviteiten moet worden toegerekend. Ook zonder re-integratieactiviteiten zou een deel een uitkering krijgen en via de afdeling Werk en Inkomen van de gemeente een re-integratietraject naar werk krijgen. Wel is het aannemelijk dat door activiteiten gericht op maatschappelijke re-integratie een iets groter deel in een uitkering komt en dat daardoor ook een iets groter deel een traject gericht op werk krijgt.

Voor *jeugdige (ex-)gedetineerden* beschikken we alleen over informatie met betrekking tot de kosten van een jeugdreclasseringstraject. Het normbedrag voor zo'n traject is ongeveer €11.000. We hebben geen informatie kunnen krijgen over kosten van jeugdhulp in het kader van nazorg.

7.5 BATEN EN KOSTEN-BATENVERHOUDING

Het (re-)integratiebeleid voor (ex-)gedetineerden kan op maatschappelijk niveau verschillende baten hebben, namelijk:

1. Toename van werkgelegenheid en productie als door dit beleid meer ex-gedetineerden gaan werken;
2. Afname van de uitkeringslasten voor ex-gedetineerden die na detentie in een uitkering komen. Daar staat tegenover dat in het kader van de (re-)integratie wordt bevorderd dat mensen die direct na hun detentie geen baan hebben een uitkering aanvragen;
3. Afname van de recidive en daardoor:
 - a. Besparingen op detentiekosten en andere kosten van het justitiële apparaat;
 - b. Vermindering van schade en overlast door criminaliteit;

4. Verbetering van de gezondheid van ex-gedetineerden en daardoor minder gebruik van zorg en besparing op zorgkosten.

Deze besparingen slaan bij verschillende partijen neer, namelijk de Rijksoverheid (besparing op detentiekosten en andere besparingen op het justitiële apparaat; besparingen op uitkeringen (zijn niet per saldo positief), particulieren, bedrijven en andere organisaties zoals woningcorporaties (schade en overlast), zorgverzekeraars (vermindering zorgkosten) en de ex-gedetineerden zelf (verhoging welzijn door meer werk/inkomen en een betere gezondheid).

De bestaande wetenschappelijke literatuur over de effecten van (re-)integratiebeleid komt vrijwel geheel uit het buitenland en heeft voornamelijk betrekking op de effecten op werk en detentierecidive. Wel konden we voor Nederland beschikken over een CBS-databestand waarmee op individueel niveau *volwassen ex-gedetineerden* na hun detentie over een periode van twee jaar konden worden gevolgd wat betreft het hebben van werk en het hebben van een uitkering. In de data wordt ook de situatie ‘overig’ onderscheiden, die onder meer (nieuwe) detentieperioden kan bevatten. Detentie wordt in deze data niet apart onderscheiden. Er is wel uit andere bron informatie over recidive. Omdat de beschikbare informatie alleen betrekking heeft op werk, uitkeringen en recidive, hebben we ons bij de berekening van baten op deze aspecten geconcentreerd. De berekening betreft alleen volwassen ex-gedetineerden, omdat alleen over die groep voldoende informatie beschikbaar was.

Op basis van de beschikbare informatie hebben we een rekenmodel geconstrueerd dat de transities van mensen na hun detentie beschrijft tussen detentie, werk, uitkering en ‘overig’. We onderscheiden verschillende varianten van het model: twee waarin de effecten van het re-integratiebeleid zijn verdisconteerd en één zonder beleid. We onderscheiden een beleidsvariant met relatief grote effecten en een beleidsvariant met relatief kleine effecten. Dit is gedaan omdat de effecten moesten worden gebaseerd op de buitenlandse literatuur en het onzeker is of deze ook voor Nederland gelden.

Met het model is over een periode van maximaal vijf jaar berekend hoeveel tijd mensen na hun detentie werk hebben, een uitkering hebben, in (nieuwe) detentie zitten of in de situatie ‘overig’ verblijven. Een langere horizon dan vijf jaar is niet verantwoord omdat er geen studies zijn die lange-termijneffecten van re-integratie-activiteiten meten. Door een maximale horizon van vijf jaar kan een onderschatting van de baten optreden, maar over de omvang daarvan valt weinig te zeggen.

Door de uitkomsten te vergelijken van de doorrekeningen met en zonder beleid hebben we de gevolgen van het beleid op werk, uitkeringen en detentie berekend. Vervolgens zijn deze effecten in financiële termen uitgedrukt. De uitkomsten geven aan dat bij relatief kleine effecten van beleid de baten ruim € 4.300 per (ex-)gedetineerde bedragen. Uitgaande van relatief grote effecten van beleid is dit bijna € 11.000. Bij de berekening van de baten is geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat ex-gedetineerden die een baan vinden niet-gedetineerden kunnen verdringen. Overigens moet hierbij aangetekend worden dat de baten vooral met vermindering van detentierecidive te maken hebben en veel minder met een grotere doorstroom naar werk. Zouden we bijvoorbeeld aannemen dat in de helft van de gevallen verdringing optreedt dan heeft dit weinig effect op het totaal van de baten.

Om de baten van re-integratieactiviteiten met de kosten ervan te kunnen vergelijken, moeten we er rekening mee houden dat mensen na hun detentie opnieuw in detentie kunnen komen en dan opnieuw re-integratietrajecten krijgen. Als we deze kosten meenemen, blijkt dat de ondergrens van de kosten van activiteiten gericht op re-integratie per (ex-)gedetineerde in dezelfde orde van grootte ligt als de baten in de variant met relatief kleine effecten van re-integratie. En de bovengrens van de kosten is vergelijkbaar met de baten in de variant met relatief grote beleidseffecten. Nemen we de kosten van re-integratieactiviteiten bij nieuwe detenties niet mee dan is het verschil tussen baten en kosten gunstiger.

De belangrijkste baten die we hierbij missen, zijn besparingen door vermindering van criminaliteit en de hiermee gepaard gaande schade en overlast, alsmede de besparingen op andere onderdelen van het justitiële apparaat dan PI's. Verder missen we de kosten en baten van het gebruik van voorzieningen (met name op het gebied van zorg) voor zover dit gebruik aan het re-integratiebeleid kan worden toegeschreven. Het is echter aannemelijk dat zonder re-integratiebeleid in elk geval een deel van de ex-gedetineerden ook gebruik van deze voorzieningen had gemaakt.

Op basis van de uitgevoerde analyse kunnen we geen harde uitspraken doen over het maatschappelijk rendement van het re-integratiebeleid voor volwassen (ex-)gedetineerden. We zien onze berekeningen als een eerste stap om meer zicht op dit rendement te krijgen.

7.6 VERGELIJKING MET NIET-GEDETINEERDEN

Volgens cijfers van het CBS voor de jaren 2011 en 2012 komt ongeveer de helft van de volwassenen die uit detentie stromen in een uitkering. Sommige gemeenten hebben voor deze ex-gedetineerden in het kader van hun re-integratie specifieke trajecten voor toeleiding naar betaald werk, terwijl andere gemeenten zich in het kader van de re-integratie beperken tot doorverwijzing naar de reguliere trajecten van hun afdeling Werk en Inkomen of van de UWV. De meeste ex-gedetineerden die een uitkering krijgen, komen in de bijstand en een veel kleiner deel komt in een UWV-uitkering.

Niet-gedetineerden die in een uitkering komen, kunnen ook in aanmerking komen voor re-integratietrajecten voor toeleiding naar betaald werk. In gemeenten die in het kader van de re-integratie alleen doorverwijzen naar Werk en Inkomen zullen ex-gedetineerden veelal dezelfde trajecten krijgen als ‘gewone’ uitkeringsgerechtigden. Hetzelfde geldt voor de UWV.

Er is het nodige onderzoek gedaan naar de effectiviteit van het re-integratiebeleid van werklozen met een bijstands- of een WW-uitkering. Recentelijk is in Nederland een aantal experimenten met re-integratiemaatregelen bij UWV en een aantal gemeenten uitgevoerd, waarbij gebruik is gemaakt van een gerandomiseerde controlegroep.¹⁴³ Ook zijn er verschillende overzichtsstudies van de internationale literatuur.¹⁴⁴ De algemene conclusie uit deze literatuur is dat re-integratiemaatregelen gemiddeld genomen de uitstroom uit de werkloosheid bevorderen, maar ook dat het effect gemiddeld vrij klein is. Als een werkloze zonder deelname aan re-integratieactiviteiten een kans van 30 procent heeft om een baan te krijgen dan neemt dit met deelname aan re-integratieactiviteiten toe tot wellicht 35 procent. Afhankelijk van de aard en de kosten van de maatregel zijn de baten waarschijnlijk net voldoende om de kosten van de re-integratie-inspanningen goed te maken.¹⁴⁵

Hoe verhoudt de effectiviteit van het re-integratiebeleid gericht op ex-gedetineerden zich hiermee? Dat weten we niet. Er zijn geen betrouwbare Nederlandse studies naar de effectiviteit van re-integratiemaatregelen gericht op toeleiding naar werk voor ex-gedetineerden die na hun detentie werkloos worden. Uit buitenlandse studies naar de effectiviteit van het re-integratiebeleid gericht op (ex-)gedetineerden komt een relatief hoge effectiviteit van dit beleid naar voren, maar daarbij gaat het om beleid dat al tijdens detentie kan worden ingezet. Het is dus niet vergelijkbaar met re-integratiemaatregelen die gemeenten en UWV na detentie inzetten voor ex-gedetineerden.

7.7 HOE KAN DE KOSTEN-BATENANALYSE DOORONTWIKKELD WORDEN?

De kosten-batenanalyse van dit onderzoek kan op verschillende punten doorontwikkeld worden, maar dit vereist wel verbetering van de beschikbare gegevens. We gaan daar hieronder nader op in. Maar voordat we dit doen wijzen we erop dat op een wezenlijk punt verbetering heel moeilijk zal zijn. Dit betreft de mogelijkheden voor een betrouwbare meting van de effecten van (re-)integratieactiviteiten voor (ex-)gedetineerden. Zo'n betrouwbare meting vereist dat een vergelijking kan worden gemaakt tussen (ex-)gedetineerden die wel (re-)integratiemaatregelen krijgen en (ex-)gedetineerden die dit niet krijgen. Maar in de Nederlandse situatie krijgt, in ieder geval tijdens detentie, vrijwel iedereen een

¹⁴³ Zie De Koning et al., o.c., 2014; De Koning et al., o.c. 2015; Bolhaar et al., o.c., 2014 en De Koning et al., o.c., 2015.

¹⁴⁴ CPB, o.c., 2016 en Card et al., o.c., 2015.

¹⁴⁵ Zie ook Ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid. (2008). *Rapport beleidsdoorlichting re-integratie*. Den Haag.

vorm van (re-)integratiemaatregelen, zij het dat van degenen die heel kort in detentie verblijven sommigen geen en anderen beperkt re-integratieactiviteiten krijgen. Er is wel verschil in de re-integratieactiviteiten die personen tijdens detentie krijgen, maar dat heeft vooral met de opstelling van de gedetineerden te maken en biedt weinig aanknopingspunten voor effectmeting. Uitsluiting van een deel van de gedetineerden van (re-)integratieactiviteiten tijdens detentie is op ethische gronden niet acceptabel. Wat wel denkbaar is, is dat een nieuwe aanpak van (re-)integratieactiviteiten wordt aangeboden aan een deel van de gedetineerden en vergeleken wordt met de bestaande aanpak.

In de (re-)integratieactiviteiten door gemeenten, die vooral in de periode na detentie worden gegeven, is aanzienlijk meer variatie. Sommige gemeenten concentreren zich op bepaalde groepen onder de (ex-)gedetineerden, terwijl andere een meer algemeen aanbod aan dienstverlening voor (ex-)gedetineerden hebben. Ook verschilt de aard van de dienstverlening. Zo hebben sommige gemeenten specifieke trajecten voor (ex-)gedetineerden, terwijl andere deze verwijzen naar algemene voorzieningen binnen de gemeente. Op zichzelf biedt dit een basis om te meten of de ene of de andere benadering effectiever is. Het probleem is alleen dat er geen registratie is van de dienstverlening aan individuele (ex-)gedetineerden. Het is op gemeentelijk niveau niet eens bekend hoeveel (ex-)gedetineerden bepaalde dienstverlening krijgen. Dit is althans de bevinding in de gemeenten die bij dit onderzoek betrokken waren, waaronder drie grote gemeenten.

Dat men bij gemeenten terughoudend is om informatie over (re-)integratieactiviteiten te registreren en te koppelen met andere data over (ex-)gedetineerden is begrijpelijk uit een oogpunt van bescherming van de privacy van deze groep. Maar in principe is dit mogelijk zonder dat de privacy gevaar loopt. Zo kan men het CBS vragen data te koppelen en deze gekoppelde data beschikbaar te stellen voor wetenschappelijk onderzoek, zoals dit ook op andere gebieden gebeurt waar privacy in het geding is. Wellicht kan het CBS zelf gegevens verzamelen over (re-)integratieactiviteiten door enquêtering van (ex-)gedetineerden. De ervaringen met de Monitor Nazorg zijn niet hoopgevend om deze informatie op grote schaal via gemeenten te verkrijgen. De Monitor bevat vragen die indicaties over beleidsinterventies zouden kunnen geven (bijvoorbeeld een vraag of er een zorgtraject voor de gedetineerde is), maar onduidelijk is in hoeveel gevallen deze vragen zijn ingevuld. Als er voldoende informatie zou zijn, zouden deze interventies in verband kunnen worden gebracht met de vijf leefgebieden en met transitiekansen na detentie.¹⁴⁶

Ook zonder onderzoek naar de effecten van (re-)integratieactiviteiten is uitbreiding en verbetering van ons onderzoek mogelijk. Wat de kosten van re-integratie tijdens detentie betreft, zou een nauwkeurigere bepaling hiervan mogelijk zijn als duidelijker wordt hoe de tijdsbesteding van de betrokken medewerkers binnen PI's en JJI's is. De daarvoor benodigde informatie zou verkregen kunnen worden door interviews met medewerkers, een enquête onder medewerkers of door een deel van de medewerkers enige tijd hun tijdsbesteding bij te laten houden. Bij gemeenten ligt dit lastiger omdat er geen urgentie lijkt te zijn om de kosten van (re-)integratieactiviteiten te bepalen. Vooral wat jeugdige (ex-)gedetineerden betreft, is er op dit gebied een informatietekort.

We beschikten voor dit onderzoek over individuele gegevens waarmee we volwassen gedetineerden na hun detentie konden volgen wat betreft werk en uitkeringen. Dit bestand bevatte geen gegevens over recidive; de informatie daarover moest uit een andere bron worden gehaald en kon niet individueel worden gekoppeld. In principe kan het CBS die koppeling maken als DJI individuele gegevens over recidive daarvoor beschikbaar zou stellen.

Ook voor jeugdige (ex-)gedetineerden kan in beginsel een koppeling worden gemaakt met CBS-gegevens. Behalve werk, uitkeringen en recidive zou dit voor jeugdigen ook betrekking moeten hebben op onderwijs, omdat de integratieactiviteiten voor deze groep vooral daarop gericht zijn. Met

¹⁴⁶ Een verandering in de vijf leefgebieden tijdens of na de detentie zegt op zich weinig over effectiviteit van het re-integratie- en nazorgbeleid. Daarom is het van belang dat een verband kan worden gelegd met beleidsinterventies. Maar juist op dat punt is de bestaande informatie onvoldoende en is er twijfel over de betrouwbaarheid ervan. Zie ook Verweij, S. en Wartna, B.S.J. (2016), *Haalbaarheid recidiveonderzoek onder gedetineerden opgenomen in de Monitor Nazorg*. Den Haag, WODC. Memorandum 2016-3.

zo'n databestand zou ook voor jongeren een transitie-model kunnen worden gekwantificeerd. Maar vooral over het effect van het integratiebeleid op het bereikte onderwijsniveau van jongeren is weinig bekend. En bij jongeren zullen de baten vooral moeten komen van verhoging van het opleidingsniveau. Met een hoger opleidingsniveau neemt de kans op werk tijdens het arbeidsleven toe en is ook het loon hoger. Ons is niet bekend in hoeverre integratie-inspanningen bij jongeren tot een hoger onderwijsniveau leiden en wat dit voor gevolgen heeft voor het arbeidsleven. Bij de berekening daarvan zouden veronderstellingen moeten worden gemaakt. Ook hier zou met alternatieve aannames kunnen worden gewerkt. Als 'hoge' variant zou kunnen worden aangenomen dat bij ex-gedetineerde jongeren niveauverhoging evenveel effect heeft als bij andere jongeren en als 'lage' variant dat dit effect kleiner is.

In beginsel is bij het CBS ook een koppeling te maken met het gebruik van reguliere voorzieningen op de gebieden van (re-)integratie naar werk en zorg. Maar ook voor deze gebieden geldt dat er voor zover ons bekend geen onderzoek is gedaan naar het effect van (re-)integratieactiviteiten op dit gebruik. Koppeling met de informatie uit de Monitor Nazorg is eveneens mogelijk.

Bij een doorontwikkeling van de methodiek zal voorts meer aandacht moeten komen voor de ervaringen van de (ex-)gedetineerde zelf.

Ten slotte zou het voor een maatschappelijke kosten-batenanalyse van belang zijn dat we meer weten over het aandeel van (ex-)gedetineerden in de schade en overlast door criminaliteit en de kosten van het justitiële apparaat (anders dan het gevangeniswezen). Vermindering van recidive leidt ook op deze punten tot baten die wij nu niet hebben kunnen kwantificeren.

LITERATUURLIJST

- Aa, E. van der, en Gaalen, E. van. (2016). Jeugdhulp bang om te bezwijken. Gemeenten zijn vaak grote wanbetaler, in: *Algemeen Dagblad*, 18 april 2016, p. 11.
- Apel, R., & Sweeten, G. (2010). The impact of incarceration on employment during the transition to adulthood. *Social problems*, 57(3), 448-479.
- Beerthuisen, M.G.C.J., K.A. Beijersbergen, S. Noordhuisen, G. Weijters. (2015). *Vierde meting van de Monitor Nazorg ex-gedetineerden*, WODC, Cahier 2015-11.
- Beyens, K., Dirkzwager, A., & Korf, D. (2014). Detentie en gevolgen van detentie: onderzoek in Nederland en België. *Tijdschrift voor Criminologie*, 56(2), 3-30.
- Blokland, A. A. J., & Nieuwebeerta, P. (2004). Crimineel gedrag over het leven. De effecten van leeftijd, levensomstandigheden en persoonskenmerken. *Mens & Maatschappij*, 79, 31.
- Blomberg, T. G., Bales, W. D., Mann, K., Piquero, A. R., & Berk, R. A. (2011). Incarceration, education and transition from delinquency. *Journal of Criminal Justice*, 39(4), 355-365.
- Bohmert, M. N., & Duwe, G. (2012). Minnesota's Affordable Homes Program Evaluating the Effects of a Prison Work Program on Recidivism, Employment and Cost Avoidance. *Criminal Justice Policy Review*, 23(3), 327-351.
- Bolhaar, J., Ketel, N. en van der Klaauw, B. (2014). *Onderzoek naar effectiviteit inzet re-integratie instrumenten DWI*, Vrije Universiteit.
- Brugman, D., Bink, M.D., Nas, C.N., & Bos, J.K., van den. (2007). Kunnen delinquenten jongeren elkaar helpen in hun sociale ontwikkeling? Effecten peer-hulpprogramma EQUIP op denkfouten en recidive. *Tijdschrift voor Criminologie*, 49, 153-19.
- Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2015). *What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations*. IZA DP No. 9236. National Bureau of Economic Research.
- Christofferson, S. B. (2014). Prison-based employment interventions: Effects on recidivism. *Practice: The New Zealand Corrections Journal*, 2, 28-31.
- CPB. (2007). *De maatschappelijke kosten en baten van re-integratie*, Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB. (2016). *Kansrijk arbeidsmarktbeleid Deel 2*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- De Koning, J., Collewet, M. en Gravesteyn- Ligthelm, J. (2008). *Participatie en gezondheid. Thema 1: de invloed van arbeidsparticipatie en terugkeer naar werk*. Rotterdam: SEOR.
- De Koning, J., de Hek, P. (2015). *Aanvullende analyse experiment UWV "e-dienstverlening"*. Rotterdam: SEOR.
- De Koning, J., de Hek, P., Mallee, L., Groenewoud, M. en Zwinkels, W. (2015). *Experimenteel onderzoek intensieve dienstverlening versus basisdienstverlening bij UWV*. Rotterdam/ Amsterdam: SEOR, Epsilon Research en Regioplan.
- De Koning, J., de Hek, P., Mallee, L., Rosing en Groenewoud, M. (2014). *Uitkomsten en ervaringen experimenten netto-effectiviteit re-integratie*. Rotterdam/ Amsterdam: SEOR, Epsilon Research en Regioplan.
- De nazorg voor jeugdigen na verblijf in een Justitiële Inrichting – Handreiking ten behoeve van de invulling van taken en verantwoordelijkheden* (2015). Versie 1.0, 21 november 2015.
- Dykstra, P., & de Valk, H. (2007). *Criminelen in de familie: Verband tussen crimineel gedrag en bevolkingskenmerken onderzocht*. Demos (The Hague), 23(1), 6-8.
- Dienst Justitiële Inrichtingen. (2016). *Opleidingsinstituut DJI: Aanbod 2016*. Den Haag: DJI.
- Dienst Justitiële Inrichtingen. (2014). *Jaarverslag 2013*. Den Haag: DJI.
- Gemeente Amsterdam (2016). *Effectmonitor Top 600 2015*, Gemeente Amsterdam, definitief 23 februari 2016.
- Graffam, J., Shinkfield, A. J., & Lavelle, B. (2012). Recidivism among participants of an employment assistance program for prisoners and offenders. *International journal of offender therapy and comparative criminology*.

- Handreiking ten behoeve van de invulling van taken en verantwoordelijkheden*, Handreiking Nazorg Jeugd, Versie 1.0, 21 november 2015.
- Heer-de Lange, N.E. de en Kalidien, S.N. (2014). Criminaliteit en rechtshandhaving 2013, ontwikkelingen en samenhangen, in: *Justitie in Statistiek*, (4), CBS, WODC, Raad voor de rechtspraak, Boom-Lemma uitgevers, 2014 (4).
- Hjalmarsson, R. (2008), Criminal justice involvement and high school completion. *Journal of Urban Economics*, 63(2), 613-630.
- Herinrichting nazorg ex-gedetineerden in de Peelregio*, 2015.
- Hof, B., van Klaveren, C. en Heyma, A. (2009), *De maatschappelijke baten van het opheffen van onderwijsachterstanden*. Amsterdam: SEO.
- Jaarverslag ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2015 (XV)*, 34 475 XV, Nr. 1, Aangeboden aan de Tweede Kamer 18 mei 2016.
- Jaarverslag ministerie van Veiligheid en Justitie 2015 (VI)*, 34 475 VI, Nr. 1, Aangeboden aan de Tweede Kamer 18 mei 2016.
- James, C., Stams, G. J. J., Asscher, J. J., De Roo, A. K., & van der Laan, P. H. (2013). Aftercare programs for reducing recidivism among juvenile and young adult offenders: A meta-analytic review. *Clinical Psychology Review*, 33(2), 263-274.
- Kok, L., Hollanders, D. & Hop, J.P. (2006) *Kosten en baten van re-integratie*, SEO.
- Landenberger, N. A., & Lipsey, M. W. (2005). The positive effects of cognitive-behavioral programs for offenders: A meta-analysis of factors associated with effective treatment. *Journal of experimental criminology*, 1(4), 451-476.
- Lipsey, M.W., Wilson, D B. & Cothorn, L. (2000), Effective Intervention for Serious Juvenile Offenders. *Juvenile Justice Bulletin*. U.S. Department of Justice.
- Linckens, P. en de Looff, J. (2015) *Gevangeniswezen in getal. 2010-2014*. Den Haag: DJI.
- Linckens, P., de Looff, J. en van Gemmert, N. (2016) *DJI in getal. 2011- 2015*. Den Haag: DJI.
- Lünneman, Katinka, Myriam Vanderbroucke, Rianne Verwijs, Wouter Roeleveld (2010), *Zorg voor de jeugd na detentie. Vraag en aanbod in Den Haag*. Verwey-Jonker Instituut, p. 51-52.
- Maré, D., & Hyslop, D. (2011). *Evaluating the impact of prisoner rehabilitation, education and training programmes– Preliminary analysis*. Unpublished report for the New Zealand Department of Corrections.
- Memorie van Toelichting bij de Jeugdwet*, 1 juli 2013.
- Ministerie van Justitie (2003). *Eenheid van begrip*. Den Haag.
- Ministerie van Justitie en VNG. *Samenwerkingsmodel Nazorg volwassen (ex-)gedetineerde burgers*. De eerste versie dateert uit 2009, in 2011 is deze notitie geactualiseerd.
- Ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid (2008), *Rapport beleidsdoorlichting re-integratie*. Den Haag, januari 2008.
- Ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid (2015), *Voortgangsbrief ESF 2015*. Den Haag, september 2015.
- Ministerie van VenJ, ministerie van VWS en VNG (2014), *Tarieven 2014. Voor Jeugdbescherming en Jeugdreclassering*. Den Haag.
- Minne, B., van der Steeg, M. en Webbink, D. (2007), De maatschappelijke opbrengsten van onderwijs. *CPB Memorandum nr. 177*.
- MvT bij Wetsvoorstel tot wijziging van de BJJ, het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten, in verband met de aanpassing van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende jeugdsancties* (2009).
- Nagel, J. van der, en R. Kea (2013) *Jonge delinquenten van 16-23 jaar met een licht verstandelijke beperking en problematisch middelengebruik, een verkenning op basis van literatuur en ervaringen van experts van de (jeugd)reclassering*. Tactus verslavingszorg en William Schrikker jeugdreclassering.

Nieuwe tarieven jeugdbescherming en jeugdreclassering (prijspeil 2014).

- Wevers, J. (2016). Acht jongens parttime in de bak. Amsterdam krijgt een experimentele jeugdgevangenis. De gedetineerden kunnen er naar school, stage of werk. In: *NRC Handelsblad*, 6 juli 2016, p.9.
- Ramakers, A., van Wilsem, J., Fleischmann, M., Apel, R., Goudriaan, H., & Beijersbergen, K. (2011). Het effect van arbeidsmarktafwezigheid op baankansen. *Tijdschrift voor Criminologie*, 53(2), 140.
- Ramakers, A., Nieuwebeerta, P., Van Wilsem, J., Dirkzwager, A. J. E., & Reef, J. (2014). Werk (kenmerken) en recidiverisico's na detentie in Nederland. *Tijdschrift voor Criminologie*, 56(2), 67-89.
- Rekenkamer Amsterdam (2013), *Nazorg aan gedetineerden. Een ongemakkelijke keten*. Onderzoeksrapport en bestuurlijk rapport.
- Repris (2016), *Cijfermateriaal van de WODC-Recidivemonitor*. Geraadpleegd van <https://wodc-repris.nl/Repris.html>
- Richting aan Re-integratie in de praktijk*, Handreiking Convenant Re-integratie van (ex-)gedetineerden, toelichting, Staatscourant 2014, 18.378
- Richtlijn voor strafvordering bij meerderjarige veelplegers (in het bijzonder de vordering van de ISD-maatregel bij stelselmatige daders)*, inwerking sinds 1 januari 2014, *Staatscourant 2013*, 35061.
- Rovers, Ben (2011), *Resultaten van veiligheidshuizen. Een inventarisatie en evaluatie van beschikbaar onderzoek*. s' Hertogenbosch: BVTO.
- Schnittker, J., & John, A. (2007). Enduring stigma: the long-term effects of incarceration on health. *Journal of health and social behavior*, 48(2), 115-130.
- Sedgley, N. H., Scott, C. E., Williams, N. A., & Derrick, F. W. (2010), Prison's Dilemma: Do Education and Jobs Programmes Affect Recidivism? *Economica*, 77(307), 497-517.
- Shinkfield, A. J., & Graffam, J. (2007). Community reintegration of ex-prisoners: Type and degree of change in variables influencing successful reintegration. *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*.
- Skardhamar, T., & Telle, K. (2012). Post-release employment and recidivism in Norway. *Journal of Quantitative Criminology*, 28(4), 629-649.
- Stichting Kocon (2012), *Evaluatieverslag Pilot nazorg ex-gedetineerden Katwijk*. Katwijk.
- Uitkomsten fase 1 toezichtonderzoek naar perspectief en participatie in de gemeente Den Haag, onderzoek naar de kwaliteit van zorg en ondersteuning aan jongeren die uitstromen uit residentiele instellingen*, april 2016, factsheet, concept.
- Valstar, J. (2015), *JJI in getal: 2010- 2014*. Den Haag: DJI.
- Van Elk, R., Lanser, D. en Gerritsen, S. (2012), *Relatie Opleidingsniveau en Arbeidsaanbod*. CPB Achtergronddocument.
- Verbruggen, J., Apel, R., van der Geest, V., & Blokland, A. (2013). Werk, uitkeringen en criminaliteit- Kwetsbare jongeren gevolgd van 18 tot 32 jaar. *Mens en maatschappij*, 88(3), 253-275.
- Verweij, S. en Wartna, B.S.J. (2016), *Haalbaarheid recidiveonderzoek onder gedetineerden opgenomen in de Monitor Nazorg*. Den Haag: WODC, Memorandum 2016-3.
- Visher, C. A., Winterfield, L., & Coggeshall, M. B. (2005), Ex-offender employment programs and recidivism: A meta-analysis. *Journal of Experimental Criminology*, 1(3), 295-316.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten en ministerie van Veiligheid en Justitie (2014), *Richting aan Re-integratie, Convenant Re-integratie van (ex-)gedetineerden*.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten en ministerie van Veiligheid en Justitie (2014), *Richting aan Re-integratie: In de praktijk. Handreiking Convenant Re-integratie van (ex-)gedetineerden*.
- VNG, *Structuur in de nazorg aan ex-gedetineerden – werkboek* (2010). Den Haag: Stimulansz, ministerie van Justitie en VNG.
- Wartna, B.S.J., Tollenaar, N., Verweij, S., Alberda D.L., & Essers A.A.M. (2016), *Recidivebericht 2015*. Den Haag: WODC, Factsheet 2016-1.

- Wartna, B. S. J., Tollenaar, N., Verweij, S., Timmermans, M., Witvliet, M., & Homburg, G. H. J. (2014). *Terugval in recidive: Exploratie van de daling in de recidivecijfers van jeugdigen en ex-gedetineerden bestraft in de periode 2002-2010*. Den Haag: WODC.
- Wartna, B.S.J. en Verweij, S. (2016), *Haalbaarheid recidiveonderzoek onder gedetineerden opgenomen in de Monitor Nazorg*. Den Haag: WODC, Memorandum 2016-3.
- Weijters, G. en P.A. More, (2010), *De Monitor Nazorg ex-gedetineerden: ontwikkeling en eerste resultaten*. Den Haag: WODC, Cahier 2010-4.
- Weijters, G., Noordhuizen, S., Verweij, S., Wartna, B. S. J., & Vergouw, S. J. (2013). *Effect deelname ESF-projecten op werk/opleiding en strafrechtelijke recidive*. WODC.
- Wilson, D. B., Gallagher, C. A., & MacKenzie, D. L. (2000), A meta-analysis of corrections-based education, vocation, and work programs for adult offenders. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 37(4), 347-368.

BIJLAGEN

I OVERZICHT VAN DE RESPONDENTEN

<i>Organisatie/ gemeente</i>	<i>Gespreks- partner</i>	<i>Functie</i>	<i>Afdeling/werkgever</i>
Rijk			
Ministerie van Veiligheid en Justitie	Herman Bosch	Strategisch adviseur	Dienst Justitiële Inrichtingen, Divisie Gevangeniswezen en Vreemdelingenbewaring
	Jennifer Day	Coördinerend adviseur	Dienst Justitiële Inrichtingen, Divisie Gevangeniswezen en Vreemdelingenbewaring
	Marianne Vink	Senior Advies Beleid	Dienst Justitiële Inrichtingen, Directie Beleid en Bestuursondersteuning
	Marja Witteveen	Beleidsadviseur	Dienst Justitiële Inrichtingen, Divisie Gevangeniswezen en Vreemdelingenbewaring
	Astrid Scheidema	Juridisch Beleidsadviseur	DG Straffen en Beschermen, Directie Sanctietoepassing en Jeugd
	Stefan van der Hulst	Senior adviseur	Dienst Justitiële Inrichtingen, Divisie Gevangeniswezen en Vreemdelingenbewaring
	Arno van Bergen	Adviseur	Dienst Justitiële Inrichtingen, Divisie Gevangeniswezen en Vreemdelingenbewaring
	Inge Eijkenboom	Adviseur	Dienst Justitiële Inrichtingen, Divisie Gevangeniswezen en Vreemdelingenbewaring
	Ton Eijken	Senior beleidsmedewerker	DG Straffen en Beschermen Directie Sanctietoepassing en Jeugd
	Bauke Wartna	Senior wetenschappelijk medewerker	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Onderzoeksafdeling Criminaliteit, Rechtshandhaving en Sancties
	Suzan Verweij	Wetenschappelijk medewerker	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Onderzoeksafdeling Criminaliteit, Rechtshandhaving en Sancties
	Hans Valstar	Adviseur Analyse	Dienst Justitiële Inrichtingen, Directie Beleid en Bestuursondersteuning, Afdeling Beleid
	Paul Linckens	Adviseur Analyse	Dienst Justitiële Inrichtingen, Directie Beleid en Bestuursondersteuning, Afdeling Beleid
Ketenpartners			
Raad voor de Kinderbescherming	Odette ten Have	Adviseur beleid	Landelijke Stafmonitor
Leger des Heils J + R	Chris Visser	Regiomanager Jeugdbescherming Reclassering	&
Jeugdzorg Nederland	Marius van der Klei	Beleidsadviseur	
Reclassering Nederland	Ellen Warlich	Beleidsmedewerker	
	Mireille Bouchoms	Beleidsmedewerker	

SVG Reclassering	Anton Sanderman	Divisiemanager Tactus + VNN	
VNG	Ico Kloppenburg	Beleidsmedewerker	
Gemeenten			
Helmond	Rob van Dijk	Gemeentelijke coördinator nazorg volwassenen	Gemeente
	Daniela Nideröst	Beleidsmedewerker	Gemeente
	Koen Zwanenberg	Procesmanager Veiligheidshuis	Veiligheidshuis
Roermond	Ans van de Kerkhof	Coördinator Jeugd	Gemeente
	Ine Bardie	Procesregisseur Nazorg in het veiligheidshuis	Veiligheidshuis
	Eva Berkx	Beleidsmedewerkster Integrale Veiligheid	Gemeente
Deventer	Ramona Boerema	Procesregisseur nazorg Jeugd Veiligheidshuis	Veiligheidshuis
	Willem Eekhuis	Veiligheidsmakelaar	Veiligheidshuis
	Willem van der Velde	Coördinator nazorg voor veelplegers, jeugdigen, ex-gedetineerden en tbs-ers	Gemeente
Groningen	Homme-Jan Heida	Procesregisseur	Veiligheidshuis
	Frans van der Haar	Manager	Veiligheidshuis
	Hans van der Meijs	Beleidsadviseur maatschappelijke opvang	Gemeente Groningen
Rheden	Henk Klom	Coördinator Veiligheidshuis	Veiligheidshuis
Utrecht	Petra Klein	Beleidsmedewerker nazorg volwassen gedetineerden	Gemeente
	Johan Derriks	Gemeentelijke nazorgcoördinator	Gemeente
	Karel van Duijvenbooden	Ketenmanager Veiligheidshuis	Veiligheidshuis
	Rob Spaans	Medewerker SAVW	In dienst van SAVE, voorheen Bureau Jeugdzorg, een GI.
	Fabienne van der Werf	Stagiair Veiligheidshuis	Veiligheidshuis
Den Haag	Michelle Rocha	Hoofd Bureau Nazorg	Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid
	Paula van der Lans	Procesregisseur Veiligheidshuis	Veiligheidshuis
Amsterdam	Flora de Groot	Programmamanager Detentie & Terugkeer volwassenen en jeugd	Actie Centrum Veiligheid
	Boris van der Heijden	Coördinator nazorg jeugdige (ex-)gedetineerden	In dienst van Jeugdbescherming regio Amsterdam (een GI, was voorheen Bureau Jeugdzorg)

II GESPREKSPUNTENLIJSTEN

II.1 GEMEENTEN, COÖRDINATOR NAZORG VOLWASSEN (EX-)GEDETINEERDEN

Beleid volwassen (ex-)gedetineerden

- Heeft de gemeente een beleidsplan nazorg?
- Hoe geeft deze gemeente uitvoering aan de nazorg van volwassen (ex-)gedetineerden?
 - Is er specifiek beleid voor verschillende groepen (veelplegers, draaideurcriminelen, andere groepen)?
- Vanuit welke organisatorisch verband wordt de dienstverlening aan de (ex-)gedetineerde geregisseerd (veiligheidshuis, een gemeentelijk loket)?
- Kiest deze gemeente ervoor om de nazorg te laten aansluiten bij bestaande voorzieningen en procedures of stuurt deze gemeente nadrukkelijk op het individuele traject van de ex-gedetineerde?
- In welke fasen vanaf het plegen van een delict is de gemeente normaliter betrokken bij de nazorg voor de volwassen (ex-)gedetineerde eigen burger?
- Wat doet de gemeente tijdens detentie?
- Hoe intensief is de begeleiding die wordt geboden vanuit de gemeente?
- Hoe zijn de lijnen tussen de relevante diensten, instellingen georganiseerd? Is er een projectorganisatie opgezet? Heeft een reguliere afdeling dit als een bijzonder taak opgepakt? Wordt het belegd bij het veiligheidshuis?
- Waaruit bestaat de betrokkenheid van de gemeente in elke fase?
- Beschikt de gemeentelijk organisatie over gekwalificeerd personeel die met de doelgroep kan omgaan? In welke functies?
- Is deze gemeente één van de 25 zetelgemeenten van de veiligheidsregio's? Hoeveel veiligheidshuizen zijn er in deze veiligheidsregio?

Samenwerking

- Hoe verloopt de samenwerking tussen de gemeente en de ketenpartners (inclusief overdracht aan begin en einde detentie)?
 - Wat is de intensiteit van de samenwerking?
 - Wat gaat goed, wat kan beter?
 - Zijn er knelpunten in de samenwerking? Zo ja, welke?
- Is de locatie van de PI een knelpunt voor samenwerking met DJI voor uitvoering van de nazorg?
- Hoe verloopt de samenwerking met alle partijen in het Veiligheidshuis?
 - Wat is de intensiteit van de samenwerking?
 - Wat gaat goed, wat kan beter?
 - Zijn er knelpunten in de samenwerking? Zo ja, welke?
- Hoe verloopt de samenwerking tussen de gemeente en de lokale instanties waarmee wordt samengewerkt (woningcorporaties, UWV, GGZ, AMW, etc.)?
 - Wat is de intensiteit van de samenwerking?
 - Wat gaat goed, wat kan beter?
 - Zijn er knelpunten in de samenwerking? Zo ja, welke?
- Hoe verloopt de samenwerking tussen de gemeente en de aanbieders van voorzieningen aan wie de gemeente taken uitbesteedt (dus die door de gemeente worden ingehuurd tegen een prijs)?
 - Wat is de intensiteit van de samenwerking?
 - Wat gaat goed, wat kan beter?

- Zijn er knelpunten in de samenwerking? Zo ja, welke?

Voorzieningenaanbod

- Wordt voor (ex-)gedetineerden uitsluitend gebruikgemaakt van het reguliere voorzieningenaanbod van de gemeente (regio), worden er (indien nodig) speciale voorzieningen gecreëerd voor (specifieke groepen binnen) de groep (ex-)gedetineerden, of worden zowel reguliere voorzieningen ingehuurd als (indien nodig) speciale voorzieningen in het leven geroepen?
 - Indien specifieke voorzieningen worden gecreëerd: waar moeten we dan aan denken?
 - Als het gaat om arbeidsre-integratie: gaat het daarbij om dezelfde instrumenten als voor ‘gewone’ uitkeringsgerechtigden of zijn er specifieke maatregelen en voorzieningen voor (ex-)gedetineerden?
- Hoe *divers* is in deze gemeente (regio) het reguliere voorzieningenaanbod voor (ex-)gedetineerden op de vijf leefgebieden? Is de diversiteit voldoende?
- Is de *capaciteit* van alle typen reguliere voorzieningen voldoende? Zijn er wachtlijsten voor bepaalde voorzieningen?
- Met welke partijen per leefgebied heeft de gemeente (inhuur)contracten afgesloten in het kader van de nazorg?
- Met welke partijen per leefgebied heeft de gemeente afspraken gemaakt in het kader van de nazorg?
- Worden er voorzieningen gemist in het reguliere voorzieningenaanbod? Welke? Hoe komt dat? Is dit oplosbaar?

Trajecten

- Welk deel van de groep (ex-)gedetineerde nazorgkandidaten wordt als ‘niet-bemiddelbaar’ naar regulier werk beschouwd, omdat hun afstand tot de arbeidsmarkt daarvoor (nog) te groot is? (Op welke trede staan zij op de Participatieladder?)
 - Hoe wordt voor hen de ‘nazorg’ ingevuld? Hoe zien hun trajecten eruit? Wel of niet gericht op (toekomstig) reguliere arbeid, vrijwilligerswerk, etc.?
- Hoeveel trajecten worden gefinancierd uit het subsidiebeleidskader begeleiden van ex-gedetineerden voor wonen en werken voor 2015 in 2015? En in 2014 en in 2013?
- Hoeveel trajecten hebben betrekking op meer dan één (ex-)gedetineerde?
 - Zijn er verschillende soorten trajecten voor verschillende groepen (langdurige detentie, draaideurcriminelen, veelplegers, etc.)?
 - Hoe zien deze trajecten eruit? Uit welke activiteiten bestaan deze trajecten (wat zijn mogelijke onderdelen)? Welke elementen zitten er (vrijwel) altijd in? Welke elementen zijn (zeer) specifiek?
 - Starten deze trajecten tijdens of na detentie?
- Hoeveel trajecten zijn op maat gemaakt voor individuele (ex-)gedetineerden?
 - Zijn er verschillende soorten trajecten voor verschillende groepen (langdurige detentie, draaideurcriminelen, veelplegers, etc.)?
 - Hoe zien deze eruit? Uit welke activiteiten bestaan deze trajecten (wat zijn mogelijke onderdelen)? Welke elementen zitten er (vrijwel) altijd in? Welke elementen zijn (zeer) specifiek?
 - Starten deze trajecten tijdens of na detentie?
- Hoeveel (ex-)gedetineerden nemen deel (of hebben deelgenomen) aan meer dan één traject (groeps- of individueel)?
- Hoe komen deze nazorgtrajecten tot stand? Welke partijen zijn daarbij betrokken?

- Hoe groot is de verscheidenheid aan type dienstverlening/voorzieningen/begeleiding in de trajecten van deze gemeente?
- Wat is de kwaliteit van de aansluiting van de trajecten en de trajectuitvoering op problemen die (ex-)gedetineerden ondervinden bij hun maatschappelijke integratie? Op welke leefgebieden is de aansluiting (heel) goed en op welke leefgebieden (heel) slecht? Is dit toe te lichten of te verklaren?
- Wat zijn knelpunten in de uitvoering van de trajecten? Wat gaat goed, wat kan beter?

Kosten

Zie tabellen: deze zo ver mogelijk invullen, voor 2015 en (zo mogelijk) voor eerdere jaren vanaf 2010.

Inzet en kosten personele inzet nazorg volwassen (ex-)gedetineerden

2010-2015	Aantal personen						Aantal fte's						Personele kosten per jaar					
	10	11	12	13	14	15	10	11	12	13	14	15	10	11	12	13	14	15
Totale personele inzet en kosten																		
<i>Indien mogelijk gesplitst naar:</i>																		
1. Gemeentelijke coördinator nazorg volwassenen (indien deze dezelfde is als voor de jeugd dan fte en personele kosten naar rato)																		
2. Overige ambtenaren die betrokken zijn bij de uitvoering van het nazorgbeleid voor volwassenen (voor zover ambtenaren zowel bij de nazorg van volwassenen als jongeren betrokken zijn naar rato)																		

Toelichting: we willen graag het bedrag weten van de totale personele kosten van alle ambtenaren die betrokken zijn bij de uitvoering van het nazorgbeleid voor volwassen (ex-)gedetineerden. Als we het hebben over alle ambtenaren die betrokken zijn bij de uitvoering van het nazorgbeleid voor volwassen (ex-)gedetineerden, dan denken wij aan ambtenaren die betrokken zijn bij de volgende activiteiten:

- De gemeentelijke coördinator nazorg volwassenen
- Ambtenaren die overleg voeren met ketenpartners (reclassering, justitie, politie) vanuit regiefunctie
- Ambtenaren van de gemeentelijke dienst burgerzaken (voor leefgebied ID)
- Ambtenaren van de gemeentelijke dienst SoZaWe (leefgebied uitkering en werk)
- Ambtenaren van de Gemeentelijke dienst Kredietbank (leefgebied schulden)
- Ambtenaren die coördineren, regisseren, afspraken maken, onderhandelen met woningcorporaties (leefgebied huisvesting)
- Ambtenaren die coördineren, regisseren, afspraken maken, onderhandelen met Maatschappelijke instanties, GGZ (leefgebied zorg)
- Ambtenaren die coördineren, regisseren, afspraken maken, onderhandelen met andere partijen die worden ingeschakeld (geen uitbesteding, maar gebruikmaken van bestaande voorzieningen, bijvoorbeeld UWV)
- Ambtenaren die informatie uitwisselen met ketenpartners (reclassering, justitie, politie) (inclusief het eigen informatiepunt, onderhoud system)
- Ambtenaren die de regiefunctie voeren en deelnemen in het veiligheidshuis voor de volwassen (ex-)gedetineerden (kan (deels) samenvallen met gemeentelijke coördinator nazorg en met deelname veiligheidshuis voor jeugdige (ex-)gedetineerden)
- Ambtenaren die zich bezighouden met inhuur van voorzieningen (uitbesteding: voorbereiden, onderhandelen, uitvoering van de uitbesteding, toezicht en controle uitvoerende partij)
- Andere personeelskosten van ambtenaren, namelijk:

Andere kosten	Totale kosten per jaar					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Overheadkosten van de ambtenaren die betrokken zijn bij de uitvoering van het nazorgbeleid voor volwassen (ex-)gedetineerden (huisvesting, ict, etc.)						
Kosten van inkoop van voorzieningen						
Kosten van ID-bewijzen voor gedetineerden die dat zelf niet kunnen betalen						
Kosten van vaste huurlasten die gedetineerden niet kunnen betalen tijdens detentie						
Kosten van gemeentelijke bijdrage Veiligheidshuis (deel volwassenen)						
Andere kosten, namelijk:						

Uit welke budgetten werden de diverse kostenposten in 2015 (2014 als alleen cijfers voor dat jaar bekend zijn) gefinancierd?

Kostenpost	Wmo	Participatie budget	Bijdrage VenJ Veiligheidshuizen	Overig gemeente fonds	Subsidie beleidskader wonen en werken	Anders, namelijk:
Totale personele kosten van ambtenaren die betrokken zijn bij de uitvoering van het nazorgbeleid voor volwassen (ex-)gedetineerden						
Overheadkosten van de ambtenaren die betrokken zijn bij de uitvoering van het nazorgbeleid voor volwassen (ex-)gedetineerden (huisvesting, ict, etc.)						
Kosten van inkoop van voorzieningen						
Kosten van ID-bewijzen voor gedetineerden die dat zelf niet kunnen betalen						
Kosten van huurlasten die gedetineerden niet kunnen betalen tijdens detentie						
Kosten van gemeentelijke bijdrage Veiligheidshuis						
Andere kosten, namelijk:						

Betaald werk en recidive

- Wat was in 2015 (2014) het percentage ex-gedetineerden in deze gemeente dat hun baan van voor detentie na detentie voortzet?
 - Wat zijn hun kenmerken (leeftijd, geslacht, duur van detentie, etc.)?
- Wat was in 2015 (2014) het percentage ex-gedetineerden in deze gemeente dat aansluitend na detentie betaald werk heeft (dus niet in de uitkering is gekomen)?
 - Wat zijn hun kenmerken (leeftijd, geslacht, duur van detentie, etc.)?

- Wat was in 2014 het percentage ex-gedetineerden in deze gemeente dat na detentie een uitkering heeft gekregen en binnen één jaar is uitgestroomd naar betaald werk?
 - Wat zijn hun kenmerken (leeftijd, geslacht, duur van detentie, etc.)?

Effecten

- Leidt het beleid van de gemeente op het gebied van nazorg voor volwassen (ex-)gedetineerden ertoe dat:
 - de kans dat een gedetineerde na detentie in de uitkering komt kleiner wordt?
 - als een ex-gedetineerde na detentie in de uitkering komt, de kans op uitstroom uit de uitkering (bijvoorbeeld naar een betaalde baan) groter wordt?
 - de kans op recidive van een gedetineerde na detentie kleiner wordt?
 - er minder overlast/criminaliteit in de gemeente is?
 - een (ex-)gedetineerde na detentie fysiek en mentaal gezonder wordt/zijn gezondheid beter wordt (minder alcohol- drugs, - gokverslaving, fysiek sterker/gezonder, etc.)?
- Kan dit worden toegelicht? Heeft de gemeente hier cijfers over?
- Onder welke omstandigheden en condities zouden de beschikbare middelen voor maatschappelijk re-integratie van (ex-)gedetineerden zo effectief en efficiënt mogelijk kunnen worden ingezet? Wat kan beter en hoe kunnen die punten verbeterd worden?

Data(bestanden)

- Beschikt deze gemeente over databestanden met daarin per individuele (ex-)gedetineerde informatie over:
 - Persoonlijke kenmerken (leeftijd, geslacht, duur van detentie, etc.);
 - De elementen waaruit de dienstverlening aan deze individuele (ex-)gedetineerde bestond of bestaat: hoe was/is het traject (of trajecten) ingericht? Met welke onderdelen?
 - Moment van uitstroom naar arbeid van (ex-)gedetineerden;
 - Moment(en) van recidive;
 - Etc.
- Mogen wij deze gemeente in een later stadium nogmaals benaderen met meer gerichte vragen over specifieke gegevens?

Tot slot:

Is er nog iets wat respondent kan vertellen over nazorg van volwassen (ex-)gedetineerden dat in het gesprek niet of onvoldoende aan de orde is geweest?

II.2 VEILIGHEIDSHUIS

Beleid Veiligheidshuis

- Hoe is dit Veiligheidshuis georganiseerd? Welke partners/organisaties nemen deel in het Veiligheidshuis?
 - Wie vormen de vaste kern (Veiligheidshuispersoneel)? Bij welke organisatie zijn zij in dienst?
 - Wie/welke organisaties vormen de sleutelpartners?
 - Wie/welke organisaties vormen de flexibele schil?
- Is er een lokaal/regionaal veiligheidsplan, waarin de positie en doelstelling van het Veiligheidshuis wordt beschreven en daardoor is geborgd? Wat is de positie en doelstelling van dit Veiligheidshuis? *Mogen wij over dat veiligheidsplan beschikken?*
- Zijn er afspraken gemaakt over de samenwerking in het Veiligheidshuis: wie, waarom en met welke inzet deelneemt en wie waarover, op welke niveau de regie voert?
- Is er regionaal een bestuurlijk convenant gesloten waarin de inzet van partners, de inzet van (financiële) middelen en het (personeel) beheer van het Veiligheidshuis is geborgd? *Mogen wij over dat convenant beschikken?*
- Hoe goed (of slecht) sluit de dienstverlening aan de (ex-)gedetineerde vanuit de gemeente aan op het veiligheidsplan van het Veiligheidshuis?
 - Wat zijn knelpunten?
 - Wat gaat goed, wat kan beter?
- In welke fasen vanaf het plegen van een delict is het Veiligheidshuis betrokken bij de (ex-)gedetineerde?
- Waaruit bestaat de betrokkenheid van het Veiligheidshuis in elke fase?
- Hoeveel procent van alle (ex-)gedetineerden wordt in het Veiligheidshuis besproken?
- Welke type (ex-)gedetineerden (kenmerken, problematiek, aard/reden complexiteit) worden in het Veiligheidshuis besproken (kenmerken)? Onderscheid naar jeugdige en volwassen (ex-)gedetineerden.
- Kan de respondent een casus van een jeugdige en een casus van een volwassen (ex-)gedetineerde die in het Veiligheidshuis zijn besproken, beschrijven? Aanleiding, proces, uitkomst, resultaat?
- Op welke punten kan het beleid van het Veiligheidshuis verbeterd worden?
- Op welke punten kan het beleid van andere partijen (gemeente, ketenpartners, etc.) verbeterd worden?

Samenwerking

- Hoe verloopt de samenwerking tussen de partners in het Veiligheidshuis?
 - Wat is de intensiteit van de samenwerking?
 - Wat gaat goed, wat kan beter?
 - Zijn er knelpunten in de samenwerking? Zo ja, welke?
- Hoe geeft de gemeente inhoud aan zijn rol in het Veiligheidshuis?
 - Wat gaat goed, wat kan beter?
 - Zijn er knelpunten in de samenwerking? Zo ja, welke?
- Is de locatie van de PI een knelpunt voor de samenwerking tussen partners in het Veiligheidshuis?
- Welke partners worden er gemist in het Veiligheidshuis? Hoe komt dat? Is dat oplosbaar?
- Is er samenwerking tussen dit Veiligheidshuis en andere Veiligheidshuizen? Zo ja, waarom, in welke situaties, doel, resultaten.

Voorzieningenaanbod

- Is de diversiteit in het voorzieningenaanbod op de vijf leefgebieden in de regio van dit Veiligheidshuis voldoende? Zijn er op dit punt verschillen tussen het voorzieningenaanbod voor jeugdigen en voor volwassen (ex-)gedetineerden?
- Is de capaciteit van het voorzieningenaanbod op de vijf leefgebieden in de regio van dit Veiligheidshuis voldoende? Zijn er wachtlijsten voor bepaalde voorzieningen? Zijn er op dit punt verschillen tussen het voorzieningenaanbod voor jeugdigen en voor volwassen (ex-)gedetineerden?
- Worden er voorzieningen gemist in het voorzieningenaanbod? Welke? Hoe komt dat? Is dit oplosbaar?

Kosten

- Hoe groot is de financiële bijdrage die de zetelgemeente van de veiligheidsregio van dit Veiligheidshuis jaarlijks ontvangt van VenJ via een decentralisatie-uitkering in het gemeentefonds?
- Hoeveel Veiligheidshuizen zijn er in deze veiligheidsregio?
- Hoe is of wordt dit budget verdeeld over de Veiligheidshuizen binnen de regio? Wat is het budget dat dit Veiligheidshuis jaarlijks ontvangt uit deze financieringsbron?
- Wat wordt gefinancierd vanuit deze VenJ bijdrage?
 - Basisfaciliteiten: welke?
 - Gemeenschappelijke ketenkosten die voorkomen uit de samenwerking in het veiligheidshuis: welke?
 - Nog andere zaken? Welke?
- Is dit budget voldoende om alle kosten van dit Veiligheidshuis te dekken?
 - Zo nee, wat is gemiddeld jaarlijks het tekort?
 - Hoe worden deze tekorten aangevuld? Uit welke financieringsbron(nen)? Door welke organisaties?
- Worden er nog andere kosten gemaakt in het Veiligheidshuis die niet uit de bijdrage van VenJ (mogen/kunnen) worden gedekt?
 - Zo ja, welke?
 - Uit welke financieringsbron worden deze kosten dan gedekt?
- Wat is de financiële bijdrage van de gemeenten die tot dit Veiligheidshuis horen?
- Zijn er nog andere partijen die financieel bijdragen in de kosten van het Veiligheidshuis?

Betaald werk, recidive en effecten

- Hoe groot is het percentage van de casussen die in het Veiligheidshuis zijn besproken dat binnen (één of) twee jaar recidiveert? Wat zijn op dit punt verschillen tussen jeugdigen en voor volwassen (ex-)gedetineerden?
- Hoe groot is het percentage van de casussen die in het Veiligheidshuis zijn besproken dat binnen één jaar een betaalde baan heeft?
- Is er iets te zeggen over het effect van de netwerksamenwerking van individuele casussen? Hoe groot is de toegevoegde waarde? Zijn er op dit punt verschillen tussen jeugdigen en voor volwassen (ex-)gedetineerden?

Tot slot:

Is er nog iets wat respondent kan vertellen over het Veiligheidshuis in verband met nazorg van jeugdige en volwassen (ex-)gedetineerden dat in het gesprek niet of onvoldoende aan de orde is geweest?

II.3 GEMEENTEN, NAZORG JEUGD

Beleid jeugdige (ex-)gedetineerden

- Heeft de gemeente een apart beleidsplan voor de nazorg van jeugdige (ex-)gedetineerden?
 - Is er specifiek beleid voor verschillende groepen (18-plus/18-min, duur detentie, LVB'ers, andere groepen)?
- Hoe geeft deze gemeente bestuurlijk en financieel inhoud aan de inzet van de jeugdreclassering in het kader van nazorg?
- Hoe geeft deze gemeente bestuurlijk en financieel inhoud aan de inzet van de jeugdhulp in het kader van nazorg?
- Vanuit welk organisatorisch verband wordt de inzet van de jeugdreclassering en jeugdhulp op strafrechtelijke titel voor de jeugdige (ex-)gedetineerde georganiseerd/gecoördineerd/geregisseerd (veiligheidshuis, een gemeentelijk loket, anders?)
- Hoe zijn de lijnen tussen de relevante diensten, instellingen georganiseerd? Is er een projectorganisatie opgezet? Heeft een reguliere afdeling dit als een bijzonder taak opgepakt? Wordt het beled bij het veiligheidshuis?
- Beschikt de gemeentelijk organisatie over gekwalificeerd personeel die met de doelgroep jeugdige (ex-)gedetineerden kan omgaan? In welke functies?
- Hoe geeft deze gemeente bestuurlijk en financieel inhoud aan de inzet van de volwassenreclassering voor jeugdige (ex-)gedetineerden tot 18 jaar en van 18-23 jaar (onder het jeugdstrafrecht)? Hoe vaak komt deze situatie voor?

Samenwerking

- Hoe verloopt de samenwerking tussen de gemeente en de ketenpartners in het jeugdstrafrecht?
 - Wat is de intensiteit van de samenwerking?
 - Wat doet de gemeente tijdens detentie?
 - Wat gaat goed, wat kan beter?
 - Zijn er knelpunten in de samenwerking? Zo ja, welke?
- (Eventueel (als die situatie voorkomt) dezelfde vraag maar dan voor de ketenpartners in het volwassenstrafrecht?)
- Hoe verloopt de samenwerking in het Veiligheidshuis?
 - Wat is de intensiteit van de samenwerking?
 - Wat gaat goed, wat kan beter?
 - Zijn er knelpunten in de samenwerking? Zo ja, welke?
- Hoe verloopt de samenwerking tussen de gemeente en de lokale/regionale instanties waarmee wordt samengewerkt (woningcorporaties, UWV, GGZ, AMW, etc.)?
 - Wat is de intensiteit van de samenwerking?
 - Wat gaat goed, wat kan beter?
 - Zijn er knelpunten in de samenwerking? Zo ja, welke?
- Hoe verloopt de samenwerking tussen de gemeente en de aanbieders van voorzieningen aan wie de gemeente taken uitbesteedt (dus die door de gemeente worden ingehuurd tegen een prijs)?
 - Wat is de intensiteit van de samenwerking?
 - Wat gaat goed, wat kan beter?
 - Zijn er knelpunten in de samenwerking? Zo ja, welke?
- Is de locatie van de PI een knelpunt voor samenwerking met DJI voor uitvoering van de nazorg?

Voorzieningenaanbod

- Hoe divers is in deze gemeente (regio) het voorzieningenaanbod voor jeugdhulp op de vijf leefgebieden? Is de diversiteit voldoende?
- Is de *capaciteit* van het huidige voorzieningenaanbod voldoende? Zijn er wachtlijsten voor bepaalde voorzieningen? Zo ja, wordt daar wat aan gedaan (en wat dan)?
- Met welke partijen heeft de gemeente contracten afgesloten in het kader van de nazorg voor jeugdige (ex-)gedetineerden?
- Met welke partijen per leefgebied heeft de gemeente afspraken gemaakt in het kader van de nazorg (woningcorporaties, Jongerenloket UWV, etc.)?
- Worden er voorzieningen gemist in het voorzieningenaanbod? Welke? Hoe komt dat? Is dit oplosbaar?

Nazorg – inhoud

- Met hoeveel jeugdige(ex-)gedetineerden heeft deze gemeente gemiddeld jaarlijks te maken? 2015, 2014, 2013?
- Wat is de verdeling naar leeftijd?
- Hoe zien nazorgtrajecten in het kader van een strafrechtelijke titel voor jeugdige (ex-)gedetineerden die onder het jeugdstrafrecht vallen en onder de jeugdreclassering er zoal uit?
 - Wordt de nazorg altijd ‘op maat’ van een individu gemaakt?
 - In hoeverre is er sprake van variatie in type dienstverlening aan individuen of subgroepen? Wat is bepalend voor eventuele variatie (type problematiek, detentieduur, etc.)?
 - Waar bestaat de nazorg uit?
 - Welke voorzieningen worden ingezet (stages? werkervaringsplekken? knelpunten om stageplekken/werkervaringsplekken te vinden)?
 - Welke elementen zitten er (vrijwel) altijd in? Welke elementen zijn (zeer) specifiek?
 - Starten deze (onderdelen van) trajecten tijdens of na detentie?
 - Zijn er verschillen met de inhoud van de nazorg voor jeugdige(ex-)gedetineerden die onder het jeugdstrafrecht zijn berecht maar onder de volwassenreclassering zijn geplaatst? Zo ja, wat zijn de belangrijkste verschillen dan?
- Zijn er verschillen tussen de nazorg op strafrechtelijke titel en de inzet van jeugdhulp in het kader van ‘vrijwillige’ nazorg (met of zonder strafrechtelijke grondslag)? Zo ja, wat zijn de belangrijkste verschillen?
- Wat is de kwaliteit van de aansluiting van de deze nazorg en de uitvoering op problemen die jeugdige (ex-)gedetineerden ondervinden bij hun maatschappelijke integratie? Op welke leefgebieden is de aansluiting (heel) goed en op welke leefgebieden (heel) slecht? Is dit toe te lichten of te verklaren?
- Hoe moet de vrijwillige nazorg gezien worden ten opzichte van de verplichte nazorg? Kan het een zonder het ander? Is het doel dat ze elkaars effect versterken? Of is het aanvullend in de tijd voor als de verplichte nazorg onvoldoend is gebleken?
- Wat zijn knelpunten in de uitvoering van de verplichte dan wel vrijwillige nazorg? Wat gaat goed, wat kan beter?

Kosten

Zie tabellen: deze zo ver mogelijk invullen, voor 2015 en (zo mogelijk) voor eerdere jaren vanaf 2010.

Inzet en kosten personele inzet nazorg jeugdige (ex-)gedetineerden

	Aantal personen						Aantal fte's						Personele kosten per jaar					
	10	11	12	13	14	15	10	11	12	13	14	15	10	11	12	13	14	15
2010-2015																		
Totale personele inzet en kosten voor jeugdigen																		
<i>Indien mogelijk gesplitst naar:</i>																		
1. Gemeentelijke coördinator nazorg jeugdigen (<i>indien deze dezelfde is als voor de volwassenen dan fte en personele kosten naar rato</i>)																		
2. Overige ambtenaren die betrokken zijn bij de uitvoering van het nazorgbeleid voor jeugdigen (<i>voor zover ambtenaren zowel bij de nazorg van volwassenen als jongeren betrokken zijn naar rato</i>)																		

Toelichting: we willen graag het bedrag weten van de totale personele kosten van alle ambtenaren die betrokken zijn bij de uitvoering van het nazorgbeleid voor jeugdige (ex-)gedetineerden. Als we het hebben over alle ambtenaren die betrokken zijn bij de uitvoering van het nazorgbeleid voor jeugdige (ex-)gedetineerden, dan denken wij aan ambtenaren die betrokken zijn bij de volgende activiteiten:

- Gemeentelijke coördinator nazorg
- Ambtenaren die deelnemen aan trajectberaden
- Ambtenaren van de gemeentelijke dienst burgerzaken (voor leefgebied ID)
- Ambtenaren van de gemeentelijke dienst SoZaWe (leefgebied uitkering en werk)
- Ambtenaren van de Gemeentelijke dienst Kredietbank (leefgebied schulden)
- Ambtenaren die coördineren, regisseren, afspraken maken, onderhandelen met woningcorporaties (leefgebied huisvesting)
- Ambtenaren die coördineren, regisseren, afspraken maken, onderhandelen met Maatschappelijke instanties, GGZ (leefgebied zorg)
- Ambtenaren die coördineren, regisseren, afspraken maken, onderhandelen met andere partijen die worden ingeschakeld (geen uitbesteding, maar gebruikmaken van bestaande voorzieningen, bijvoorbeeld Jongerenloket-UWV)
- Ambtenaren die informatie uitwisselen met ketenpartners (reclassering, justitie, politie) (inclusief het eigen informatiepunt, onderhoud system)
- Ambtenaren die de regiefunctie voeren en deelnemen in het veiligheidshuis voor (kan (deels) samenvallen met de gemeentelijke coördinator nazorg en met deelname veiligheidshuis voor volwassen (ex-)gedetineerden)
- Ambtenaren die zich bezighouden met inhuur van voorzieningen jeugdhulp (uitbesteding: voorbereiden, onderhandelen, uitvoering van de uitbesteding, toezicht en controle uitvoerende partij)
- Andere personeelskosten van ambtenaren, namelijk

Andere kosten	Totale kosten per jaar					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Overheadkosten van de ambtenaren die betrokken zijn bij de uitvoering van het nazorgbeleid voor jeugdige (ex-)gedetineerden (huisvesting, ict, etc.)						
Kosten van inkoop jeugdreclassering (GI)						
Inkoop van voorzieningen jeugdhulp						
Kosten van inhuur van door VNG landelijk ingekochte specialistische hulp						
Kosten van ID-bewijzen voor jeugdige (ex-)gedetineerden die dat zelf niet kunnen betalen						
Kosten van vaste huurlasten die jeugdige (ex-)gedetineerden niet kunnen betalen tijdens detentie						
Kosten van gemeentelijke bijdrage Veiligheidshuis (deel jeugdigen)						
Andere kosten, namelijk:						

Uit welke budgetten werden de diverse kostenposten in 2015 (2014 als alleen cijfers voor dat jaar bekend zijn) gefinancierd?

Kostenpost	Wmo	Participatiebudget	Bijdrage VenJ Veiligheidshuizen	Jeugdwet	Overig gemeentefonds	Anders, namelijk:
Totale personele kosten van ambtenaren die betrokken zijn bij de uitvoering van het nazorgbeleid voor jeugdige (ex-)gedetineerden						
Overheadkosten van de ambtenaren die betrokken zijn bij de uitvoering van het nazorgbeleid voor jeugdige (ex-)gedetineerden (huisvesting, ict, etc.)						
Kosten van inkoop jeugdreclassering (GI)						
Inkoop van voorzieningen jeugdhulp						
Kosten van inkoop van door VNG landelijk ingekochte specialistische hulp						
Kosten van ID-bewijzen voor jeugdige (ex-)gedetineerden die dat zelf niet kunnen betalen						
Kosten van vaste huurlasten die jeugdige (ex-)gedetineerden niet kunnen betalen tijdens detentie						
Kosten van gemeentelijke bijdrage Veiligheidshuis (deel jeugdigen)						
Andere kosten, namelijk:						

Betaald werk en recidive

- Wat was in 2015 (2014) het percentage jeugdige (ex-)gedetineerden in deze gemeente dat hun baan van voor detentie na detentie voorzet?
 - Wat zijn hun kenmerken (leeftijd, geslacht, duur van detentie, etc.)?
- Wat was in 2015 (2014) het percentage jeugdige (ex-)gedetineerden in deze gemeente dat aansluitend na detentie betaald werk heeft (dus niet in de uitkering komt)?
 - Wat zijn hun kenmerken (leeftijd, geslacht, duur van detentie, etc.)?
- Wat was in 2014 het percentage jeugdige (ex-)gedetineerden in deze gemeente dat na detentie een uitkering krijgt en binnen één jaar uitstroomt naar betaald werk?
 - Wat zijn hun kenmerken (leeftijd, geslacht, duur van detentie, etc.)?

Effecten

- Leidt het beleid van de gemeente op het gebied van nazorg ertoe dat:
 - De kans dat een jeugdige (ex-)gedetineerde na detentie een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt haalt groter wordt?
 - de kans dat een jeugdige (ex-)gedetineerde na detentie in de uitkering komt kleiner wordt?
 - als een jeugdige (ex-)gedetineerde na detentie in de uitkering komt, de kans op uitstroom uit de uitkering (bijvoorbeeld naar een betaalde baan) groter wordt?
 - de kans op recidive van een jeugdige (ex-)gedetineerde na detentie kleiner wordt?
 - er minder overlast/criminaliteit in de gemeente is door jeugdige (ex-)gedetineerden?
 - een jeugdige (ex-)gedetineerde na detentie fysiek en mentaal gezonder worden/zijn groter wordt (minder alcohol- drugs, - gokverslaving, fysiek sterker/gezonder, etc.)?
- Kan dit worden toegelicht? Heeft de gemeente hier cijfers over?
- Onder welke omstandigheden en condities zouden de beschikbare middelen voor maatschappelijk re-integratie van (ex-)gedetineerden zo effectief en efficiënt mogelijk kunnen worden ingezet? Wat kan beter en hoe kunnen die punten verbeterd worden?

III UITSTROOM NAAR TYPE DELICT

III.1 UITSTROOM NAAR TYPE DELICT VOLWASSEN EX-GEDETINEERDEN

In tabel III.1 zijn de uitstroomgegevens naar type gepleegd delict weergegeven. We beschikken uitsluitend over gegevens over 2015. Naast de onderverdeling naar type delict maken we ook onderscheid tussen verblijfstitel van de nazorgkandidaten. In tabel III.1 is per verblijfstitel weergegeven welk type delict deze nazorgkandidaten hebben gepleegd.

Tabel III.1 *Uitstroom onderverdeeld naar type delict, 2015*

Soort delict	Voorlopige hechtenis	Veroordeeld/ gegijzeld	Totaal	Totaal in %
Vermogensmisdrijven zonder geweld	3.152	5.223	8.375	35,1%
Verkeerszaken	1	6.142	6.143	25,8%
Geweld excl. seksuele misdrijven	1.445	1.853	3.298	13,8%
Opium	896	1.235	2.131	8,9%
Vermogensmisdrijven met geweld	678	651	1.329	5,6%
Vernieling en openbare orde	377	819	1.196	5%
Seksuele misdrijven	153	188	341	1,4%
Overige misdrijven w.v. str.	16	206	222	0,9%
Wet wapens en munitie	97	126	223	0,9%
Andere wetten	59	526	585	2,5%
Totaal bekend	6.874	16.969	23.843	100%
Onbekend	119	9.674	9.793	29,1%*
Totaal	6.993	26.643	33.636	100%

* Ten opzichte van alle delicten (inclusief onbekend)

Binnen verblijfstitel is er onderscheid gemaakt tussen voorlopige hechtenis en veroordeeld/gegijzeld. Binnen deze laatste categorie behoren straffen zoals een 'gewone' gevangenisstraf, tbs, gijzelingen en vreemdelingtoezicht- en handhaving. Van de nazorgkandidaten is 80 procent veroordeeld/gegijzeld geweest.

Een deel van de type delicten is onbekend, met name binnen de titel veroordeeld/gegijzeld. Van de gepleegde delicten is hier 35 procent onbekend. Onder 'onbekend' vallen delicten zoals onbetaalde boetes waarvoor de persoon een straf heeft moeten uitzitten.¹⁴⁷ Dit soort delicten wordt in het registratiesysteem bij DJI niet apart onderscheiden, maar wordt geregistreerd als onbekend. We

¹⁴⁷ Veel gedetineerden zitten uitsluitend of aansluitend op een andere zaak een straf voor een niet-betaalde financiële sanctie uit. In TULP worden deze overtredingen niet naar type onderscheiden, behalve als het verkeerszaken betreft.

hebben bij de onderverdeling van uitstromers naar type delict de nazorgkandidaten waarvan het delict onbekend is, buiten beschouwing gelaten.

Als we de gevallen in beschouwing nemen waarvan de aard van het delict bekend is, dan zien we dat ruim een op de drie uitstromers uit een PI een vermogensmisdrijf zonder geweld heeft gepleegd. Een vermogensmisdrijf is bijvoorbeeld diefstal of fraude. In een kwart van de gevallen gaat het om een verkeerszaak en bijna een op de zeven nazorgkandidaten heeft een geweldsmisdrijf gepleegd.

Van de nazorgkandidaten die zijn uitgestroomd na een veroordeling of gijzeling heeft de grootste groep (35 procent) een delict gerelateerd aan een verkeerszaak gepleegd. Daarnaast heeft bijna een op de drie nazorgkandidaten een vermogensmisdrijf zonder geweld gepleegd. Een op de tien nazorgkandidaten heeft een geweldsmisdrijf begaan.

Van de nazorgkandidaten die in voorlopige hechtenis hebben gezeten, heeft bijna de helft een vermogensmisdrijf zonder geweld gepleegd en één op de vijf nazorgkandidaten met deze titel heeft een geweldsmisdrijf gepleegd.¹⁴⁸

De type delicten die zijn gepleegd per titel verschillen enigszins. Zo heeft de meerderheid in de categorie veroordeeld/gegijzeld een delict gepleegd gerelateerd aan een verkeerszaak. In de categorie voorlopige hechtenis komt dit vrijwel niet voor. Wel zijn er in beide groepen relatief veel (ex-)gedetineerden die een vermogensdelict zonder geweld hebben gepleegd.

Kanttekeningen

De onderverdeling naar delict geeft enigszins een vertekend beeld. Het laatst gepleegde delict wordt namelijk geregistreerd. Dit houdt in dat als iemand in de gevangenis heeft gezeten voor bijvoorbeeld een vermogensmisdrijf en daarna nogmaals een week vastzit omdat hij een boete niet heeft betaald, de niet-betaalde boete als type delict wordt geregistreerd (dit valt onder het type delict ‘onbekend’). In de categorie onbekend zitten dus ook (ex-)gedetineerden die in eerste instantie vastzaten voor een ander type delict. Het is niet mogelijk dit te onderscheiden. Het is niet bekend om hoeveel personen het gaat.

III.2 UITSTROOM NAAR TYPE DELICT JEUGDIGE EX-GEDETINEERDEN

Ook voor jeugdige (ex-)gedetineerden geven we de uitstroomcijfers onderverdeeld naar type delict weer. We maken gebruik van dezelfde delictcategorieën als bij volwassenen (ex-)gedetineerden. De cijfers zijn beschikbaar van 2010 tot en met 2014. In 2014 is van 98 procent van de jongeren die zijn uitgestroomd het gepleegde delict onbekend.¹⁴⁹ We laten dit jaar buiten beschouwing. Ook van 2010 tot 2013 is gemiddeld een derde van de delicten onbekend. Tabel III.2 geeft de uitstroomcijfers weer onderverdeeld naar type delict.

Van de nazorgkandidaten waar het delict van bekend is, heeft bijna 45 procent een vermogensmisdrijf zonder geweld gepleegd. Ruim 15 procent van de uitstromers heeft een geweldsmisdrijf gepleegd en nog eens 12 procent is een vermogensmisdrijf met geweld begaan. Het deel van de (ex-)gedetineerden dat een vermogensmisdrijf met geweld heeft gepleegd is vanaf 2010 licht toegenomen. Het delict vernieling en openbare orde is sinds 2010 minder vaak voorgekomen.

¹⁴⁸ Het is niet bekend hoe deze cijfers zich verhouden in relatie tot zaken met meer dan één delict. Als er binnen één zaak twee delicten zijn gepleegd, wordt het laatste delict geregistreerd (bijvoorbeeld onbetaalde boete).

¹⁴⁹ Begin 2014 is er bij DJI een nieuw systeem geïntroduceerd, waardoor informatie over het gepleegde delict niet meer automatisch meekomt. Alle delicten zouden dan handmatig opgezocht moeten worden, wat qua tijd niet mogelijk is.

Tabel III.2 *Uitstroom onderverdeeld naar type delict, 2010 - 2013*

Soort delict	2010	2011	2012	2013	Totaal	Totaal in %
Vermogensmisdrijven zonder geweld	570	448	410	302	1.730	44,8%
Geweldsmisdrijven	209	161	133	104	607	15,7%
Vermogensmisdrijven met geweld	133	126	126	87	472	12,2%
Vernieling en openbare orde	161	99	80	55	395	10,2%
Seksuele misdrijven	50	38	25	21	134	3,5%
Opiumwet	32	20	21	17	90	2,3%
Wet wapens en munitie	3	3	2	4	12	0,3%
Overig	111	115	109	85	420	10,9%
Totaal bekend	1.269	1.010	906	675	3.860	100%
Onbekend	480	474	435	412	1.801	32%*
Totaal	1.749	1.484	1.341	1.087	5.661	100%

* Ten opzichte van alle delicten, inclusief onbekend

IV (RE-)INTEGRATIEACTIVITEITEN VAN GEMEENTEN

IV.1 INLEIDING

Deze bijlage geeft een beschrijving van de inspanningen die gemeenten in samenwerking met Rijk en ketenpartners verrichten op het gebied van (re-)integratie van zowel volwassen als jeugdige (ex-)gedetineerden (onderzoeksvraag 2, zie paragraaf 1.1.2). We baseren ons hierbij op (beleids-)documenten, rapportages, onderzoeken van derden en op de gesprekken met medewerkers van ketenpartners op centraal niveau, met ambtenaren van acht gemeenten en met medewerkers van de acht Veiligheidshuizen waar deze acht gemeenten onder vallen.

In de praktijk heeft een deel van de gemeenten hun (re-)integratieactiviteiten voor zowel volwassen als jeugdige (ex-)gedetineerden geheel of gedeeltelijk in het Veiligheidshuis ondergebracht. Voor een beschrijving van wat een Veiligheidshuis nu eigenlijk is en doet, verwijzen wij naar hoofdstuk 4, paragraaf 4.2.

We beschrijven vervolgens eerst de re-integratieactiviteiten door gemeenten voor volwassen (ex-)gedetineerden in het vrijwillige kader (paragraaf IV.2) en daarna de inspanningen van gemeenten gericht op nazorg voor jeugdige (ex-)gedetineerden (paragraaf IV.3). We gaan in op de organisatie van re-integratieactiviteiten en nazorg in de praktijk, de uitvoering (beleid, samenwerking, informatie-uitwisseling en de uitvoering van de activiteiten gericht op maatschappelijke (re-)integratie op de vijf basisvoorwaarden door de gemeenten), de (overige) knelpunten waar gemeenten in de uitvoering tegen aan lopen en de wijze waarop de gemeente het subsidiebeidskader begeleiden van ex-gedetineerden voor wonen en werken inzetten.

De samenvatting van deze bijlage is in het hoofdrapport opgenomen als hoofdstuk 4.

IV.2 VOLWASSEN (EX-)GEDETINEERDEN

IV.2.1 Gemeentelijke keuze organisatie re-integratieactiviteiten

In het werkboek 'Structuur in de nazorg aan ex-gedetineerden'¹⁵⁰ beschrijft de VNG (2010) welke uitgangspunten een gemeente kan hanteren bij de organisatie van de uitvoering van re-integratie aan ex-gedetineerden en welke keuzes die gemeente op basis van die uitgangspunten zou kunnen maken. In VNG (2010) zijn de volgende uitgangspunten beschreven:

1. Re-integratie van ex-gedetineerden wordt belegd bij het Veiligheidshuis: binnen het Veiligheidshuis worden dan één of meerdere medewerkers belast met de re-integratie van ex-gedetineerden. Bij de invulling van de taak kan worden gekozen uit twee opties:
 - a. De ex-gedetineerde maakt gebruik van de bestaande voorzieningen. Met relevante partners worden werkafspraken vastgelegd om aanvraagprocedures en herleving van oude rechten zo soepel mogelijk te laten verlopen. Bij problemen wordt actief ingegrepen.
 - b. Afgestemd op de individuele situatie wordt een samenhangend re-integratieplan gemaakt. Op basis van het re-integratieplan worden maatwerkafspraken gemaakt met de betreffende instanties waarbij sprake is van warme overdracht en voortgangsbewaking.
2. Re-integratie van ex-gedetineerden wordt belegd binnen de gemeentelijke organisatie. Binnen de gemeentelijke organisatie wordt één persoon belast met de coördinatie van re-integratie.¹⁵¹ Afhankelijk van de ex-gedetineerden of de geboden intensiteit van de re-integratie kan ook worden gekozen om hiervoor een gespecialiseerde afdeling of projectorganisatie op te zetten.
3. Re-integratie van ex-gedetineerden wordt belegd bij een externe organisatie. Voor de re-integratie wordt gespecialiseerd personeel ingehuurd, bijvoorbeeld van de reclassering. Door gebruik te

¹⁵⁰ VNG, *Structuur in de nazorg aan ex-gedetineerden – werkboek-*, Stimulansz, Ministerie van Justitie/VNG, Den Haag, februari 2010.

¹⁵¹ Deze persoon kan verschillende benamingen hebben, zoals een gemeentelijke coördinator nazorg of een trajectregisseur.

maken van de gemeentelijke faciliteiten (zoals de locatie) is er sprake van een profilering als gemeentelijke dienstverlening.

In de afgelopen jaren hebben de gemeenten via het Gemeentefonds extra geld van het ministerie van VenJ ontvangen om een gemeentelijke coördinator nazorg (GCN) aan te stellen die de coördinerende en regierol van de gemeente organiseert. Na enkele jaren heeft VenJ deze stimuleringsgelden stopgezet omdat deze taken zo langzamerhand tot de normale bedrijfsvoering zouden moeten behoren. De meeste gemeenten hebben ervoor gekozen om de functie van GCN aan te houden. Vooral voor de grote gemeenten loont het om een coördinator nazorg in dienst te hebben, omdat de kosten hiervan zich sneller terugbetalen, gelet op het relatief grote aantal nazorgkandidaten. Kleine gemeenten hebben vaak een relatief klein aantal ex-gedetineerden per jaar en zij hebben in het algemeen zicht op wie dit zijn. Voor deze enkeling wordt individueel maatwerk geleverd. Het financiële knelpunt lijkt te liggen bij de middelgrote gemeenten: zij hebben onvoldoende kandidaten om de aanstelling van een nazorgcoördinator lonend te doen zijn, maar er zijn te veel ex-gedetineerden om individueel maatwerk te leveren.

De wijze waarop gemeenten hun re-integratieactiviteiten organiseren is per gemeente verschillend.¹⁵² Deze verschillen kunnen te maken hebben met de visie op hulpverlening, de beschikbare voorzieningen en/of de mogelijkheden om aan te sluiten bij een centrumgemeente of Veiligheidshuis. De keuze kan gebaseerd zijn op principiële dan wel op praktische overwegingen: vanuit welke organisatorisch verband kan de dienstverlening aan de ex-gedetineerde het beste worden geregisseerd? Vanuit het Veiligheidshuis? Vanuit een speciaal daarvoor ingericht gemeentelijk loket? Hoe kan het beste korte lijnen tussen de relevante diensten, afdelingen en instellingen worden georganiseerd? Een projectorganisatie opzetten? Moet een reguliere afdeling het als een bijzonder taak oppakken? Beleggen bij het Veiligheidshuis?

Volgens Stimulansz (2010) hangt de beantwoording van al deze vragen af van diverse aspecten, zoals:

- Het aantal ex-gedetineerden als nazorgkandidaten;
- Het voorzieningenaanbod op de vijf basisvoorwaarden binnen de gemeenten en/of regio;
- De bestaande samenwerking tussen de betrokken partijen;
- De beschikbaarheid van gekwalificeerd personeel binnen de gemeentelijke organisatie die met de doelgroep kan omgaan.

De organisatie binnen de acht gemeenten in het onderzoek

In de acht gemeenten die in dit onderzoek zijn betrokken zien we een diversiteit aan manieren waarop de re-integratieactiviteiten voor (ex-)gedetineerden worden uitgevoerd (zie tabel IV.1).

In drie gemeenten (één kleine: Helmond, twee grote: Utrecht en Den Haag) ligt de uitvoering van re-integratieactiviteiten bij de gemeente en pakt het Veiligheidshuis alleen de zeer complexe casussen op. In Helmond is er geen GCN, wel een trajectregisseur. De re-integratieactiviteiten van de gemeente Utrecht zijn binnen de gemeente georganiseerd bij de afdeling Veiligheid. Deze afdeling is fysiek gelokaliseerd binnen het Veiligheidshuis. Er is een GCN, die zijn (fysieke) werkplek heeft binnen het Veiligheidshuis.

De andere grote gemeente, Den Haag, heeft ervoor gekozen om een gespecialiseerde afdeling op te zetten voor de re-integratieactiviteiten van (ex-)gedetineerden: Bureau Nazorg (BN). BN valt onder de gemeentelijke Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid en is fysiek gehuisvest binnen het Veiligheidshuis. Bij dit bureau werken tien personen, bij elkaar circa 8 fte.

¹⁵² 3Zie: VNG, *Structuur in de nazorg aan ex-gedetineerden – werkboek-*, Stimulansz, Ministerie van Justitie/VNG, Den Haag, februari 2010, p. 7 e.v.

Tabel IV.1 *Organisatiestructuur van de gemeenten die betrokken zijn in het onderzoek op het gebied van re-integratieactiviteiten voor (ex-)gedetineerden*

Gemeente	Structuur organisatie re-integratieactiviteiten	Opmerking
Helmond	Belegd bij de gemeentelijke organisatie	Fysieke locatie is het Veiligheidshuis
Roermond	Volledig belegd bij het Veiligheidshuis	
Deventer	Gemeente en Veiligheidshuis trekken samen op	Gemeente en Veiligheidshuis zijn nauw met elkaar verweven
Groningen	Volledig belegd bij het Veiligheidshuis	
Rheden	Volledig belegd bij het Veiligheidshuis	
Utrecht	Belegd binnen de gemeentelijke organisatie	Fysieke locatie is het Veiligheidshuis
Den Haag	Belegd binnen de gemeentelijke organisatie	Bureau Nazorg: een gespecialiseerde afdeling binnen de Dienst Werk en Inkomen, fysieke locatie is het Veiligheidshuis
Amsterdam	Gemeente en Actiecentrum Veiligheid (Veiligheidshuis+) trekken samen op	Gemeente doet de re-integratie voor reguliere (ex-)gedetineerden, Programma 'Detentie en Terugkeer' binnen het Actiecentrum Veiligheid de re-integratie van de Top 1.000.

In drie gemeenten (twee kleine: Roermond en Rheden en één grote: Groningen) is de uitvoering van de re-integratieactiviteiten juist volledig in het Veiligheidshuis ondergebracht. In deze gemeenten is het Veiligheidshuis altijd het aanspreekpunt voor de gemeentelijke re-integratieactiviteiten voor (ex-)gedetineerden. Als een burger uit deze gemeente in of uit detentie komt, dan meldt DJI dit aan de procesregisseur van het Veiligheidshuis. Om deze (organisatorische) reden is er in deze drie gemeenten geen GCN benoemd. De gemeenten dragen bij in de kosten die het Veiligheidshuis voor deze gemeenten maakt voor de uitvoering van de re-integratieactiviteiten voor (ex-)gedetineerden die na detentie in deze gemeente terugkeren. Het Veiligheidshuis voert alle activiteiten op het gebied van re-integratie uit, behalve het verschaffen van een ID-kaart en (indien nodig) een uitkering, want dat is blijft een taak van de gemeente.

In twee gemeente (klein: Deventer, groot: Amsterdam) werken gemeente en Veiligheidshuis nauw samen op het gebied van re-integratie aan (ex-)gedetineerden. Beleidsmatig zijn gemeente en Veiligheidshuis daar erg met elkaar verweven. In Deventer heeft de gemeente een 'poortwachtersfunctie'. De re-integratieactiviteiten zijn grotendeels in het Veiligheidshuis ondergebracht, maar er is wel een GCN. Het is de gemeente die van een PI de melding krijgt dat een burger in detentie is geraakt of uit detentie komt.

In Amsterdam ligt de uitvoering van activiteiten gericht op maatschappelijke re-integratie voor reguliere (dat wil zeggen: niet tot de Top 1.000 horende) gedetineerden bij de gemeente. Het Veiligheidshuis in Amsterdam is opgegaan in een groter verband: het Actiecentrum Veiligheid. Binnen dit verband is een programmamanager aangesteld voor het programma 'Detentie en Terugkeer', een programma dat zich richt op uitvoering van re-integratieactiviteiten voor (ex-)gedetineerden uit de Top 1.000 (zie later). De programmanager werkt nauw samen met de gemeente en dienst Werk en Inkomen voor onder andere arbeidstrajecten en dagbesteding van de (ex-)gedetineerden.

Voor zeven van deze acht gemeenten lijkt de keuze voor de wijze waarop re-integratieactiviteiten voor (ex-)gedetineerden binnen de gemeente zijn georganiseerd geen verband te houden met het aantal

nazorgkandidaten. Dit geldt niet voor de gemeente Amsterdam, waar de gekozen organisatiestructuur wel gerelateerd is aan het aantal nazorgkandidaten en de zwaarte van hun delicten.

IV.2.2 Uitvoering

Beleid

In de praktijk zouden de taken van de gemeenten op het gebied van re-integratieactiviteiten al tijdens detentie moeten starten (zie paragraaf 2.4.1). Zowel Stimulansz (2010)¹⁵³ als DJI (in ons gesprek) wijzen erop dat de wijze waarop gemeenten invulling geven aan hun re-integratieactiviteiten per gemeente verschillend is. Stimulansz (2010) onderscheidt in dit verband enerzijds gemeenten die de re-integratieactiviteiten voor ex-gedetineerden laten aansluiten bij bestaande voorzieningen en procedures en minder sturen op het individuele traject van de ex-gedetineerde en anderzijds gemeenten die dat nadrukkelijk wel doen.

Ook de kwaliteit van de inspanningen van gemeenten tijdens detentie verschilt (Stimulansz, 2010, gesprek DJI). Gemeenten maken eigen keuzes wat betreft het moment waarop zij hun taken oppakken (tijdens en/of na detentie) en de intensiteit van de begeleiding die zij bieden: een actieve inzet of geen of minder actieve inzet.

In tabel IV.2 is beknopt weergegeven hoe het re-integratiebeleid van de acht gemeenten in ons onderzoek er op hoofdlijnen uit ziet.

¹⁵³ Zie: VNG, *Structuur in de nazorg aan ex-gedetineerden – werkboek-*, Stimulansz, Ministerie van Justitie, VNG, 4Den Haag, februari 2010, p. 7 e.v.

Tabel IV.2 *Beleid van de acht gemeenten op hoofdlijnen*

Gemeente	Beleid
Helmond	De verantwoordelijkheid voor re-integratieactiviteiten ligt bij de gemeente. Helmond heeft geen doelgroepenbeleid voor (ex-)gedetineerden. Het beleid is om de aandacht te richten op de risicoklanten die structureel overlast veroorzaken. 'Lichte' gevallen (kort gedetineerden, CJIB-klanten) zijn niet of nauwelijks in beeld. Er worden geen gedetineerde burgers binnen een PI bezocht als daartoe geen aanleiding is.
Roermond	Er is geen speciaal beleid voor (ex-)gedetineerden. De regie van de re-integratieactiviteiten ligt volledig bij het Veiligheidshuis (de gemeente is verantwoordelijk voor ID en uitkering). Re-integratie begint al tijdens detentie: het komt voor dat gedetineerde burgers al in de PI bezocht worden. De procesmanager van het Veiligheidshuis probeert tijdens/na detentie de (ex-)gedetineerde onder te brengen bij een ketenpartner die dan de casusregie krijgt.
Deventer	Deventer hanteert 8 in plaats van 5 basisvoorwaarden. Naast de bekende 5 zijn dat ook: psychisch, lichamelijk en sociaal functioneren, justitie en bijzonderheden. Als er op 3 van de 8 basisvoorwaarden aanwijsbare problematiek is neemt de GCN de casus in behandeling. Veelplegers krijgen altijd re-integratie. Namens de gemeente krijgt iedere gedetineerde burger in de PI een bezoek.
Groningen	Gemeente en Veiligheidshuis zijn volledig verweven op het gebied van re-integratieactiviteiten voor (ex-)gedetineerden. Alle (ex-)gedetineerden worden gescreend en keten breed besproken om te bepalen of zij in aanmerking komen voor re-integratie. Als het wenselijk is gaat een ketenpartner of het Veiligheidshuis naar de PI om re-integratie tijdens detentie te starten. Binnen de Dienst Werk en Inkomen en de maatschappelijke opvang is de groep (ex-)gedetineerden een aparte doelgroep. Binnen het Veiligheidshuis is een aparte veelplegersunit. Re-integratieactiviteiten voor veelplegers verschillen wezenlijk van die voor 'gewone' ex-gedetineerden.
Rheden	Rheden voert geen eigen beleid op het gebied van re-integratie voor (ex-)gedetineerden: de re-integratie van alle (ex-)gedetineerde burgers is ondergebracht bij het Veiligheidshuis Arnhem.
Utrecht	Utrecht zet breed in: er is een uniform beleid voor alle (ex-)gedetineerden. De GCN is de schakel om te zorgen dat het gemeentelijke aanbod op maat wordt gesneden voor de (ex-)gedetineerde. De GCN krijgt van de casemanager in de PI een seintje als blijkt dat een gedetineerde voor één of meer basisvoorwaarden hulp van de gemeente nodig heeft. De gemeente probeert eigen burgers die gedetineerd zijn al tijdens detentie een vorm van begeleiding te geven en probeert vooral een extra inspanning te leveren bij de overgang van detentie naar de maatschappij.
Den Haag	Den Haag zet breed in. Bureau Nazorg (BN) bezoekt iedere eigen burger die gedetineerd is tijdens detentie. Het tijdstip is afhankelijk van de duur van detentie. Tijdens detentie gaat BN na of en zo ja welke problemen er zijn op de vijf basisvoorwaarden. De buitendienstmedewerker van BN stuurt zijn rapport door naar een binnendienstmedewerker van BN die de acties en contacten met de ketenpartners oppakt. Dit proces begint tijdens detentie en kan doorlopen tot na detentie, afhankelijk van de benodigde acties. De binnendienst rapporteert de gedane acties terug aan de casemanager binnen de PI en de betreffende buitendienstmedewerker. Na detentie bekijkt BN of de klant op de 5 leefgebieden stabiel genoeg is om verder begeleiding vanuit de Sociale Dienst te krijgen. BN heeft geen aparte aanpak voor veelplegers.
Amsterdam	Een deel van het re-integratiebeleid is gericht op de Top 1.000: 600 criminelen + een Top 400 van personen die nog niet zijn toegetreden tot de Top 600, maar wel al met justitie in aanraking zijn geweest (om te voorkomen dat zij ooit tot de Top 600 gaan behoren). Dit beleid is verankerd in het Programma 'Detentie en Terugkeer', uitgevoerd in het Actiecentrum Veiligheid (AcV). Amsterdam heeft ook een aanpak gericht op reguliere (ex-)gedetineerden, gebaseerd op landelijke afspraken, waar in principe alle gedetineerden voor in aanmerking komen. Re-integratie bestaat dan vooral uit het faciliteren van het gebruik van bestaande gemeentelijke voorzieningen voor de vijf basisvoorwaarden. Het is onduidelijk hoe het reguliere re-integratiebeleid voor alle gedetineerden zich verhoudt tot het beleid voor de Top 1.000 en de bestaande gemeentelijke voorzieningen voor alle Amsterdammers ¹⁵⁴ .

¹⁵⁴ Rekenkamer Amsterdam, *Nazorg aan gedetineerden. Een ongemakkelijke keten*, Bestuurlijk rapport, mei 2013, p. 3.

Een overeenkomst tussen de acht gemeenten is dat deze gemeenten dan wel Veiligheidshuizen altijd re-integratieactiviteiten ontplooiën voor geprioriteerde casussen, zijnde de (ex-)gedetineerden met de meest complexe problematiek en/of die naar verwachting de meeste overlast (dreigen te) geven (na terugkeer in de maatschappij) (zie box IV.1).

Box IV.1 Voorbeelden van gehanteerde werkwijzen om een casus te prioriteren

De gemeente Helmond werkt met een stoplichtsysteem als triagecriteria¹⁵⁵:

1. Code groen: de terugkerende gedetineerde is voldoende zelfredzaam, voor detentie was hij zelfstandig en hier is geen wezenlijke verandering in gekomen. Deze gedetineerde kan gebruikmaken van de reguliere voorzieningen in de gemeenten. Voor hen wordt geen actie ondernomen (bijvoorbeeld burgers die gedetineerd zijn (geweest) omdat zij verkeersboetes niet hebben betaald);
2. Code oranje: op drie of meer basisvoorwaarden zijn problemen die moeten worden aangepakt. Het risico van recidive is groot als hier geen aandacht voor is. De trajectregisseur beslist over wel of geen actie.
3. Code rood: complexe problematiek die voldoet aan de criteria van het Veiligheidshuis ZO-Brabant. Deze casussen worden aangemeld bij de procesmanagers van het Veiligheidshuis. Het Veiligheidshuis heeft daarin de procesregie.

In Deventer, waar re-integratieactiviteiten grotendeels in het Veiligheidshuis zijn ondergebracht en de gemeente een poortwachtersfunctie vervult, zijn de inspanningen voor een burger die lang in detentie zit groter dan de inspanningen voor de burger die kort in detentie verblijft. In deze gemeente is er een 'informatiemakelaar' (in dienst van het Veiligheidshuis) die aanwezig is bij elk overleg over een burger die uit detentie komt. Bovenop de gebruikelijke vijf basisvoorwaarden heeft deze gemeente nog drie basisvoorwaarden toegevoegd, namelijk: (psychisch, sociaal en lichamelijk) functioneren, justitie en bijzonderheden. Als er in minstens drie van de acht hier gehanteerde gebieden problemen zijn, wordt re-integratie verleend. Zeer actieve veelplegers krijgen altijd re-integratie. In deze gemeente is er geen triagesysteem omdat dat te tijdsintensief wordt gevonden.

Een overeenkomst tussen een aantal gemeenten (Helmond, Roermond, Deventer, Rheden, Utrecht) is dat deze gemeenten geen speciaal beleid hebben gericht op 'normale' (dat wil zeggen geen multi-problematische, complexe) ex-gedetineerden. Dit betekent dat het grootste deel van de ex-gedetineerden geen label 'ex-gedetineerde' krijgt of tot een speciale doelgroep binnen de gemeente wordt gerekend. Een gedetineerde die zijn straf heeft uitgezeten, is na detentie een reguliere burger als iedere andere burger in de gemeente, krijgt in beginsel geen bijzondere behandeling en kan na detentie, net zoals iedere andere burger, gebruikmaken van de reguliere voorzieningen.

Rheden voert geen eigen re-integratiebeleid voor (ex-)gedetineerden. Meer dan 90 procent van de (ex-)gedetineerden in deze gemeente is kort (twee, hooguit drie) weken gedetineerd. Gewoonlijk voldoet deze groep aan de vijf basisvoorwaarden bij het verlaten van de PI, waardoor re-integratie - inspanningen niet nodig zouden zijn. De twee à drie cases (veelal veelplegers) die wel re-integratie nodig hebben komen ten laste van de centrumgemeente waar deze gemeente onder valt (Arnhem).

De gemeente Utrecht heeft gekozen voor een uniform beleid voor alle (ex-)gedetineerden: Utrecht zet breed in. De GCN vormt de schakel om te zorgen dat het gemeentelijk aanbod op maat wordt gesneden voor de (ex-)gedetineerde. Als de casemanager in een PI doorgeeft aan de GCN dat een gedetineerde voor één of meer van de basisvoorwaarden hulp van de gemeente nodig heeft (stopzetten uitkering, zorg voor dieren, zorg voor huur) neemt de casemanager contact op met GCN. Utrecht geeft nazorgkandidaten al in detentie een vorm van begeleiding.

Groningen

Ook in Groningen is het re-integratiebeleid voor (ex-)gedetineerden breed opgezet. In Groningen screent de procesregisseur van het Veiligheidshuis alle ex-gedetineerden voor het eventueel bieden van re-integratie. Tijdens het wekelijkse instroomoverleg worden alle probleemgebieden besproken. Hier wordt met de relevante partners aan tafel gezeten en een plan van aanpak opgesteld voor een ex-

¹⁵⁵ Bron: Document 'Herinrichting nazorg ex-gedetineerden in de Peelregio', 2015.

gedetineerde. Bij een complexere problematiek zijn er multidisciplinaire overleggen (MDO's). Voor de wat simpeler casussen worden basisacties opgezet (bijvoorbeeld het aanvragen van een uitkering in de maand voor vrijlating). In deze gemeente vormen 'veelplegers' een aparte categorie met een apart overleg en aparte afspraken. Ze zijn een aparte justitiële categorie door voorwaarden en criteria vanuit het OM. Ook heeft het Veiligheidshuis een ander dwangkader voor deze groep tot zijn beschikking en dus andere mogelijkheden. Er is een aparte veelplegersunit binnen het Veiligheidshuis en die is verantwoordelijk voor de (circa 130) mensen die op de veelplegerslijst staan. De re-integratie voor deze groep verschilt wezenlijk van de re-integratie voor de 'gewone' ex-gedetineerden (intensiever).

In Groningen zijn (ex-)gedetineerden een aparte doelgroep binnen de maatschappelijke opvang en binnen de Dienst Werk en Inkomen. In de praktijk betekent dit dat een gedetineerde na vrijlating altijd ergens terecht zou moeten kunnen. Binnen de Dienst WIMP¹⁵⁶ bestaat het programma Werken na Detentie, dat ex-gedetineerden helpt bij het vinden van een baan, indien nodig. Bij dit programma werken vier à vijf mensen en zij bezoeken ook met enige regelmaat PI's. Wat betreft voorzieningen als verslavingszorg zijn ex-gedetineerden geen aparte doelgroep: zij maken gebruik van reguliere voorzieningen.

Den Haag

In Den Haag is, evenals in Groningen en Utrecht, het re-integratiebeleid breed opgezet. In Den Haag valt Bureau Nazorg (BN) onder de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De gemeente draagt dus de grootste verantwoordelijkheid op het gebied van re-integratieactiviteiten. Bij de gemeente komt de DPAN-melding binnen. Als er zorg is over een bepaalde casus, kan elke professional hier iets over melden bij een triage. Vervolgens is er een weegoverleg (met een vaste materiedeskundige) waar de benodigde partners voor een zorgtraject worden geselecteerd. In dit overleg is het individu achter de casus zelf niet bekend, maar wordt er beslist wat er mee moet gebeuren. Bij een weegoverleg blijft de betrokkenheid bij de casus beperkt tot de betrokken en benodigde ketenpartners. In het weegoverleg wordt besproken of een casus opgeschaald wordt naar een focusoverleg. Zo ja, dan wordt er met alle benodigde partners een plan van aanpak gemaakt. Een focusoverleg wordt gevoerd als de casus een geval is met multiproblematiek. In een focusoverleg wordt de tijd genomen voor één specifieke casus. Per focusoverleg zitten er andere partijen aan tafel. De partijen die aan tafel zitten zijn de ketenpartners waarvan bekend is dat zij met betrokkene bekend zijn. Daarnaast kunnen er ketenpartners worden uitgenodigd die wellicht wat kunnen betekenen in de oplossing van de casus. Het OM, politie, Bureau Nazorg en de Reclassering zitten bijna elk focusoverleg aan tafel. Het kan ook zo zijn dat het Veiligheidshuis al de uitvoerder van een casus is en dat het Veiligheidshuis BN inschakelt.

Het streven van BN is om iedere gedetineerde voor de vrijlating bezocht te hebben. Het tijdstip van het bezoek is afhankelijk van de duur van detentie. In detentie vindt onderzoek plaats of en zo ja welke problemen en zorg er zijn voor de vijf basisvoorwaarden. De buitendienstmedewerker van BN stuurt zijn rapport door naar een binnendienstwerker van BN, die de acties en contacten met de ketenpartners oppakt. Dit proces begint tijdens detentie en kan ook doorlopen tot na detentie. Dit is afhankelijk van de benodigde acties. De binnendienst rapporteert de gedane acties terug aan de casemanager binnen de PI en de betreffende buitendienstmedewerker. De wisselwerking tussen de casemanager van de PI en BN is heel nauw. De casemanager is erg belangrijk voor signalering van problematiek en de terugkoppeling naar de gedetineerde toe.

Als iemand lang gedetineerd is dan wordt de gedetineerde meestal pas iets meer tegen het einde van detentie bezocht. Echter, als de casemanager van mening is dat hulp in een eerder stadium noodzakelijk of bevorderend is dan zal hier gehoor aan worden gegeven.

BN heeft geen aparte aanpak voor veelplegers, voor het Veiligheidshuis is dit er wel. In de basis weet BN ook niet de aard van het delict. Hier komt BN pas achter (of niet) als BN een ex-gedetineerde in

¹⁵⁶ Werk, Inkomen en Maatschappelijke Participatie.

een werktraject zou opnemen en met hem in gesprek gaat (en hij zelf wel of niet gaat vertellen waarom hij gedetineerd is geweest).

Het Veiligheidshuis is alleen verantwoordelijk voor de complexere casussen van Den Haag en de negen andere aangesloten gemeenten. Een melding bij het Veiligheidshuis om een casus op te pakken, kan door iedere (zorg)professional worden gedaan (politie, reclassering, scholen, GGZ, etc.).

Amsterdam

In Amsterdam is er

- a) Het reguliere re-integratiebeleid (door de gemeente) en
- b) Het beleid gericht op de Top 1.000 criminelen (Programma ‘Detentie en Terugkeer’).

Ad a) het reguliere re-integratiebeleid door de gemeente

Uit het onderzoek van de Rekenkamer Amsterdam uit 2013¹⁵⁷ blijkt dat in het Amsterdamse beleid de keuze is gemaakt om het re-integratiebeleid te richten op een kleine groep gedetineerden (zie Rekenkamer Amsterdam, 2013, p. 50) Bij gedetineerden die tot de doelgroep van het reguliere re-integratiebeleid behoren, wordt in principe alleen naar hulpvragen gekeken als de resterende detentieduur meer dan vier weken is en er een ontslagdatum bekend is. In de praktijk betekent dit dat de hulpvragen van ongeveer de helft van de gedetineerde Amsterdammers niet worden beoordeeld en doorgezet. Dit percentage kan mogelijk hoger zijn doordat Amsterdamse gedetineerden relatief vaak in voorlopige hechtenis zitten waarbij, per definitie, geen ontslagdatum bekend is. Concreet betekent dit dat in aanvulling op Amsterdammers die korter dan vier weken gedetineerd zijn, ook Amsterdammers die langer dan vier weken in voorlopige hechtenis zitten buiten het reguliere re-integratiebeleid vallen.

Ad b): Het beleid gericht op de Top 1.000 criminelen¹⁵⁸

In Amsterdam is het Veiligheidshuis opgegaan in het Actiecentrum Veiligheid (AcV). Het AcV is in feite een uitgebreide variant van het Veiligheidshuis. Het AcV legt met het programma ‘Detentie en Terugkeer’ de focus op de zogenoemde ‘Top 1.000’, bestaande uit volwassenen en jeugdigen, opgesplitst in een Top 600 en Top 400 en op alle jeugdigen die in (al dan niet voorlopige/preventieve) detentie zitten in JJI’s en op trajectberaden (TB) worden besproken. Het AcV is het Veiligheidshuis gecombineerd met de Top 600: een persoonsgebonden aanpak die gebaseerd is op drie pijlers:

1. Focus: het beleid is gericht op een bepaalde groep, namelijk de Top 600. Het beleid is erop gericht om deze 600 op te sporen, te vervolgen, te berechten en de juiste zorg te bieden. Het is een integrale aanpak gericht op gedragsverandering van het individu, maar ook het aanpakken van de context waarin de persoon leeft. In de aanpak worden bijvoorbeeld ook de familieleden (ouders, broers en zussen) meegenomen. De Top 600 bestaat voor circa 80 procent uit 18-27-jarigen. In de aanpak is de Top 600 in 2014/2015 uitgebreid met een groep van 400, die nog niet zijn toegetreten tot de Top 600, maar al wel met justitie in aanraking zijn geweest. Met deze aanpak wil de gemeente voorkomen dat deze 400 doorgroeien naar de Top 600. Toewijzing tot de 400 gebeurt op grond van een aantal criteria (bijvoorbeeld zorgcriteria en justitiecontacten). Op basis van deze criteria blijken de 400 allemaal minderjarigen te zijn.
2. Regisseur: iedere Top 1.000 casus heeft een eigen regisseur vanuit het AcV. Dit is dus een regisseur op casusniveau.
3. Monitoring: van de 600/400 wordt precies bijgehouden hoe de processen verlopen. Iemand blijft behoren tot de Top 600/400 tot hij niet meer aan de criteria voldoet. Als iemand geruime tijd geen delict meer pleegt gaat die persoon van de Top 600 lijst af. Ook de familieleden van personen die op één van de twee lijsten staan worden aangepakt en gemonitord om te voorkomen dat ze op de

¹⁵⁷ Rekenkamer Amsterdam, *Nazorg aan gedetineerden. Een ongemakkelijke keten*, mei 2013, zowel het Bestuurlijk als het Onderzoeksrapport.

¹⁵⁸ De informatie over de Top 1.000 aanpak in Amsterdam is gebaseerd op gesprekken en beleidsdocumenten.

lijst komen. Het gebeurt met enige regelmaat dat een broer of zus van een crimineel van de Top 600 terug te vinden is op de Top 400 lijst.

AcV heeft de bestuurlijke opdracht gekregen om eerst een aanpak voor de Top 600 op casusniveau te ontwikkelen en deze aanpak vervolgens naar andere gedetineerden uit te rollen. Alle betrokken organisaties (partners in de keten) hebben personen vrijgemaakt om regisseurs te leveren aan het AcV. Binnen het AcV lopen daarom mensen rond uit allerlei soorten organisaties. Deze personen, de 'regisseurs' worden ingezet op kosten van deze organisaties en niet op kosten van de gemeente. Omdat deze regisseurs lang niet allemaal een (opleidings-)achtergrond hebben en/of gewend zijn om met deze doelgroep om te gaan, krijgen ze allemaal een opleiding om de regie te kunnen voeren op gedetineerden.

Uitgangspunt van het Amsterdamse beleid is dat de individuele aanpak al begint tijdens detentie. Om die reden wordt in Amsterdam niet meer gesproken over 'nazorg': alle aspecten van 'nazorg' worden zoveel mogelijk tijdens de detentieperiode voorbereid.

Samenwerking

Samenwerkende ketenpartners op papier

Het gevangeniswezen en gemeenten dienen regionaal en lokaal invulling te geven aan de uitvoering van het 'Convenant re-integratie van (ex-)gedetineerden'. Bij de lokale invulling dienen het gevangeniswezen en gemeenten zich ervoor in te spannen dat andere relevante organisaties zoals woningcorporaties, zorginstellingen en maatschappelijke- en vrijwilligersorganisaties worden betrokken (zie tabel IV.3). Het gevangeniswezen moet zijn samenwerkingspartners (gemeente, ketenpartners, maatschappelijke organisaties) de gelegenheid bieden om de dienstverlening al tijdens detentie op te starten of te continueren.

Tabel IV.3 *Mogelijke partners van de gemeente per basisvoorwaarde met afspraken volgens het werkboek van de VNG*

Basisvoorwaarde	(Mogelijke) partner		Afspraken
Identiteitsbewijs	Gemeentelijke burgerzaken	dienst	Aanvraag ID tijdens detentie of directe levering na detentie
Uitkering	Gemeentelijke sociale zaken	dienst	<ul style="list-style-type: none"> • Aanvragen uitkering tijdens detentie • Bijzonder bijstand of voorschot voor: <ul style="list-style-type: none"> ○ ID ○ Leefgeld ○ Doorbetaling woonlasten tijdens detentie ○ Beëindiging uitkering tijdens detentie en herleving daarna • Beëindiging uitkering tijdens detentie en herleving daarna • Voorschot na detentie
	UWV		
Werk	Gemeentelijke sociale zaken	dienst	<ul style="list-style-type: none"> • Trajectplan gericht op snelle activering
	UWV		<ul style="list-style-type: none"> • Actieve bemiddeling of trajectplan gericht op snelle activering
Schulden	Kredietbank		<ul style="list-style-type: none"> • Bevriezing financiële situatie tijdens detentie • Op orde maken schuldsituatie tijdens detentie • Schuld dienstverlening na detentie
Wonen (huisvesting)	Woningcorporatie		<ul style="list-style-type: none"> • Afspraken maken over versnelde in- of doorstroom • Eventueel woonunits claimen voor doelgroep • Voorwaarden vastleggen waaronder recht op een woning bestaat
Zorg	Algemeen Maatschappelijk Werk		<ul style="list-style-type: none"> • Begeleiding bij problematiek rondom re-integratie
	De 3RO		<ul style="list-style-type: none"> • Psychiatrische hulpverlening • Intramurale zorg • Afspraken maken over mogelijkheden voor een 'drang' traject bij zorgmijders
Informatie-uitwisseling	De 3RO		<ul style="list-style-type: none"> • Afspraken maken over de informatie-uitwisseling • Afspraken maken over mogelijke ondersteuning bij niet justitiële begeleiding (bijvoorbeeld trainingen) • Melding detentie en ontslagdatum
	Justitie		<ul style="list-style-type: none"> • 1^e screening MMD-er • Aanvulling gegevens door gemeentelijke contactpersoon
	Politie		<ul style="list-style-type: none"> • Bijvoorbeeld als het gaat om de inzet van een drang/dwang traject

Bron: VNG, *Structuur in de nazorg aan ex-gedetineerden – werkboek-, Stimulansz, Ministerie van Justitie/VNG, Den Haag, februari 2010, p. 15 e.v.*

Samenwerking gemeente en DJI

Uit de gevoerde gesprekken komt het beeld naar voren dat de samenwerking tussen de personen die zich vanuit de gemeenten en Veiligheidshuizen bezighouden met re-integratieactiviteiten voor (ex-)gedetineerden en de casemanagers in de PI's in het algemeen goed verloopt. Dat komt vooral door goede persoonlijke contacten tussen individuele ambtenaren en casemanagers. In sommige PI's is er een ketenpartnercoördinator, hetgeen de samenwerking makkelijker maakt. Wat ook een positieve ontwikkeling is, is de komst van re-integratiecentra (RIC) binnen PI's. Een gedetineerde kan alvast

veel zaken die hij buiten nodig heeft binnen regelen en doen.¹⁵⁹ Het is dan wel zaak dat deze RIC's veel uren per week open zijn: bij voorkeur dagelijks en ook buiten de reguliere tijden.

Enkele respondenten hebben desondanks de volgende kritische noten geplaatst:

- De communicatie tussen de casemanagers en de procesregisseur van het Veiligheidshuis is gebrekkig, hetgeen de samenwerking niet ten goede komt. De respondent voert als reden aan dat casemanagers te veel tijd moeten besteden aan registratie van informatie waardoor zij (te) weinig tijd over hebben om in gesprek te gaan met de gedetineerde. De procesregisseur krijgt daardoor te weinig informatie (vooral weinig 'zachte' informatie) om een volledig beeld van de casus te krijgen.
- Er is geen werkproces afgesproken met de FPA (Forensische Psychiatrische Afdeling) en deze gemeente. De gemeente wil op de hoogte blijven, juist van de zwaardere gevallen (TBS, ISD), gezien de risico's voor overlast en veiligheid. Er worden geen meldingen gedaan en er wordt geen informatie gedeeld. Hierdoor kan het Veiligheidshuis niet adequaat anticiperen op de gevolgen als deze personen (vanuit deze klinieken) uit detentie komen en in de maatschappij terugkeren met alle risico's voor recidive, overlast en onveiligheid.
- Er is geen werkproces afgesproken om gemeenten te informeren dat een gedetineerde die vrijkomt, vrijkomt op grond van v.i. en welke bijzondere voorwaarden dan aan zijn vrijlating zijn verbonden (in paragraaf IV.2.4) komen we op dit punt terug).

De gemeente Amsterdam heeft voor uitvoering van de Top 600 aanpak eigen afspraken gemaakt met DJI. Uitgangspunt van de Top 600 aanpak is dat de individuele aanpak al tijdens detentie begint. Bij aanvang van het Programma Terugkeer en Detentie bleek dat er op dat moment heel weinig samenwerking met de PI's was. De basisprocessen gingen op dat moment niet goed. Knelpunten waren op dat moment onder meer:

1. Amsterdamse gedetineerden zaten in PI's over het hele land gedetineerd;
2. De zorgpartners kwamen de PI's niet in;
3. DPAN functioneerde niet: beide partijen (gemeente en PI) vulden geen gegevens en informatie in, omdat er geen wettelijke grondslag is voor uitwisseling van informatie. Daardoor ontbrak informatie over individuele gedetineerden.

De wens was om vanaf dag 1 dat iemand in detentie zit samen te werken met de PI. Daarom zijn er met DJI de volgende afspraken gemaakt:

- De Top 600 klanten worden in een PI zo dicht mogelijk bij Amsterdam gedetineerd.
- Alle preventief gehechten worden in de Bijlmerbajes geplaatst: de Bijlmerbajes heeft sinds 2013 een aparte afdeling voor de Top 600 uit Amsterdam;
- Alle afgestraften worden in de PI Lelystad geplaatst: ook hier is een aparte afdeling voor de top 600 klanten uit Amsterdam.
- Met de PI's is de afspraak gemaakt dat de regisseurs van het AcV de PI's binnen mogen.

Er is discussie geweest of het 'handig' is om de Top 600 bij elkaar in één aparte afdeling te plaatsen, maar volgens de respondent is het positief uitgekapt. Het voordeel van deze aparte afdelingen is dat er speciaal voor deze Top 600 klanten afdelingshoofden, PIW'ers etc. is aangetrokken en opgeleid om speciaal met deze groep om te kunnen gaan.

Samenwerking gemeente en andere ketenpartners dan PI: de 3RO

In de gesprekken met DJI, Reclassering Nederland (RN), SVG en het Leger des Heils (de 3RO) is aangegeven dat de volwassenreclassering een heel beperkte rol speelt in het kader van activiteiten gericht op maatschappelijke re-integratie van (ex-)gedetineerden. De enige rol die de 3RO in dat kader spelen is de uitvoering van gedragsinterventies. Dat doen ze voor circa tien procent van de volwassen

¹⁵⁹ Sommige gemeenten, zoals Amsterdam, hebben ook een 'buiten' re-integratiecentrum, zodat gedetineerden die plotseling vrijkomen en in het RIC 'binnen' van alles opgestart hebben, dit 'buiten' kunnen voortzetten en afmaken.

(ex-)gedetineerden. De gemeente kan wel de volwassenreclassering inhuren voor de uitvoering van bepaalde activiteiten gericht op de vijf basisvoorwaarden. In die situatie is de volwassenreclassering dan één van de uitvoerende partijen.

De doelgroep van RN zijn 18-plussers die geen ernstige verslavingsproblemen hebben en niet dak- of thuisloos zijn. Personen (18-plus) met ernstige verslavingsproblemen komen terecht bij de SVG en dak- of thuislozen bij het Leger des Heils. Sinds het adolescentenstrafrecht is ingevoerd heeft RN heel soms te maken met 16-17-jarigen op wie op advies van de RvdK volwassenstrafrecht en volwassenreclassering wordt toegepast, maar dit komt niet vaak voor. Sinds het adolescentenstrafrecht is ingevoerd heeft RN wel vaker te maken gekregen met 18-plussers die onder het jeugdstrafrecht worden berecht met volwassenreclassering door de 3RO.

Op het punt van onderlinge samenwerking groeien de 3RO steeds dichter naar elkaar toe. In de basis doen de 3RO hetzelfde. De drie organisaties werken vanuit dezelfde systemen, pakken beleidsmatig alles gezamenlijk op, hanteren dezelfde werkwijzen, alleen de doelgroep van elke organisatie is een andere. De 3RO hebben hetzelfde voorzieningenaanbod, alleen binnen het aanbod is gedifferentieerd naar de specifieke doelgroep van de specifieke instelling.

Nog niet veel gemeenten werken met de 3RO samen in het kader van activiteiten gericht op maatschappelijke re-integratie van (ex-)gedetineerden. Op dit moment betrekken slechts enkele gemeenten RN bij de uitvoering van vrijwillige re-integratie of huren RN in. Hiervoor zijn volgens RN twee redenen:

1. Bij vrijwillige re-integratie gaat het om een moeilijk te verwijzen doelgroep: (ex-)gedetineerden zijn primair zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van vrijwillige re-integratie en de gemeente heeft geen dwangmiddelen om (ex-)gedetineerden bij RN te melden voor een interventie.
2. Gemeenten hebben niet op hun netvlies wat de expertise van RN is en wat RN hun kan bieden. RN vindt het van haar kant gezien lastig om alle gemeentes te bereiken.

Gemeenten kunnen in het licht van activiteiten gericht op re-integratie van (ex-)gedetineerden trajecten inkopen bij het Leger des Heils. Het Leger des Heils is tien jaar geleden gestart met het Prison Gate Office project (PGO), dat zich richt op de meest kwetsbare ex-gedetineerden (zie box IV.2). Tien jaar geleden werd gesignaleerd dat ex-gedetineerden na detentie vaak met lege handen de gevangenis uitliepen en vanuit de PI letterlijk op straat kwamen. Prison Gate Office is opgezet, in samenwerking met DJI, om deze mensen te ondersteunen en recidive te verminderen. De mensen die in dit project geholpen worden hebben geen strafrechtelijke titel meer. De begeleiding valt daardoor onder de vrijwillige re-integratie. PGO wordt (in het algemeen) ingezet in opdracht van de gemeente. De gemeente financiert dit dan (koop deze voorziening in bij het Leger des Heils). Het personeel van PGO bestaat uit maatschappelijk werkers en oud-reclasseringswerkers.

De toegevoegde waarde van het PGO is onder meer dat het Leger des Heils meer expertise heeft als het gaat om bijvoorbeeld verstandelijke beperkingen en complexe problematiek in het algemeen dan DJI.

'Als geïntegreerd onderdeel van het Leger des Heils Jeugdbescherming & Reclassering, werken wij in het hele land. Onze beproefde 'hands-on' aanpak is gericht op het voorkomen van recidive en het beperken van overlast. Dit doen wij onder andere door:

- Te zorgen dat iemand weer een dak boven zijn of haar hoofd heeft;
- Herstel van het normale leven door de ex-gedetineerde te begeleiden naar passend werk;
- De ex-gedetineerde te helpen zijn vrije tijd gestructureerd en zinvol te leren besteden;
- De ex-gedetineerde te helpen met het herstellen van relaties en het opbouwen van een positief sociaal netwerk.

Prison Gate Office biedt continuïteit in de begeleiding van ex-gedetineerden. De begeleiding starten we het liefst enkele maanden voor vrijlating en laten we doorlopen tot drie maanden na detentie. Na aanmelding volgt doorgaans snel een kennismaking en een gesprek over zaken die geregeld moeten worden en problemen die spelen. We stemmen onze acties af op de behoeften en mogelijkheden van de cliënt. We overleggen met zowel onze samenwerkingspartners als met familie en vrienden van de cliënt.'

Bron: <http://www.legerdesheils.nl/nieuwe-start-na-gevangenisstraf>

In het kader van PGO biedt het Leger des Heils een breed scala aan voorzieningen, gericht op de vijf basisvoorwaarden. Het Leger des Heils stelt een rapport op, met een advies naar de gemeente wat de ex-gedetineerde nodig heeft aan voorzieningen. De gemeente schakelt, indien gewenst, het Leger des Heils in en het Leger des Heils begeleidt de ex-gedetineerde naar hulpverlening. Dit kan hulpverlening zijn binnen het Leger des Heils (bijvoorbeeld op de afdeling Zorg en Welzijn), maar dit kan ook bij andere partijen zijn. In het kader van arbeid heeft de afdeling Zorg en Welzijn van het Leger des Heils een groot aanbod van programma's.

In het kader van activiteiten gericht op maatschappelijke re-integratie van (ex-)gedetineerden kunnen gemeenten ook interventies van de SVG inkopen. Zo biedt ook de SVG aan om een ex-gedetineerde bij vrijlating als het ware bij de poort op te halen en hem zoveel mogelijk verder te begeleiden. Ook de SVG ervaart dat slechts weinig gemeenten deze interventies bij de SVG inkopen.

Samenwerking gemeente en andere ketenpartners dan PI - tweedelijnsvoorzieningen

Omdat in veel gemeenten de activiteiten gericht op maatschappelijke re-integratie van (ex-)gedetineerden gelokaliseerd zijn in en uitgevoerd worden vanuit de fysieke locatie van het Veiligheidshuis zijn in het algemeen de lijntjes tussen de GCN/trajectregisseur/procesregisseur en de ketenpartners kort. Toch hebben respondenten twee punten genoemd die niet goed lopen in de samenwerking.

Het eerste punt is dat enkele gemeenten in ons onderzoek de ervaring hebben dat de samenwerking tussen de ketenpartners onderling moeizaam verloopt. Samenwerking tussen alle betrokken instanties zou op problemen stuiten, vooral bij complexe problematiek. In een complexe casus is al snel zowel GGZ, verslavingszorg als andere zorg, zoals voor LVB, nodig. Door onvoldoende of geen samenwerking schieten instellingen dan tekort. Een reden hiervoor zou kunnen zijn dat tweedelijnsvoorzieningen, zoals GGZ-verslavingszorg, budgetten hebben, waardoor ze eigen grenzen afbakenen wat de samenwerking verstoort. Vaak spelen subjectieve factoren een rol. Klikt het tussen individuele medewerkers van de verschillende instantie die (zouden moeten) samenwerken, dan verloopt de samenwerking beter dan in het geval zo'n klik er niet is.

Het tweede punt betreft de informatie-uitwisseling en – deling tussen gemeenten en ketenpartners. Er zijn gemeenten met de ervaring dat sommige partners (bijvoorbeeld de reclassering) op grond van de privacywetgeving terughoudend zijn om informatie met de gemeente, maar ook onderling te delen. Terughoudendheid in het delen van informatie komt onder meer voort uit de bescherming van de vertrouwensband tussen zorginstelling en cliënt, maar het achterhouden van informatie wegens angst voor de consequenties zou tot gevolg kunnen hebben dat de ex-gedetineerde niet de meest passende hulp krijgt.

Samenwerking gemeente en andere ketenpartners dan PI – woningaanbieders en -corporaties

Met uitzondering van Deventer hebben de gemeenten/Veiligheidshuizen die in ons onderzoek zijn betrokken geen (contractuele) afspraken of samenwerking met aanbieders van woonvoorzieningen in het algemeen en woningcorporatie(s) in het bijzonder in hun regio met het oog op maatschappelijke re-integratie van (ex-)gedetineerden. Dit ervaren de coördinatoren/regisseurs in het algemeen als een gemis. In deze gemeenten is de groep (ex-)gedetineerden geen bijzondere doelgroep en dienen zij zich, net zoals elke reguliere burger, bij een woningcorporatie in te schrijven waarna zij op een wachtlijst worden geplaatst. De wachttijden voor een woning zijn lang (één gemeente noemt een gemiddelde wachttijd van twee jaar), omdat vrijwel alle gemeenten een tekort aan geschikte, betaalbare woningen hebben en omdat gemeenten te maken hebben met andere groepen (bijvoorbeeld statushouders) die, op grond van het landelijk beleid, voorrang moeten krijgen. Vaak is de detentietijd korter, zodat een dakloos iemand die in detentie gaat na detentie wederom op straat komt.

Informatie-uitwisseling

Op papier hebben alle gemeenten een GCN.¹⁶⁰ Samen met de casemanagers van de PI zijn zij de sleutelfiguren in het organiseren van de re-integratieactiviteiten voor (ex-)gedetineerden. De casemanager faciliteert de gedetineerde tijdens detentie bij het op orde krijgen van de vijf basisvoorwaarden (identiteitspapieren, werk en inkomen, schulden, onderdak en zorg) en zet alles, in samenwerking met de gemeente, in gang. De gemeentelijke nazorgcoördinator faciliteert na detentie.

In het ‘Convenant re-integratie van (ex-)gedetineerden’ is opgenomen dat het gevangeniswezen en gemeenten informatie uitwisselen over de vijf basisvoorwaarden van re-integratie van (ex-)gedetineerden. Informatie-uitwisseling is essentieel om de re-integratie taken van de gemeenten zo snel mogelijk, al tijdens detentie, te kunnen starten (zie paragraaf 2.4.1).

In theorie is het proces van informatie-uitwisseling als volgt ingericht. Het proces van de re-integratie vangt in feite aan zodra een gedetineerde in de PI komt. De casemanager¹⁶¹ van de PI meldt de detentie binnen twee werkdagen via DPAN¹⁶² aan de nazorgcoördinator van de gemeente van herkomst. Nadat de gemeente van herkomst de melding heeft binnengekregen moet de gemeente binnen vijf werkdagen alle beschikbare informatie over de vijf basisvoorwaarden waarom DPAN vraagt invullen in DPAN en retourneren aan de casemanager. De casemanager voert vervolgens een screeningsgesprek met de gedetineerde over zijn situatie op de vijf basisvoorwaarden en legt ook deze informatie vast in DPAN. De informatie wordt gebruikt bij het opstellen van het Detentie- en Re-integratieplan (zie later). Bij ontslag uit detentie moet de casemanager alle gegevens tijdig overdragen aan de gemeente.

De respondent van een grote gemeente noemt als knelpunt dat er nu (te) veel verschillende computersystemen nodig zijn om gegevens over één persoon in te kunnen zien. De G4 (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) draait momenteel een project, de ‘Professional Portal’, waarin een geheel nieuw gemeentelijk systeem voor de sociale diensten wordt opgezet. Dit zou een gemeentelijke medewerker in staat moeten stellen om voor het opvragen van informatie nog maar één scherm te hoeven openen.

¹⁶⁰ Of een trajectregisseur, of iemand in het Veiligheidshuis die de taken van een GCN heeft, eventueel voor meerdere gemeenten.

¹⁶¹ Voorheen de Medewerker Maatschappelijke Dienstverlening (MMD'er) genoemd.

¹⁶² Digitaal Platform Aansluiting Nazorg. DPAN is het registratiesysteem dat in PI's wordt gebruikt om de problematiek van gedetineerden op de verschillende basisvoorwaarden bij aanvang en bij ontslag uit detentie te registreren. In 2010 is er een vernieuwde versie van DPAN in gebruik genomen.

In het proces zoals deze hiervoor theoretisch is vormgegeven zit een aantal knelpunten.

1. Privacywetgeving

Een eerste knelpunt is dat van gemeenten wordt verwacht dat zij binnen vijf werkdagen alle benodigde informatie over de gedetineerde op de vijf basisvoorwaarden in DPAN invullen, maar dit blijkt in de praktijk een moeilijke en soms onmogelijke klus vanwege allerlei privacyregels.

Bij de VNG is het bekend dat de informatie-uitwisseling één van de grootste knelpunten is. In het 'Convenant re-integratie van (ex-)gedetineerden' is opgenomen dat de gemeente en de PI informatie over de gedetineerde met elkaar mogen uitwisselen, maar een juridische grondslag ontbreekt. Wegens het ontbreken van een juridische grondslag en als het gevolg van bestaande schotten tussen gemeentelijke diensten is het niet toegestaan dat gemeentelijke diensten bepaalde informatie over een gedetineerde met elkaar delen. Zo mag bijvoorbeeld de Dienst Werk en Inkomen de coördinator nazorg geen informatie geven over het inkomen van de (ex-)gedetineerde. In de laatste situatie is de gemeente en de PI bij het invullen van DPAN afhankelijk van de eerlijkheid van de gedetineerde.

Door het ministerie van VenJ wordt momenteel een algemene maatregel van bestuur voorbereid die het mogelijk maakt om het justitiële gegeven van start en einde detentie te melden aan gemeenten. Voor de informatie-uitwisseling op de vijf leefgebieden, niet zijnde justitiële gegevens, zal door de gemeenten een grondslag moeten worden gecreëerd. Bij het BIJ traject stuit men niet op deze problemen, omdat een juridische grondslag voor deze gegevensuitwisseling bestaat. Uit onze interviews is gebleken dat bijvoorbeeld via de VNG heel veel informatie binnenkomt bij de gemeente en dat het lastig is voor de gemeenten om te zorgen dat iedere afdeling binnen de gemeente de informatie krijgt die deze nodig heeft en dat afdelingen informatie uitwisselen.

Het gegeven dat GCN/trajectregisseurs nauwelijks toegang hebben tot de gemeentelijke registratiesystemen is een knelpunt bij de bepaling wat optimale (na)zorg voor deze gedetineerde zou moeten zijn.

In Helmond kan de betrokken medewerker (trajectregisseur) DPAN alleen invullen voor de gedetineerden die al bekend zijn bij hem. Maar is de persoon een onbekende dan is het voor hem langs officiële wegen niet mogelijk om alle vragen over de persoon in DPAN te beantwoorden, omdat hiervoor moet worden geput uit diverse gemeentelijke registratiesystemen (zoals een uitkering en schulden) en daar heeft de trajectregisseur officieel geen toegang toe. Dankzij interne afspraken kan de trajectregisseur toch wel het een en ander boven tafel krijgen om DPAN zo goed als mogelijk in te vullen.

Voor de procesregisseur van het Veiligheidshuis waar Roermond onder valt blijkt het geen probleem te zijn om alle gevraagde informatie over een gedetineerde in DPAN in te vullen: dankzij een intern privacyconvenant kunnen de gemeentelijke casemanagers alle gevraagde informatie uit de diverse gemeentelijke registratiesystemen aanleveren voor DPAN, met bijzondere informatie met betrekking tot bijvoorbeeld medicatie of huisvesting. Het goede privacyconvenant is de resultante van zo'n zes jaar al op deze manier werken, waardoor er vaste contactpersonen en vertrouwensbanden tussen het Veiligheidshuis en de gemeente zijn.

Utrecht ervaart dat privacyregels een groot knelpunt zijn met het oog op informatie-uitwisseling in DPAN. De respondenten zijn van mening dat het privacyconvenant dat door DJI en VNG is opgezet, juridisch niet geldig is en dat men hierdoor stuit op problemen bij de gegevensuitwisseling tussen verschillende diensten binnen de gemeente en tussen de gemeente en instanties als bijvoorbeeld het UWV. In principe is de toestemming nodig van de gedetineerde zelf om informatie te kunnen verkrijgen. Dit staat zorg op maat soms in de weg, want dan is men afhankelijk van wat de gedetineerde wel en niet wil vertellen. Zo is het bijvoorbeeld niet mogelijk om bij de dienst Werk en Inkomen door te geven dat iemand een ex-gedeteneerde is (de medewerker van de Dienst zou het wel af kunnen leiden uit het gat in de periode waarin een persoon een uitkering heeft ontvangen). De gemeente is ook vaak niet bekend met de volledige schuldenproblematiek van een (ex-)gedetineerde.

Ook binnen de gemeente Den Haag is de respondent van mening dat er voor het invullen van DPAN nog ruimte voor verbetering is. De respondent relateert dit aan de samenwerking met de casemanagers in de PI. Casemanagers hebben in de loop van de detentie meerdere gesprekken met de (ex-)gedetineerde en zouden op die manier DPAN vollediger kunnen maken. Bureau Nazorg meldt in DPAN of iemand inkomen heeft en of iemand een traject heeft bij de schuldhulpverlening van de gemeente. De grenzen binnen de privacy liggen vaak in de verdieping daarvan. Zo mag een casemanager bijvoorbeeld niet met Bureau Nazorg delen welk delict een klant heeft gepleegd.

Uit het onderzoeksrapport van de Rekenkamer Amsterdam (2013, p. 44 e.v.) blijkt dat de frontoffice van de gemeente Amsterdam¹⁶³ beperkt reageert op informatieverzoeken die via DPAN worden ontvangen. In de praktijk worden de standaardvelden die de casemanagers in de PI's moeten helpen om een integrale diagnose op de vijf basisvoorwaarden te kunnen stellen niet of nauwelijks ingevuld door de gemeente, omdat de medewerkers van het frontoffice geen toegang hebben tot alle benodigde informatie om de vragen uit DPAN voor de gemeente te kunnen beantwoorden. Het frontoffice heeft geen toegang tot de systemen van de GGD en beperkt toegang tot de Gemeentelijke Basisadministratie. (Een tweede reden is dat het veel tijd kost en dat daarvoor onvoldoende ambtelijke capaciteit beschikbaar is).

In Deventer speelt het knelpunt rondom het invullen van DPAN niet. De respondenten refereren aan het convenant tussen DJI en VNG, waar zou staan dat informatie mag worden uitgewisseld. Volgens hen zijn er dus geen problemen rondom privacy. In deze gemeente is een pilot gaande ('frontoffice') waarin meer informatie over een gedetineerde wordt verstrekt dan waar DPAN om vraagt. In deze pilot wordt informatie opgenomen over onder andere het vergrijp en de duur van detentie, waardoor er betere zorg op maat kan worden geboden.

2. Informatie-uitwisseling is niet 100 procent sluitend

Uit de vierde meting van de Monitor Nazorg ex-gedetineerden blijkt dat er in DPAN voor een groot deel van de ex-gedetineerden geen informatie beschikbaar is.¹⁶⁴ De onderzoekers geven hiervoor registratiefouten als verklaring op:

- Niet altijd klopt de einddatum van detentie;
- DPAN-dossiers zijn niet afgesloten;
- Gedetineerden hebben een registratienummer dat later veranderd is (in het gevangeniswezen wordt het strafrechtsketennummer gehanteerd).

In de gesprekken met de acht gemeenten en Veiligheidshuizen zijn daarnaast de volgende punten geconstateerd.¹⁶⁵

- Een PI stuurt niet altijd een DPAN-melding of de melding gaat naar een verkeerde gemeente (bijvoorbeeld naar de gemeente waar de bewindvoerder van de gedetineerde het postadres heeft);
- DPAN-meldingen komen later binnen dan de afgesproken vijf werkdagen;
- Het onderhoud van de gegevens van DPAN (bijvoorbeeld overplaatsing, tijdelijke schorsing, voorwaardelijke vrijlating) vinden onvoldoende plaats en/of worden niet aan de gemeente doorgegeven;
- DJI wisselt alleen gegevens uit met de gemeente waar een gedetineerde voor het laatst gehuisvest is geweest. Hierdoor kan het voorkomen dat bij een gemeente niet bekend is dat er iemand uit detentie komt die zich wel vestigt in die gemeente en dat er over deze persoon ook niets bekend is bij deze gemeente van vestiging;

¹⁶³ In Rekenkamer Amsterdam (2013) staat (p. 41) dat in 2014 het frontoffice nazorg het centrale punt in de gemeente Amsterdam is waar bepaald wordt of en zo ja op welke wijze gedetineerden nazorg krijgen van de gemeente.

¹⁶⁴ WODC, *Vierde meting van de Monitor Nazorg ex-gedetineerden*, Cahier 2015-11 p.5

¹⁶⁵ Zie bijvoorbeeld ook: Stichting Kocon, *Evaluatieverslag Pilot nazorg ex-gedetineerden Katwijk, Katwijk*, december 2012, p. 8.

- Gemeenten worden niet altijd op de hoogte gesteld als een gedetineerde die in het buitenland is gedetineerd, vrijkomt en zich na vrijlating in de betreffende gemeente wil gaan vestigen. Bureau Buitenland, onderdeel van de Reclassering, heeft contact met Nederlanders die in het buitenland gedetineerd zijn, maar koppelen niet altijd alle meldingen aan de ontvangende gemeenten terug.

Uit het onderzoeksrapport van de Rekenkamer Amsterdam (2013, p. 44 e.v.) blijkt ook dat de informatie-uitwisseling niet 100 procent sluitend is. Zo komen casemanagers in de PI's niet altijd toe aan de screening van gedetineerden, vooral niet van kortgedetineerden. In deze gevallen kan de gemeente de re-integratie niet opstarten, omdat de benodigde informatie ontbreekt. Ten tweede blijkt de frontoffice van de gemeente Amsterdam beperkt te reageren op informatieverzoeken die via DPAN worden ontvangen. In de praktijk worden de standaardvelden die de casemanagers in de PI's moeten helpen om een integrale diagnose op de vijf basisvoorwaarden te kunnen stellen niet of nauwelijks ingevuld voor de gemeente. Eén van de twee in het rapport genoemde redenen is dat dat (te) veel tijd kost en dat daarvoor onvoldoende ambtelijke capaciteit is. De tweede reden is hiervoor al genoemd en houdt verband met de privacywetgeving (medewerkers van het frontoffice hebben geen toegang tot alle benodigde informatie om de vragen uit DPAN voor de gemeente te kunnen beantwoorden).

IV.2.3 Uitvoering re-integratieactiviteiten gericht op de vijf basisvoorwaarden

We concentreren ons in deze paragraaf op de uitvoering van activiteiten op de terreinen van de basisvoorwaarden werk en inkomen, schuldhulpverlening, huisvesting en zorg. In het algemeen zijn zaken zoals de identiteitskaart en de collectieve zorgverzekering voor alle gedetineerden goed geregeld.¹⁶⁶ Tijdens detentie houdt de zorgverzekering op. De zorg tijdens detentie wordt bekostigd door DJI.¹⁶⁷

Werk en inkomen

Inkomen

Vanuit de gedachte dat hoe eerder een ex-gedetineerde voorzien is van een inkomstenbron, hoe kleiner het risico op recidive is, hebben vrijwel alle gemeenten/Veiligheidshuizen (in het geval een gemeente de re-integratieactiviteiten in het Veiligheidshuis heeft belegd) in het onderzoek afspraken gemaakt met de PI dat gedetineerde burgers zonder inkomstenbron in de laatste maand voor hun invrijheidsstelling vanuit het RIC van de PI kunnen solliciteren. Hierdoor vangt de wachttijd van één maand al in de PI aan en hebben zij zodra zij uit detentie komen per direct recht op een uitkering. In Den Haag en Amsterdam (2013) is dit echter anders geregeld.

In Den Haag wordt een ex-gedetineerde die een uitkering moet regelen rechtstreeks vanuit de PI naar Bureau Nazorg verwezen. Omdat in Den Haag de re-integratie is ondergebracht bij de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid binnen de gemeente kan BN een uitkering sneller regelen (binnen twee weken) dan via de reguliere weg (vier weken). Een ex-gedetineerde zou ook via het reguliere traject alsnog in een uitkering terecht kunnen komen, maar dit is dus in het nadeel van de ex-gedetineerde aangezien de reguliere route langer duurt.

Eén van de taken van de Dienst Werk en Inkomen (DWI) van de gemeente Amsterdam is om WWB-uitkeringen na detentie zo snel mogelijk te hervatten.¹⁶⁸¹⁶⁹ Dit is relatief eenvoudig voor gedetineerden die korter dan acht weken in detentie verblijven: voor hen wordt de uitkering tijdelijk opgeschort en de uitkering herleeft direct na detentie. Voor gedetineerden die langer dan acht weken gedetineerd zijn, is

¹⁶⁶ Het Amsterdamse reguliere nazorgbeleid is om uitsluitend aanvragen voor een ID af te handelen van Amsterdammers die in Amsterdam zijn gedetineerd. Amsterdammers die buiten Amsterdam zijn gedetineerd moeten op de plaats van detentie een ID aanvragen, nadat zij zich ter plaatse hebben laten inschrijven (zie Rekenkamer Amsterdam, 2013, p. 53).

¹⁶⁷ De gedetineerde is zelf verantwoordelijk voor het stopzetten en reactiveren van de zorgverzekering, maar doet dit niet altijd; de gemeente heeft hierin geen rol.

¹⁶⁸ De informatie gaat over 2013, dus voor de inwerkingtreding van de Participatiewet.

¹⁶⁹ Zie Rekenkamer Amsterdam, o.c., 2013, p. 70.

opschorting niet mogelijk: zij moeten na detentie een nieuwe aanvraagprocedure doorlopen. De beoordeling van de aanvraag wordt pas na detentie gestart. Weliswaar kan in sommige gevallen de beoordeling versneld worden uitgevoerd, maar dit is afhankelijk van de algemeen geldende procedures en mogelijkheden van DWI en is niet het gevolg van het gemeentelijk re-integratiebeleid voor gedetineerden.

Voor de Top 600 in Amsterdam heeft WPI een speciaal multidisciplinair interventieteam ingericht. Dit team levert maatwerk door middel van intensieve en persoonlijke begeleiding van de Top 600 klanten op de basisvoorwaarden: werk, inkomen, schulden en scholing. Dit team start al tijdens detentie de voorbereiding van een aanvraag voor een uitkering.¹⁷⁰

Eén van de respondenten signaleert het gebrek aan inkomen tijdens detentie als een knelpunt. Deze respondent is van mening dat het gebrek aan inkomen de gedetineerden opbreekt na detentie. Het zou (naar Duits model) kunnen helpen als gedetineerden de kans krijgen om tijdens detentie een spaarpotje op te bouwen door te werken en dit spaarpotje na detentie in te zetten, bijvoorbeeld door hieruit de eerste voorzieningen na detentie (voor bijvoorbeeld huisvesting) te bekostigen.

Arbeidstoeleiding

In een aantal gemeenten van ons onderzoek (Helmond, Deventer, Roermond, Utrecht, Amsterdam regulier re-integratiebeleid) zijn gedetineerde burgers na hun detentie weer een 'reguliere' burger, worden zij door de gemeente ook behandeld als iedere andere 'reguliere' burger en kunnen zij na detentie, net als iedere andere burger, gebruikmaken van de reguliere voorzieningen. Toch doen vrijwel alle gemeenten iets extra's voor hun burgers die uit detentie komen als het gaat om toeleiding naar werk. Zo krijgen alle ex-gedetineerden in Helmond de eerste zes maanden nadat zij uit detentie zijn intensievere begeleiding van de medewerkers van de Dienst Werk en Inkomen om hen naar een baan te begeleiden dan reguliere burgers.

In Deventer wordt gewerkt met de participatieladder voor de arbeidsmarkt. In deze gemeente is een project gaande om de afstand tot de arbeidsmarkt van uitkeringsgerechtigden te verkleinen en hierin kunnen ex-gedetineerden ook participeren. Zij vormen voor dit project geen specifieke doelgroep, maar zijn onderdeel van de groep 'met een smetje'. Daarnaast doet een groep (van circa 25) ex-gedetineerden vrijwilligerswerk via een gemeentelijke stichting.

In Roermond wordt indien in DPAN is aangetekend dat de ex-gedetineerde een LVB'er is een speciale consulent voor hem geregeld. In een PI in deze regio, Sittard, is een pilot gaande waarbij gedetineerden al tijdens detentie betaalde arbeid kunnen verrichten die zij bij deze werkgever na detentie kunnen voortzetten.¹⁷¹

In het reguliere re-integratiebeleid van de gemeente Amsterdam wordt arbeidstoeleiding in de praktijk pas na detentie gestart.¹⁷² Na detentie kunnen gedetineerden gebruikmaken van de reguliere begeleidingstrajecten van DWI. Hoewel geen onderdeel van het gemeentelijk re-integratiebeleid, streeft DWI ernaar om voor alle gedetineerden zonder inkomen uit arbeid een gesprek te plannen op de eerste dag na detentie. Op basis van dit gesprek wordt bepaald welk traject de gedetineerde voor arbeidstoeleiding of dagbesteding gaat volgen. DWI hanteert de participatieladder voor indeling van cliënten: gedetineerden kunnen, afhankelijk van hun mogelijkheden, op alle vijf de treden instromen.

In vooral de grote gemeenten (Groningen, Den Haag, Amsterdam voor zover Top 600) worden gedetineerden wel als een aparte subgroep gezien als het gaat om de begeleiding naar werk na detentie.

In Groningen vallen ex-gedetineerden als subgroep binnen de Dienst Werk, Inkomen en Maatschappelijke Participatie (WIMP). DJI heeft financieel één fte beschikbaar gesteld voor

¹⁷⁰ Zie: Gemeente Amsterdam, *Effectmonitor Top 600 2015*, Gemeente Amsterdam, definitief 23 februari 2016, p. 13.

¹⁷¹ In het gesprek met DJI is verteld dat ook de gemeente Almelo een ex-mate programma heeft ingevoerd. In dit programma mogen gedetineerden extramuraal arbeid uitvoeren.

¹⁷² Zie Rekenkamer Amsterdam, o.c., 2013, p. 70 - 71.

arbeidstoeleiding en verbinding met het Veiligheidshuis. De taak van deze medewerker is om iedereen die tijdens detentie gemotiveerd is te begeleiden naar een zinvolle dagbesteding, naadloos aansluitend op invrijheidsstelling. Deze aanpak, die al tijdens detentie begint, heeft ertoe geleid dat het aantal gedetineerden dat na detentie gelijk naar een dagbesteding of werk doorstroomt met meer dan 100 procent is toegenomen (voorheen stroomde nagenoeg niemand gelijk door naar werk). Binnen de Dienst WIMP bestaat het programma ‘Werken na Detentie’, dat ex-gedetineerden, indien nodig, helpt bij het vinden van een baan. Bij dit programma werken vier à 5 personen en zij bezoeken ook met enige regelmaat PI’s. De door DJI gefinancierde medewerker begeleidt ex-gedetineerden onder meer ook naar dit programma. In Groningen is ook nog een welzijnsstichting (Werkpro), die gelieerd is aan de Dienst WIMP. Werkpro begeleidt mensen met multiproblematiek die een intensievere begeleiding bij dagbesteding nodig hebben. Ook deze organisatie richt zich op arbeidstoeleiding.

Nadat in Den Haag de intake van Bureau Nazorg de ex-gedetineerde hebben voorzien van een lopende uitkering, wordt bekeken of de klant op de vijf basisvoorwaarden stabiel genoeg is om verder reguliere begeleiding vanuit de Sociale Dienst te krijgen (zoals iedere andere uitkeringsgerechtigde burger). Het bijvoorbeeld begeleiding naar werk door het Werkgeversservicepunt of begeleiding naar vrijwilligerswerk door de afdeling Participatie. Gemiddeld kunnen de meeste klanten na drie maanden mee in de reguliere dienstverlening, maar daarnaast is er een groep die structureel niet kan worden doorgezet, omdat hun situatie naar verwachting nooit stabiel genoeg zal worden (bijvoorbeeld vanwege een ernstige psychische stoornis).

Om na te gaan of iemand stabiel genoeg is om reguliere dienstverlening aan te kunnen worden wordt groepsgevoels een brede intake¹⁷³ afgenomen en gekeken of en waar iemand zou kunnen werken. De intake schatten in of iemand het aan kan om verder te gaan in de reguliere dienstverlening. De intake hebben een achtergrond in sociaal maatschappelijke dienstverlening, sociaal recht en maatschappelijk werk en dienstverlening. Vervolgens zijn er bij Sociale zaken en Werkgelegenheid drie opties: 1) iemand mag aan het werk en krijgt ondersteuning van het werkgeversservicepunt, 2) iemand valt onder de Participatiewet en kan vrijwilligerswerk doen of 3) iemand is niet geschikt en wordt ontheven.

Het multidisciplinair interventieteam WPI van de gemeente Amsterdam levert de Top 600 klanten maatwerk door middel van intensieve en persoonlijke begeleiding, afgestemd op de persoon, op onder meer de basisvoorwaarden werk/scholing. Het team begeleidt Top 600 klanten naar werk, een leerwerktraject of dagbesteding, teneinde hun mogelijkheden op de arbeidsmarkt te vergroten. De begeleiding van WPI start vaak al tijdens detentie. Het interventieteam zet door middel van wekelijkse gesprekken in op het vinden van betaald werk of scholing, eventueel door het inzetten van een jobhunter die gericht banen zoekt voor de doelgroep.¹⁷⁴ WPI heeft twee werkcoaches aangetrokken voor klanten met een (licht) verstandelijke beperking, een psychische stoornis of middelenmisbruik. Indien de afstand tot de arbeidsmarkt (te) groot is, zoekt het interventieteam naar een passend leerwerktraject of dagbesteding.

Schuldhelpverlening

Uit de gesprekken komt het beeld naar voren dat schuldenproblematiek de ‘taaieste’ basisvoorwaarde is als het gaat om het creëren van oplossingen. Eén van de redenen is dat de schulden van een gedetineerde niet goed in kaart kunnen worden gebracht. De gemeente is vaak niet bekend met de volledige schuldenproblematiek van een (ex-)gedetineerde, maar vaak heeft een (ex-)gedetineerde zelf ook geen of nauwelijks overzicht van de omvang van de eigen schulden (van de omvang van de bedragen en bij wie de schulden zijn gemaakt). De omvang van de schulden wordt gaandeweg zichtbaar als er aanmaningen komen en/of incassobureaus zich melden en blijkt vaak eerder veel groter dan kleiner te zijn dan oorspronkelijk werd gedacht. Een gedetineerde kan dan schulden blijken

¹⁷³ De samenwerking tussen BN en de brede intake is vrij nieuw, sinds 1 maart 2016.

¹⁷⁴ Zie: Gemeente Amsterdam, *Effectmonitor Top 600 2015*, Gemeente Amsterdam, definitief 23 februari 2016, p. 22.

te hebben bij de belastingdienst (zorgverzekering bijvoorbeeld), woningcorporaties (huurachterstanden), het CJIB (boetes), maar ook bij winkels (kopen op afbetaling), en/of privépersonen.

Het zou voor de GCN/trajectregisseur met het oog op activiteiten gericht op re-integratie op de basisvoorwaarde schuldhulpverlening gemakkelijker zijn als hij inzicht zou hebben in de schuldenproblematiek van een (ex-)gedetineerde. Maar, zoals hiervoor is geschreven, a) het ontbreekt de gedetineerde vaak zelf aan inzicht in de eigen schuldenproblematiek, b) de gemeente heeft geen directe toegang tot de gegevens van organisaties zoals de belastingdienst of woningcorporaties en c) dergelijke organisaties mogen de gemeente die informatie niet verschaffen, vanwege privacywetgeving.

Een aantal respondenten geeft aan dat zij graag al tijdens detentie alle informatie over mogelijke schulden op een rij zouden willen hebben. Dat zou hen in staat stellen om al tijdens detentie een plan van aanpak te maken, waar al tijdens detentie mee van start zou kunnen worden gegaan. Dit plan zou dan na detentie kunnen worden voortgezet. De gemeente Utrecht spant zich hiervoor al tijdens detentie in en zoekt hiervoor de noodzakelijk samenwerking met de PI en met organisaties zoals UWV, woningcorporaties en de Belastingdienst.

In Den Haag en Amsterdam (Top 600) zijn afspraken gemaakt met het CJIB¹⁷⁵ omdat CJIB-schulden voor ex-gedetineerden een probleem vormen. Iemand met CJIB-schulden kan ieder moment gegijzeld worden of een vervangende hechtenis moeten uitzitten, waardoor de opgebouwde stabiliteit (weer) in gevaar zou kunnen komen. In Den Haag komt iemand met CJIB-schulden om die reden dan ook niet in aanmerking voor een traject in de schuldhulpverlening en ook niet voor arbeidstoeleidingstrajecten. Soms koopt BN een extern bureau in dat een (ex-)gedetineerde helpt bij zijn budgetbeheer.

In sommige andere gemeenten is de gedachte dat tijdens detentie een-gedetineerde geen inkomen heeft, hij dus ook (nog) geen schulden kan aflossen en dat de inzet van schuldhulpverlening dan nog geen zin heeft. Volgens deze respondenten is dan het hoogst haalbare dat de (ex-)gedetineerde bij vrijlating zelf inzicht heeft in zijn eigen schuldenproblematiek. Na vrijlating kan de gemeente dan de ex-gedetineerde in contact brengen met een instelling voor schuldhulpverlening, maar bij eventuele vervolgafspraken draagt de ex-gedetineerde zelf de verantwoordelijkheid.

Wonen/huisvesting

Een knelpunt dat zich in vrijwel alle gemeenten in het onderhavige onderzoek voordoet is het ontbreken van voldoende geschikte en betaalbare woningen voor ex-gedetineerden. Dit geldt echter niet alleen voor de groep ex-gedetineerden, maar voor alle burgers die afhankelijk zijn van dergelijke woningen (bijvoorbeeld statushouders, alleenstaanden, jongeren, LVB'ers). Alleen in krimpgemeenten, vaak dichtbij de grens gelegen, is het knelpunt minder groot. Extra probleem is dat een deel (in sommige gemeenten een groot deel: Helmond 30% tot 35%) van de ex-gedetineerden dak- en thuisloos is als zij in detentie gaan. Deze groep is structureel dakloos en het grootste deel blijft met het huidige woningaanbod ook na detentie dakloos. Volgens een respondent zouden er ook binnen het huidige zorgaanbod weinig mogelijkheden zijn voor deze groep.

De respondenten van een aantal gemeenten in het onderzoek geven aan dat zij met het oog op re-integratie op de basisvoorwaarde wonen/huisvesting geen (al dan niet contractueel vastgelegde) afspraken, dan wel directe lijnen hebben met aanbieders van woonvoorzieningen in het algemeen en ook niet met woningcorporaties in het bijzonder. Zij ervaren de afwezigheid van goede afspraken als een gemis. Alleen bij een zeer complexe casus kan een voorziening als een woning, mits noodzakelijk, direct geregeld worden door interventie van de burgemeester als verantwoordelijke voor de openbare orde.

¹⁷⁵ Bijvoorbeeld het treffen van betalingsregelingen, het terugbrengen van een deel van de boetes naar het eerste initiële bedrag, het voorkomen van gijzelingen.

Ook in Groningen heeft het Veiligheidshuis geen directe lijnen met woningcorporaties. In Groningen is het leggen van contact met deze instanties een taak van de ketenpartners (bijvoorbeeld de 3RO, zorginstellingen). Er is grote vraag naar locaties voor begeleid wonen. Begeleiding is vaak wenselijk en zorginstellingen kunnen dan middels het concept 'proefwonen' begeleiding bieden. De ex-gedetineerde krijgt dan een proefperiode van een jaar. Dit houdt in dat een bewoner een huis kan krijgen op voorwaarde van een jaar goed gedrag. Als hij tijdens dat jaar goed gedrag heeft vertoond, kan hij of zij in de woning blijven. In de maatschappelijk opvang in Groningen worden ex-gedetineerden als een aparte groep beschouwd.

In Deventer zijn er in het algemeen geen wachtlijsten bij woningcorporaties. Woningcorporaties stellen jaarlijks twee woningen beschikbaar voor moeilijke groepen: hier kunnen ex-gedetineerden gebruik van maken. Door de nauwe samenwerking tussen partijen kan er vaak wel een oplossing worden geregeld als er wel sprake zou zijn van wachtlijsten. Personen die op een zwarte lijst voor een woning zijn geplaatst (wegens bijvoorbeeld een huurachterstand) kunnen via bijzondere bemiddeling in aanmerking komen voor een omklapwoning. Dit is een woning die voor een bepaalde periode op naam komt van een instelling (bijvoorbeeld het Leger des Heils) die dan ook de huur betaalt. Na een jaar klap de woning om en gaat de ex-gedetineerde zelf de huur betalen. Twee jaar geleden is de gemeente begonnen met het project 'huisvesting kwetsbare burgers'. Het doel was mensen te huisvesten die kansen op de woningmarkt ontbeerden. De groep 'ex-gedetineerden' maakte deel uit van de doelgroep van dit project. In de praktijk bleek echter dat de complexe gevallen onder hen toch vaak niet in aanmerking kwamen voor huisvesting op grond van de geldende criteria.

In Amsterdam ondersteunt de Top 600 aanpak de Top 600 klant in het organiseren van tijdelijk, passend verblijf. Een Top 600 persoon die via deze weg een verblijfsplek krijgt toegekend gaat hiervoor een contract aan met de regisseur, de organisatie die de woonvoorziening levert en het AcV. In dit contract zijn voorwaarden opgenomen (bijvoorbeeld in het kader van de behandeling) waaraan de Top 600 persoon zich moet houden om de verblijfsplek te kunnen behouden.

Uit het rapport van de Rekenkamer Amsterdam (2013) blijkt dat de gemeente Amsterdam wat betreft re-integratie op het gebied huisvesting voor 'reguliere'(ex-)gedetineerden zich vooral ingezet heeft voor de uitbreiding van de capaciteit van de maatschappelijke opvang. Hier zij echter wel stringente toelatingscriteria aan verbonden, zodat plaatsing in de maatschappelijke opvang in de praktijk alleen toegankelijk is voor gedetineerden die niet alleen dakloos zijn, maar ook OGGZ-problematiek hebben. Gedetineerden worden hiervoor gescreend, net als alle andere mensen die een beroep doen op de maatschappelijke opvang. Deze screening vindt plaats na afloop van detentie en kent een wachtlijst. Het is niet bekend in hoeverre screening tijdens detentie in het kader van re-integratie ertoe leidt dat gedetineerden dit proces sneller doorlopen. In de praktijk blijkt ook dat als gedetineerden voldoen aan de toelatingscriteria dit hen niet opvang garandeert. De maatschappelijke opvang kent, ook na realisatie van de uitbreiding van de capaciteit, wachtlijsten.¹⁷⁶

Omdat het karakter van de populatie gedetineerden in Amsterdam in de loop der tijd veranderd is van voorheen voornamelijk oudere personen met psychiatrische problemen, verslaving en dakloosheid naar nu vooral jongere personen met gedragsproblemen, persoonlijkheidsproblematiek en/of een verstandelijke beperking, zou de maatschappelijke opvang geen goede optie meer zijn voor Amsterdamse ex-gedetineerden. De maatschappelijk opvang zou nog steeds vooral gericht zijn op oudere, dakloze personen met psychiatrische/verslavingsproblematiek (35+), maar niet op de 20+ LVB'ers, die andere zorg nodig hebben.

Omdat in kleinere gemeenten dan Amsterdam de aantallen (ex-)gedetineerden kleiner zijn en hun kenmerken wellicht anders, zal de maatschappelijke opvang in kleinere gemeenten eerder uitkomst bieden. Een knelpunt dat in dat verband wordt genoemd, is dat er te weinig doorstroom is in de maatschappelijke opvang.

¹⁷⁶ Zie Rekenkamer Amsterdam, o.c., 2013, p. 63-64.

Een aantal respondenten noemt als probleem dat woningcorporaties geen ‘tweede-kans’-beleid kennen. Personen die zich niet aan de regels van huisvesting hebben gehouden (bijvoorbeeld voor overlast hebben gezorgd, hennepsteelt of huurschuld) worden op een ‘zwarte lijst’ geplaatst en komen dan al gauw een aantal (twee, drie) jaren niet meer in aanmerking voor een nieuwe (tweede) kans op een woning. Vaak belanden deze personen dan in de maatschappelijke opvang. Als diegene het vervolgens probeert buiten de eigen woonplaats, dan stelt men dat er geen regiobinding is. Op deze manier blijft men in de opvang, wat doorstroming belemmert.

Box IV.3 Citaat van een respondent

‘In zekere zin is het huidige systeem erg hard. Gedetineerden zijn vaak (zwaar) beschadigde hulpbehoevende individuen. In het huidige systeem mag iemand één keer in de fout gaan, daarna niet meer. Bovendien wordt iemand die ooit in het verleden in de fout is gegaan daar steeds weer opnieuw op afgerekend. Ik zou iedereen de kans willen geven om vaker te mogen vallen, zonder steeds opnieuw gestraft te worden. Ik pleit voor een time-out mogelijkheid. Dat houdt in dat iemand, zonder tussenkomst van een rechter, eventjes kan afkoelen (in een PI) om hem of haar de gelegenheid te geven weer ‘normaal’ te doen. Ook zou er meer op de zorgketen vertrouwd moeten worden en dus minder detentie en meer zorg verleend moeten worden.’

SVG is van mening dat er een tussenstap wordt gemist voor de ex-gedetineerden tussen detentie en huisvesting. Een aanbeveling is om drie of vier bovenregionale Prison Gate Houses (PGH) te creëren, een tijdelijke verblijfplaats voor ex-gedetineerden op het moment dat ze uit de PI komen. Vooral in de Randstad is woonruimte moeilijk te regelen en een PGH zou dan handig zijn als overbruggingsperiode. Dan hoeven ex-gedetineerden niet de dag- en nachtopvangen af te struinen en dan is ook de kans groot dat de kans op recidive kleiner wordt. Het is in dit verband belangrijk dat er al tijdens detentie een plan van aanpak wordt gemaakt. Dit gebeurt nog te weinig.

Zorg

Op het gebied van de basisvoorwaarde ‘zorg’ zijn er enerzijds gemeenten die wel en anderzijds gemeenten die geen wachtlijsten bij zorgaanbieders ervaren. Als we kijken naar de acht gemeenten die in het onderzoek zijn betrokken dan lijkt het al dan niet voorkomen van wachtlijsten geen verband te houden met de grootte van de gemeente: zowel grote als kleine gemeenten ervaren wel wachtlijsten en zowel grote als kleine gemeenten ervaren geen wachtlijsten.

In de gemeenten lopen de voorzieningen voor zorg via het reguliere aanbod. In gemeenten waar wachtlijsten zijn is de overbruggingsperiode na detentie tot het krijgen van de gewenste/noodzakelijke zorg (bijvoorbeeld verslavingszorg) lang. Volgens een respondent is dit extra frustrerend als het gaat om ‘zorgmijders’: als er veel moeite is gedaan om een gedetineerde te overtuigen gebruik te maken van bepaalde zorg (vaak bemoeizorg: geestelijke zorg en verslavingszorg) en hij heeft eindelijk deze zorg geaccepteerd, dan is het frustrerend om vervolgens te moeten melden dat er nog een wachttijd is. Als het bijvoorbeeld zes weken duurt voordat iemand de zorg krijgt is het een reële mogelijkheid dat die persoon inmiddels weer in zijn oude gewoonten teruggevallen is.

Eén van de grote gemeenten in het onderzoek die geen grote problemen in het licht van wachtlijsten bij zorginstellingen ervaart, noemt als één van de oorzaken dat de GCN en het Veiligheidshuis fysiek onder één dak zijn gehuisvest. Wordt de GCN geconfronteerd met een wachtlijst van een zorgaanbieder, dan is het lijntje naar iemand van het Veiligheidshuis heel kort en kan het Veiligheidshuis als intermediair optreden door hun lijntjes naar de betreffende ketenpartner aan te spreken. Dit geldt ook als het om een single-problematiek casus gaat. Als het aankomt op ondersteunende zorg, zoals bijvoorbeeld de psycholoog, dan zijn er in deze gemeente wel wat langere wachttijden.

In het rapport van de Rekenkamer Amsterdam (2013, p. 78) is geconcludeerd dat plaatsing bij zorgaanbieders/behandelaars na detentie geen probleem is: er zijn geen wachtlijsten ten tijde van het onderzoek. Op basis van een steekproef van 150 cliënten die na detentie bij de GGD zijn aangemeld, bleek dat 70 procent na detentie is geholpen op de basisvoorwaarde zorg. Hierbij gaat het vooral om

continuering van zorg voor cliënten die voor detentie al in zorgtrajecten zaten. In de praktijk blijken tijdens detentie nauwelijks ‘nieuwe’ zorggevallen te ontstaan. Het is volgens de onderzoekers onbekend in hoeverre de screening in het kader van re-integratie heeft bijgedragen aan een snellere toeleiding naar nieuw geïndiceerde zorg. In het onderzoeksrapport van de Rekenkamer Amsterdam is wel geconstateerd dat het moeilijker wordt om gedetineerden succesvol naar zorgtrajecten toe te leiden. De ‘oude’ groep verslaafde gedetineerden (die goed in beeld was bij de GGZ vanwege hun verslaving) neemt af en een nieuwe groep gedetineerden zonder verslavingsproblematiek neemt toe. Deze ‘nieuwe’ groep gedetineerden is lastiger naar zorg toe te leiden, omdat dit veelal op basis van vrijwilligheid moet gebeuren.

IV.2.4 Overige knelpunten in de uitvoering

Sluiting PI's en afstand PI – gemeente

Waar een gedetineerde terecht komt is onder meer afhankelijk van de duur van de gevangenisstraf en de inschatting van het vluchtgevaar en maatschappelijk risico. Als gevolg van een teruglopend aantal gedetineerden op landelijk niveau en als gevolg van bezuinigingen is in de afgelopen jaren een aantal PI's gesloten. In de regio's waar PI's zijn gesloten worden GCN/proces-/trajectregisseurs van gemeenten en/of Veiligheidshuizen geconfronteerd met grotere afstanden die zij moeten overbruggen om hun gedetineerde burgers in verder weg gelegen PI's te kunnen bezoeken. Hiervoor is geen (extra) geld beschikbaar. Gedetineerden die verder weg van hun woonplaats gedetineerd zijn, lijden hieronder in de vorm van een verminderde kwaliteit van de geboden re-integratie.¹⁷⁷

Zowel Roermond, Deventer als Groningen bevestigen dit knelpunt. Omdat de afstand tot de PI's waar hun burgers zijn gedetineerd groter is geworden, is het voor de medewerkers van gemeente/Veiligheidshuis moeilijker geworden om tijdens detentie met de gedetineerde in contact te komen en te communiceren. Groningen lost dit op door een landelijke opererende organisatie, zoals het Leger des Heils, in te schakelen.

De procesregisseur van het Veiligheidshuis waar Roermond de re-integratieactiviteiten heeft ondergebracht, brengt drie keer per jaar nieuwe ID-kaarten rond in de diverse PI's waar de gedetineerden van deze gemeente in detentie zijn. Komt iemand uit detentie in de periode tussen twee bezoeken, dan komt deze persoon zonder ID-kaart uit detentie. Volgens deze respondent is ook de communicatie tussen betrokkene en de casemanager van de PI niet optimaal: er is niet genoeg tijd om ‘zachte’ informatie uit te wisselen, want volgens deze respondent zijn ‘casemanagers 90 procent van hun tijd bezig met noodzakelijke administratieve handelingen’.

Volgens de respondenten van Deventer is de consequentie van plaatsing van een burger van deze gemeente in een ver(der) weg gelegen PI dat de re-integratie wordt bemoeilijkt; omdat het meer tijd kost om naar die PI te gaan, wordt de re-integratie duurder en kan de re-integratie daar ook in kwalitatieve zin onder lijden. Deze respondent pleit voor (meer) inspraak in welke PI burgers van deze gemeente worden gedetineerd, om zo de best mogelijke re-integratie te kunnen leveren en om ervoor te zorgen dat elke gedetineerde dezelfde kwaliteit zorg krijgt. Het overdragen van de gedetineerde aan de gemeente waar de gedetineerde in detentie zit is wegens vertrouwensbanden volgens de respondenten niet wenselijk.

Tot voor kort waren er vier gevangenis (inclusief een JJI) in Amsterdam en deze zijn alle vier gesloten. Deze sluitingen zouden een negatief effect hebben op de persoonsgerichte aanpak van terugkerende gedetineerden in Amsterdam. Nu de PI's waar Amsterdammers gedetineerd worden verder weg zijn, maakt dat de samenwerking tussen de gemeente en de PI's ook moeilijker. Zo konden ISD'ers in het verleden vanuit een Amsterdams PI geleidelijk wennen aan een terugkeer in de samenleving. Nu zij in detentie zitten in Almere moet vanuit Almere deze geleidelijke terugkeer in de Amsterdamse omgeving worden vormgegeven. Het gevolg is dat iemand vaak langer dan gewenst in detentie blijft dan voorheen, omdat moet worden gewacht tot een plek beschikbaar is in Amsterdam.

¹⁷⁷ Uit het gesprek met VNG.

Dit omdat het lastig is om geleidelijk vanuit de PI Almere naar Amsterdam terug te keren. Ook het aantal bezoeken dat gebracht wordt aan de gedetineerde neemt hierdoor af.

In Den Haag leveren de afstanden tot de PI's geen grote problemen op. Er is een aantal PI's in de nabije omgeving, waaronder Zoetermeer, Alphen a/d Rijn, Scheveningen en Rotterdam. Het komt voor dat gedetineerden terechtkomen in een PI verder van de gemeente Den Haag vandaan. Dit wordt opgelost door ofwel contact met de casemanager te leggen, ofwel een aantal gedetineerden 'op te sparen' en een bezoek te plegen als er vijf of zes gedetineerden uit de gemeente Den Haag in één en dezelfde PI vastzitten.

De respondenten van de gemeente Utrecht erkennen dat het voor de gemeente weliswaar moeilijker is om zaken te regelen voor en met gedetineerden die in verder weg gelegen PI's gedetineerd zijn, maar vinden het niet onoverkomelijk zolang er maar wel voldoende capaciteit is binnen de PI om de gedetineerde te begeleiden. De contactpersoon in een PI is meestal de casemanager. Het nadeel is dat de gemeente dan afhankelijk is van de kwaliteit van deze casemanager/contactpersoon in de betreffende PI en van de kwaliteit van persoonlijke relaties. Ook wordt gesignaleerd dat de caseload van casemanagers hoger is geworden omdat er in de laatste jaren veel PI's gesloten zijn, met als gevolg kwaliteitsverlies in het begeleiden van (ex-)gedetineerden en informatie-uitwisseling met de GCN.

Voorwaardelijke invrijheidsstelling (v.i.)

Uit de gesprekken blijkt dat ten minste een deel van de acht gemeenten in het onderzoek van mening is dat terugkeer van een gedetineerde in de maatschappij onder het regime van bijzondere voorwaarden op grond van v.i. niet goed verloopt (zie paragraaf 2.4.1). Om die reden gaan wij hier in deze paragraaf apart op in.

In de ideale situatie gaat de uitvoering van de bijzondere voorwaarden op grond van v.i. in de tijd gelijk op met de vrijwillige re-integratie. De betrokkene kan tijdens de uitvoering van de bijzondere voorwaarden in aanmerking komen voor voorzieningen van de gemeente. Voor een efficiënte uitvoering is het belangrijk dat de activiteiten in het kader van de bijzondere voorwaarden en die in het kader van de vrijwillige re-integratieactiviteiten op elkaar worden afgestemd. Hiervoor is wederzijdse informatieverschaffing en – uitwisseling onontbeerlijk.

In de praktijk lijkt dit niet goed te verlopen. Zo krijgt een deel van de gemeenten¹⁷⁸ niet altijd en niet altijd tijdig een melding uit DPAN van de PI dat iemand in v.i. komt (zie box IV.4). Deze gemeenten worden in het algemeen ook niet geïnformeerd wie de toezichthouder is van de persoon die v.i. krijgt en welke trajecten en/of voorwaarden zijn afgesproken. Een knelpunt hierbij is dat tijdens detentie informatie vaak wordt verstrekt aan de gemeente waar de gedetineerde vandaan komt ('herkomst'-gemeente), maar dat de herkomstgemeente een andere kan zijn dan de gemeente waar de gedetineerde na invrijheidsstelling naar toe gaat ('ontvangende' gemeente). Dan blijkt dat de 'ontvangende' gemeente vaak laat of pas aan het einde van de detentie wordt geïnformeerd.

Box IV.4 Voorbeelden van hiaten in de informatievoorziening naar gemeenten toe

Volgens deze gemeente wordt de gemeente niet altijd en tijdig geïnformeerd als er een gedetineerde burger op grond van v.i. vervroegd vrijkomt. Wel is de ervaring van deze gemeente dat het 'v.i.-proces' steeds meer onder de aandacht komt van de reclasseringswerker en krijgt de gemeente steeds vaker meldingen van het ontslag en waar de betrokken gedetineerde na invrijheidsstelling gaat verblijven. Ook is de ervaring van deze gemeente dat de medewerkers van de reclassering en de PI steeds meer de meerwaarde zien van de gemeente om tijdens detentie mee te denken over een goed re-integratieplan.

Een andere gemeente wordt niet in alle gevallen geïnformeerd over de voorwaarden, afspraken en de uitvoering van de v.i. Meestal krijgt de gemeente wel een melding van einde detentie maar dan zonder een plan met de bijbehorende voorwaarden. Contact met reclassering en PI is vaak wel mogelijk, maar enige vorm van inspraak vanuit een gemeente is meestal een gepasseerd station. Recent lijkt er verbetering in het 'v.i.-proces' te zitten vanuit de PI. In sommige casuïstiek wordt de gemeente ook vooraf al gevraagd om mee denken aan een goed plan, waar alle disciplines in meegenomen

¹⁷⁸ Of het Veiligheidshuis als een gemeente de re-integratieactiviteiten volledig in het Veiligheidshuis heeft belegd.

worden. Afhankelijk van de casuïstiek en de problematiek met de daarbij horend veiligheidsrisico's wisselt de gemeente informatie uit met de toezichthouder van de ex-gedetineerde met v.i. over hoe de invrijheidsstelling van betrokkenen verloopt.

Als een gedetineerde met v.i. gaat kan een gemeente dit in het algemeen niet volgen via een werkproces. De ene gemeente wordt alleen geïnformeerd over de voorwaarden, afspraken en de uitvoering van de v.i. als het een BIJ-casus¹⁷⁹ betreft. Alleen dan als de casus in regie is bij het Veiligheidshuis of op maatwerk wordt verricht door bijvoorbeeld de Dienst Sociale Zaken samen met de reclassering, wisselt de gemeente informatie uit met de toezichthouder over hoe de invrijheidsstelling verloopt van de persoon die op grond van v.i. in vrijheid is gesteld. Een andere gemeente wordt alleen geïnformeerd over de voorwaarden, afspraken en de uitvoering van de v.i. als de betrokkene een veelpleger is. Alleen dan wisselt de gemeente informatie uit met de toezichthouder over hoe de invrijheidsstelling verloopt van de persoon die op grond van v.i. in vrijheid is gesteld. Eén van de vier grote gemeenten in het onderzoek wordt ook in de meeste gevallen niet geïnformeerd over de voorwaarden, afspraken en de uitvoering van de v.i. In deze gemeente is de ervaring dat de gemeente pas dan wordt geïnformeerd als er sprake is van een uitkeringsaanvraag. Tussen de toezichthouder en de gemeente wordt alleen dan informatie uitgewisseld over hoe de invrijheidsstelling van de persoon op grond van v.i. verloopt als de persoon een PW-uitkering¹⁸⁰ heeft en de gemeentelijke consulent meer informatie wil over het verdere beleid.

Kleinere gemeenten spelen in het algemeen geen rol in de periode dat een gedetineerde die op grond van v.i. in vrijheid is gesteld aan de bijzondere voorwaarden moet voldoen. Twee van de gemeenten die in het onderzoek zijn betrokken, vinden dit een knelpunt. Personen die met v.i. zijn, melden zich bij loketten van gemeenten en deze weten dan vaak niet dat deze persoon nog onder justitie valt en/of een trajectplan/voorwaarden heeft. Een andere gemeente ziet dit niet als een knelpunt.

Een grote gemeente antwoordt dat de gemeente wel een rol speelt, omdat de gemeente de ex-gedetineerde een PW-uitkering kan verstrekken na beoordeling.

Er is een bepaalde mate van overlap tussen de activiteiten die aan een (ex-)gedetineerde worden opgelegd (verplicht/gedwongen) op grond van de bijzondere voorwaarden in het kader van v.i. en activiteiten in het kader van de vrijwillige re-integratieactiviteiten, bijvoorbeeld trainingen in het licht van de gedragsbeïnvloedende voorwaarden. Gemeenten signaleren deze overlap ook en zien als knelpunt dat er geen aansluiting is tussen de verplichte bijzondere voorwaarden in het justitiële kader en de vrijwillige re-integratieactiviteiten door de gemeente. Een andere gemeente noemt in dit verband de oplopende wachtlijsten als knelpunt. En weer een andere gemeente stelt dat dit in de praktijk problemen kan opleveren, omdat betrokkenen vaak geen rechtmatig verblijfadres hebben op basis waarvan een uitkering toegekend kan worden. Maar een persoon met v.i. moet inkomen en onderdak hebben. Inkomen bestaat vaak uit een uitkering van de gemeente. Daarnaast zou er zorg, vallende onder de Wmo, nodig kunnen zijn. Als zij zich dan melden bij gemeentelijke loketten weten de ambtenaren vaak niet dat deze persoon nog onder justitie valt en/of bijzondere voorwaarden heeft.

Twee van de vier grote gemeenten in het onderzoek stellen dat de gemeente wel een rol speelt in de periode dat een gedetineerde op grond van v.i. in vrijheid is gesteld. Deze rol is heel divers. Om aan de bijzondere voorwaarden te kunnen voldoen, is vaak de gemeente aan zet om te faciliteren op de vijf basisvoorwaarden. Ook op het gebied van openbare orde en veiligheid heeft de gemeente een rol.

Deze beide grote gemeenten erkennen ook dat er overlap is tussen de inhoud van een deel van de bijzondere voorwaarden en de vrijwillige re-integratieactiviteiten van ex-gedetineerden door de gemeente, maar zij zijn hier juist positief over: als alle ketenpartners in de complete keten elkaar weten te vinden dan zal re-integratie en v.i. met de daarbij horende voorwaarden beter op elkaar aansluiten (zie box IV.5). Er zou naar de mening van één van de respondenten uit deze gemeenten juist op alle

¹⁷⁹ BIJ: Bestuurlijke Informatie Justitiabelen

¹⁸⁰ Een uitkering krachtens de Participatiewet.

terreinen overlap en samenwerking moeten zijn en dat is ook nodig: één gedetineerde, één plan, één regisseur!

Box IV.5 Citaat van een respondent die geen hiaat in informatie-uitwisseling ervaart

'Maatwerk en in een vroeg stadium met elkaar (gemeente, PI, reclassering, OM, ketenpartners) contact maken over een detentieplan en eventuele trajecten/fasering voortvloeiend uit de detentie, zijn voor mij de voorwaarden om de vrijwillige re-integratie en eventueel bijzondere voorwaarden tijdens v.i. te combineren tot een succesvolle zachte landing in de maatschappij, waarbij wij alle risico's zoveel mogelijk moeten beperken en de ex-gedetineerde weer een kans bieden op een betere toekomst.'

De andere grote gemeente beschrijft hoe er vanuit de plichten die de Participatiewet met zich mee brengt een overlap kan komen op het gebied van dagbesteding. De gemeente wil een klant ook graag begeleiden richting werk, school of vrijwilligerswerk. In de praktijk gaat een gemeentelijke consultant dan in overleg met de toezichthouder om zo maatwerk te kunnen bieden. Het kan zijn dat de gemeente ervoor kiest de dagbesteding van de reclassering voldoende te vinden voor de periode van v.i.. Maar het kan ook zijn dat de gemeente invulling gaat geven aan de plichten, door middel van bijvoorbeeld het geven van begeleiding richting werk, en dat de reclassering deze dagbesteding voldoende acht ter invulling van de v.i. voorwaarden. Meerdere wegen tussen deze twee uiterste varianten komen in de praktijk voor.

In het algemeen is de conclusie dat er vaak een hiaat is tussen 'binnen' en 'buiten'. In een deel van de gemeenten is er alleen als het gaat om geprioriteerde casussen (die zijn ondergebracht in het Veiligheidshuis en waarvoor de aanpak door het Veiligheidshuis wordt geregistreerd) gezorgd wordt voor a) goede informatie-uitwisseling met de gemeente en b) een goede overdracht tijdens en na de periode waarin de ex-gedetineerde onder v.i. valt en bijzondere voorwaarden heeft opgelegd gekregen enerzijds en de vrijwillige re-integratieactiviteiten anderzijds.

Vraag naar voorzieningen uit andere gemeenten

Centrumgemeenten (zoals Deventer en Groningen) ervaren als knelpunt dat andere, omliggende gemeenten een beroep doen op de voorzieningen van deze centrumgemeenten. Centrumgemeenten beschikken over relatief veel voorzieningen (zo beschikt Groningen over gratis opvang), waardoor omliggende gemeenten hun ex-gedetineerden sneller naar deze centrumgemeenten sturen. Dit kan nadelig zijn voor de inwoners van de centrumgemeente (zoals in Groningen waar de eigen burgers geconfronteerd kunnen worden met een opvang die 'vol' is).

Groningen vangt ook (ex-)gedetineerden vanuit de G4 op. Volgens de respondent zijn de G4 streng als het gaat om de factor regiobinding: als een gedetineerde twee jaar in een PI buiten de regio heeft gezeten, is de stelling dat er geen regiobinding meer is en kan de G4-gemeente de ex-gedetineerde weigeren. Ex-gedetineerden trekken dan vaak naar de regio Groningen, waar zij dan wel opgevangen worden. Ook bestaat de voorkeur om personen uit een tbs-instelling in de regio van de tbs-instelling te houden, wat ook een extra beroep doet op de voorzieningen in Groningen.

IV.2.5 Subsidiebeidskader begeleiden van ex-gedetineerden voor wonen en werken voor 2015

Het subsidiebeidskader

Sinds 2014 geldt het 'subsidiebeidskader begeleiden van ex-gedetineerden voor wonen en werken'.¹⁸¹ Doelstelling van dit subsidiebeidskader is om trajecten op het terrein van wonen en werken voor ex-gedetineerden binnen gemeenten te stimuleren. Er is voor gekozen de gemeenten zoveel als mogelijk ruimte te bieden om te bepalen welke trajecten op het terrein van wonen en

¹⁸¹ Het subsidieplafond bedraagt voor 2016 €2.400.000. Omgerekend is het niet meer dan een paar tientjes per ex-gedetineerde. Het bedrag is puur om toch even die extra aandacht voor de doelgroep te krijgen, want deze staat in het algemeen niet bovenaan de lijst van een gemeente.

werken zij willen inzetten voor deze doelgroep. Uitgangspunt is de gemeentelijke (beleids-)autonomie: gemeenten bepalen welke trajecten passen binnen het gemeentelijk re-integratiebeleid. De gedachte is dat gemeenten zelf het beste kunnen beoordelen welke trajecten noodzakelijk zijn voor ex-gedetineerden die zich vestigen in de desbetreffende gemeente.

Het subsidiebeleidskader sluit aan bij het gemeentelijk beleid op het terrein van re-integratie voor ex-gedetineerden en bevordert een integrale aanpak op de vijf basisvoorwaarden voor re-integratie: werk & inkomen, zorg, identiteitsbewijs, schuldhulpverlening en onderdak. Het subsidiebeleidskader richt zich op trajecten voor begeleiding van ex-gedetineerden naar wonen en werken, maar wordt zo opgevat dat zij een integrale aanpak op de vijf basisvoorwaarden voor re-integratie stimuleert met als uiteindelijk doel dat een duurzame oplossing voor de ex-gedetineerde wordt bewerkstelligd op het terrein van wonen en werken. Dit betekent dat te subsidiëren trajecten niet uitsluitend betrekking hebben op het terrein van wonen en werken. Het is onder andere mogelijk dat trajecten hun pijlen richten op andere basisvoorwaarden, bijvoorbeeld schuldhulpverlening of trajecten die het sociale netwerk van de ex-gedetineerde versterken waardoor de kans van de ex-gedetineerde op een duurzame oplossing op het gebied van wonen en werken wordt verhoogd.

Bij dit subsidiebeleidskader spelen gemeenten een cruciale rol, waarbij de mogelijkheid bestaat dat gemeenten de samenwerking, bijvoorbeeld binnen de regio van een Veiligheidshuis en/of met maatschappelijke organisaties, kunnen zoeken om een gezamenlijke aanvraag in te dienen. De Veiligheidshuizen waarin de partners in de strafrecht- en zorgketen samenwerken, kunnen op verzoek van de gemeenten een faciliterende rol op zich nemen bij de aanvraag.

De doelgroep van het subsidiebeleidskader zijn ex-gedetineerden, die als volgt worden gedefinieerd: *'legaal in Nederland verblijvende, justitiabelen van wie de detentie of de justitiële titel in 2015 of 2016 is beëindigd en die zich in 2015 of 2016 na detentie vestigen in een Nederlandse gemeente, behorende tot het Europese grondgebied van het Koninkrijk'*. Voor dit subsidiebeleidskader geldt dat uitsluitend een gedetineerde in de zin van de Penitentiaire beginselenwet in aanmerking komt voor een in dit subsidiebeleidskader gefinancierd traject.

Wat wordt in het subsidiebeleidskader verstaan onder een traject?

- Een traject bestaat uit activiteiten gericht op ex-gedetineerden voor begeleiding rond wonen en werken.
- Een ex-gedetineerde kan deelnemen aan verschillende trajecten en een traject kan betrekking hebben op meer dan één ex-gedetineerde.
- Een traject is een onderdeel van een integrale aanpak op de vijf basisvoorwaarden voor re-integratie – werk & inkomen, zorg, identiteitsbewijs, schuldhulpverlening en onderdak – teneinde een duurzame oplossing te bewerkstelligen op het gebied van wonen en werken. Daarbij kunnen als onderdeel van het traject ook activiteiten aangeboden worden die het sociale netwerk van de ex-gedetineerde versterken.
- Een traject kan starten tijdens de detentie.

Hoe zetten enkele gemeenten van het onderzoek dit subsidiebeleidskader in?

De gemeente Helmond zet de subsidie in voor jongeren tussen de 18 en 23 jaar (uiteindelijk zijn ook twee personen tot 27 jaar in het project betrokken) om deze op het goede spoor te zetten en houden. Omdat een aanpak op meerdere levensgebieden belangrijk is, is de pilot ondergebracht bij een lokale instantie die zich simultaan met wonen en werken bezighoudt. De subsidie is ingezet voor re-integratietrajecten op het terrein van wonen en werken. In 2015 zijn in de uitvoeringsfase zeven deelnemers geselecteerd. Uiteindelijk zijn vijf trajecten overeengekomen en gerealiseerd (twee deelnemers zijn uitgevallen in verband met onvoldoende motivatie).

Van de vijf in traject genomen deelnemers zijn er per maart 2016 twee betaald aan het werk, is er nog één in detentie maar die heeft uitzicht op betaald werk als hij uit detentie komt, neemt één van de deelnemers deel aan een diagnostraject met psychologisch onderzoek en is één deelnemer uit het project gehaald in verband met gedragsproblemen en motivatiegebrek.

Helmond beoordeelt de pilot als succesvol, mede door de hoge mate van betrokkenheid van de twee parttime job coaches. Volgens de respondent maakt hun attitude het positieve verschil: ex-klanten van de organisatie komen nog vaak even terug bij deze coaches om hun verhaal te doen. Met de subsidiebijdrage en de cofinanciering kunnen de beide parttime coaches behouden blijven voor de organisatie.

Omdat in Roermond alle re-integratieactiviteiten zijn ondergebracht in het Veiligheidshuis sluit de gemeente de subsidie in het kader van het subsidiebeleidskader begeleiden wonen en werken ex-gedetineerden door naar het Veiligheidshuis die de subsidie besteedt. Het Veiligheidshuis heeft ervoor gekozen om pragmatisch met de subsidie om te gaan.

Box IV.6 Voorbeeld van pragmatische besteding van de subsidie

Een (ex-)gedetineerde is voorwaardelijk vrij en heeft na zijn detentie nog een werkstraf opgelegd gekregen. Op een kwade dag verschijnt hij niet meer op dit werk, zonder opgaaf van reden. In beginsel heeft dit gedrag tot gevolg dat de persoon wordt teruggestuurd naar de PI: hij is immers voorwaardelijk vrij. Terugsturen naar de PI houdt in dat er kosten moeten worden gemaakt voor nieuwe processen. De procesregisseur van het Veiligheidshuis is met de persoon in gesprek gegaan om te achterhalen waarom hij vanaf een bepaalde dag niet meer op zijn werk is verschenen. De reden bleek te zijn dat de man geen geld (meer) had om dagelijks een buskaartje te kopen om met de bus naar zijn werk te gaan. Vanaf dat moment is het buskaartje betaald uit de subsidie, want a) deze besteding is arbeidsgerelateerd en b) dit is voor de maatschappij uiteindelijk goedkoper dan opnieuw processen voeren en de man terug in detentie nemen.

In deze gemeente wendt het Veiligheidshuis de subsidie ook aan om trajecten in te kopen.¹⁸² Deze trajecten zijn voornamelijk een voorschot voor opvang en ambulante begeleiding, waar direct na vrijlating uit de gevangenis mee wordt begonnen. Omdat het een voorschot betreft zou het geld in beginsel terug moeten worden betaald, door het UWV of de gemeentelijke uitkeringsinstantie, maar vooralsnog is dit niet gebeurd.

Opvang en ambulante begeleiding gebeuren door particuliere instellingen en verblijfsplekken. Het zijn voornamelijk Top X personen; een heel klein deel bestaat uit daklozen. De subsidie moet worden ingezet om mensen te begeleiden naar wonen en werken. Volgens de regels van de subsidieregeling mag geen huur met de subsidie worden gefinancierd, maar bijvoorbeeld wel een opvangplek als het Leger des Heils.

Het is denkbaar dat deze gemeente de subsidiegelden in de toekomst gaat inzetten voor LVB-trajecten. De indruk bestaat dat ongeveer dertig procent tot de helft van de gedetineerden LVB zijn. Al tijdens detentie is er begeleiding. Wanneer ze uit detentie komen, kunnen ze ook begeleid gaan wonen.

De gemeente Deventer zet de subsidiegelden in om trajecten voor jongeren op te zetten. In deze trajecten ligt de nadruk op scholing. Jongeren met een PIJ-maatregel kunnen begeleiding op het gebied van scholing, huisvesting en verslavingen krijgen.

Groningen besteedt de subsidiegelden vooral aan ex-gedetineerden die een woning nodig hebben en dan vooral aan die casussen voor wie begeleiding vereist is. De middelen worden gebruikt voor de overbruggingsperioden (dat wil zeggen: maatschappelijke opvang totdat er een woning beschikbaar komt). In de meeste gevallen wordt de subsidie als een voorschot ingezet: de begeleid woonplekken worden dan met terugwerkende kracht gefinancierd als er een indicatie komt vanuit de gemeente. Deze indicatie is er vaak niet per direct dat een ex-gedetineerde uit detentie komt. Instellingen/woningcorporaties willen vaak geen risico lopen en weigeren om een ex-gedetineerde op te nemen. Met de subsidiegelden stelt de gemeente zich garant totdat de indicatie er is. Ook de groep

¹⁸² In 2014 zijn er zeven trajecten voor zes personen gefinancierd, in 2015 zijn er voor 16 personen 20 trajecten uitgevoerd. Voor 2016 is subsidie aangevraagd voor trajecten voor 25 personen, ter waarde van € 3.000 per persoon. Dit bedrag is ook aan subsidie ontvangen.

die veel overlast veroorzaakt, krijgt via deze gelden snel een woning om ze van de straat af te houden en dus overlast te voorkomen.

De subsidiegelden worden soms ook aangewend om gemotiveerde ex-gedetineerden opleidingen en projecten aan te kunnen bieden. Ook worden er soms arbeidstrajecten mee gefinancierd, bij bijvoorbeeld 'Werkpro'. Dit gebeurt bij mensen die regulier niet plaatsbaar zijn. Met deze subsidie kan ervoor gezorgd worden dat de extra begeleiding die nodig is daadwerkelijk gegeven kan worden.

De gemeente Utrecht zet de subsidiegelden voornamelijk in op woontrajecten. Het aantal trajecten dat met deze subsidiegelden is ingezet, is niet bekend.

In Den Haag worden de subsidiegelden aangewend voor het project Wonen en Werken. Dit project wordt uitgevoerd in samenwerking met de Kessler Stichting en het werkgeversservicepunt (WSP) van de gemeente Den Haag:

- In samenwerking met de Kessler Stichting¹⁸³ worden er woontrajecten voor mensen tot 35 jaar aangeboden. Dit traject biedt een beperkt aantal (8 tot 10) plekken voor begeleid wonen. De gemeente betaalt een deel van deze begeleid wonen plekken. Het doel is om uiteindelijk de klant door te laten stromen naar de hoogst haalbare vorm van wonen. Dit kan een zelfstandige woning zijn, maar ook een vorm van begeleid wonen.
- Voor ex-gedetineerden tot 27 jaar zijn er werktrajecten opgezet in samenwerking met het WSP van de gemeente Den Haag. Hier zijn enkele voorwaarden aan verbonden. Eén van de voorwaarden is dat iemand niet aan een werktraject mag meedoen als hij onder toezicht staat, er mag geen rechtszaak lopen tegen een deelnemer. Een knelpunt hierin is dat de gemeente van het Openbaar Ministerie weinig informatie ontvangt om deelnemers te toetsen. De gemeente weet alleen of iemand wel of niet een straf boven het hoofd hangt. Alhoewel iemand met een taakstraf in aanmerking zou kunnen komen voor een werktraject, krijgt de gemeente deze informatie niet.

Tot nu toe wordt het project in samenwerking met het WSP gezien als een succesvol project. Van de 30 ex-gedetineerden zijn er al 6 ex-gedetineerden binnen vijf maanden met een contract aan het werk. BN schrijft het succes grotendeels toe aan een accountmanager die ervaring heeft met werken met de doelgroep ex-gedetineerden. Bovendien heeft deze accountmanager een heel groot eigen netwerk aan werkgevers en heeft hij voor zijn netwerk de 'gunfactor'. Daarvoor was er een werknemer van het WSP die het project 'erbij' deed. De intensiviteit die voor deze doelgroep nodig is vraagt volledige focus. De accountmanager van het WSP doet veel meer dan alleen begeleiden naar werk. Hij levert individueel maatwerk. Hij maakt inzichtelijk of iemand aan werk 'toe' is en besteedt veel tijd aan persoonlijke begeleiding: niet alleen tijdens kantooruren, maar ook daarbuiten. Hij kijkt vanuit pedagogisch oogpunt naar wat iemand kan en wil en kijkt welke cursussen aansluiten bij de mogelijkheden van de persoon. Vaak gaat een ex-gedetineerde dan eerst aan de slag met behoud van uitkering en als dat goed gaat kan hij een contract aangeboden krijgen.

In Den Haag is het ook mogelijk om de subsidiegelden aan te wenden voor onderwijstrajecten. Iemand die een uitkering komt aanvragen, wordt gecontroleerd of hij al dan niet een startkwalificatie heeft. Als dit niet het geval is, dan is diegene verplicht het gesprek met de afdeling vroegtijdig schoolverlaters van de Dienst Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen aan te gaan. Daar wordt bekeken in hoeverre de betrokkene schoolbaar is.

Van de gemeente Amsterdam hebben we geen informatie gekregen over de besteding van deze subsidiegelden.

¹⁸³ De Kessler Stichting is een brede maatschappelijke opvangorganisatie en biedt professionele opvang, zorg en begeleiding aan sociaal kwetsbare burgers uit de regio Den Haag. De doelgroep bestaat uit zowel mensen in acute crisis als uit de mensen die behoefte hebben aan ondersteuning en begeleiding, op een van de eigen locaties, één van de begeleid wonen locaties of bij mensen thuis.

IV.3 JEUGDIGE (EX-)GEDETINEERDEN

IV.3.1 Inleiding

In deze paragraaf gaan we in op de nazorgactiviteiten van gemeenten voor jeugdige (ex-)gedetineerden. We hebben in de interviews bij de gemeenten niet in alle gemeenten even uitvoerig de nazorg van jeugdige (ex-)gedetineerden besproken. Een reden hiervoor is dat nog niet alle gemeenten de omslag naar de nieuwe situatie na de invoering van de nieuwe Jeugdwet (op 1 januari 2015) volledig hebben ondergaan en nog bezig zijn om het nieuwe beleid vorm te geven. Immers, met de invoering van de nieuwe Jeugdwet is voor gemeenten veel veranderd. Vanaf dat moment zijn gemeenten bestuurlijk en financieel verantwoordelijk geworden voor de jeugdhulp, ook de hulp die in het kader van een strafrechtelijke titel moet worden geboden. Sinds die datum zijn gemeenten ook financieel en bestuurlijk verantwoordelijk voor de inzet van jeugdreclassering.

Een andere reden is dat in een aantal gemeenten in ons onderzoek nazorg voor jeugdige (ex-)gedetineerden steeds minder speelt: deze gemeenten hebben jaarlijks met een dusdanig klein (en afnemend) aantal jeugdige (ex-)gedetineerden te maken dat deze gemeenten hiervoor geen speciaal beleid hebben ontwikkeld.

Omdat in de nazorg van jeugdige (ex-)gedetineerden de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) een centrale rol speelt gaan we in paragraaf IV.3.2 eerst in op de rol van de RvdK en de functie van de zogenoemde ‘trajectberaden’ in de nazorg voor jeugdige (ex-)gedetineerden.

In paragraaf IV.3.3 beschrijven wij de rol van de JR in de organisatie van nazorg en de organisatie bij de gemeenten waar wij over nazorg voor jeugdige (ex-)gedetineerden hebben gesproken.

Paragraaf IV.3.4 gaat in op de uitvoering van nazorg in enkele gemeenten van het onderzoek. Ten slotte worden de knelpunten die wij in de gesprekken hebben gehoord, beschreven in paragraaf IV.3.5.

IV.3.2 De rol van de Raad voor de Kinderbescherming en trajectberaden

Door de veranderingen in de Jeugdwet is de gemeente financieel en bestuurlijk verantwoordelijk geworden voor de uitvoering van de (verplichte) nazorg van jeugdige (ex-)gedetineerden, maar de regie de regie van de (verplichte) nazorg ligt bij de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK). Dit is een verschil met de re-integratieactiviteiten (in het vrijwillig kader) bij volwassenen, waar de regie bij de gemeenten ligt (zie paragraaf 2.4 en 2.5).

Een andere taak van de RvdK is het adviseren van de rechter over wat er in een vonnis opgenomen moet worden (verplichte nazorg, justitieel kader). Vaak heeft een jeugdige al in de jaren voor detentie een heel verleden met zorg- en andere trajecten in het gemeentelijke domein. In de trajectberaden proberen de ketenpartners aansluiting te vinden bij deze al bestaande trajecten in het gemeentelijke domein door deze trajecten te continueren in de detentieperiode in een JJI (het justitiële domein) en na detentie weer in het gemeentelijke domein. Het streven is om dit als het ware één vloeiende, continue lijn te laten zijn. De momenten tussen deze fases (van gemeentelijke naar justitieel domein en van justitieel weer naar gemeentelijk domein) zijn cruciale schakelmomenten voor alle ketenpartners.

De detentieperiode wordt gebruikt om een integraal trajectplan¹⁸⁴ op te zetten, dat opgepakt kan worden door de juiste regisseurs zodra iemand ‘buiten de poort’ komt. Het integraal trajectplan komt tot stand op basis van alle informatie die over een persoon kan worden verzameld van voor detentie en tijdens detentie. De detentieperiode wordt benut om alle plannen en kaders op elkaar af te laten stemmen, want na detentie is dat veel lastiger.

¹⁸⁴ Het integrale trajectplan is geen fysiek document. Het is een koersbepaling van het nazorgtraject, waarover de deelnemers aan het trajectberaad met elkaar overeenstemming hebben. Deze koersbepaling is vastgelegd in de verslaglegging van de gemaakte afspraken in het trajectberaad. Alle overige plannen en adviezen die worden opgesteld ten behoeve van (de voorbereiding op) de nazorg moeten in overeenstemming zijn met dit integrale trajectplan.

De voorbereiding van de nazorg begint op dag 1 dat een jeugdige instroomt in een JJI. Vanaf dat moment gaan op initiatief en onder voorzitterschap van de RvdK, de (jeugd)reclassering, de gemeente en de JJI gezamenlijk aan de slag om informatie te verzamelen over de jeugdige. Al tijdens detentie begint het organiseren en bieden van de nazorg voor de jeugdige. De RvdK is in deze uitsluitend casusregisseur en kijkt samen met de betrokken ketenpartners naar de leefgebieden van de jeugdige gedetineerde. Tijdens de zogenoemde trajectberaden maken deze partners afspraken over wat er tijdens detentie en nadat dat de jeugdige de JJI weer zal verlaten, moet gebeuren in het kader van nazorg. Tijdens deze trajectberaden wordt gezamenlijk het integraal trajectplan afgesproken. Het trajectplan bepaalt de koers voor de activiteiten die de verschillende betrokken partijen, elk vanuit hun eigen expertise en verantwoordelijkheid, ten behoeve van de betreffende jeugdige uitvoeren. Het integraal trajectplan moet ervoor zorgen dat nazorg na detentie in principe naadloos aansluit op de nazorg tijdens detentie. De (jeugd)reclassering houdt uiteindelijk toezicht en doet de begeleiding.

Trajectberaden kunnen ook nadat de jeugdige de JJI heeft verlaten nog doorgang vinden, ter ondersteuning van en afstemming over het uit te voeren trajectplan.

Ook nadat de strafrechtelijke titel is verlopen en wanneer nog niet alle gestelde doelen behaald zijn, kan het nodig zijn dat de gemeente de koers van het integrale trajectplan blijft vasthouden. Uiteindelijk gaat de nazorg weer volledig over in de algemene verantwoordelijkheid van de gemeente voor de jeugdige en diens gezin.

Een trajectberaad wordt voor alle jeugdigen in ieder geval één keer opgezet, namelijk op het moment van instroom in een JJI. Meestal wordt er op het moment van uitstroom uit detentie nog een keer naar het Plan van Aanpak gekeken en nog een trajectberaad opgezet. Soms is de detentieduur te kort om meerdere beraden op te zetten of ontbreekt de noodzaak. Bijvoorbeeld in het geval van preventieve hechtenis is vaak één trajectberaad voldoende.

Een trajectberaad wordt soms onder het dak van het veiligheidshuis gehouden, maar is geen kernactiviteit van het veiligheidshuis. Het wordt dan enkel als geschikte locatie gebruikt. Op dit moment is er een beweging gaande waarin innovatie een speerpunt is.¹⁸⁵ Eén belangrijke innovatie is dat in een trajectberaad mét de kinderen en met de ouders wordt gesproken in plaats van over hen.

IV.3.3 Organisatie van nazorg

Rol van de JR

Met ingang van 1 januari 2015 zijn alle bureaus Jeugdzorg (16) Gecertificeerde Instellingen (GI's) geworden. De aangesloten organisaties werken autonoom, er is geen landelijk kantoor, JR (en Jeugdzorg) is een brancheorganisatie. De 16 GI's werken regionaal: welke GI wordt ingezet, hangt af van de regio waarin de jongere woont. De William Schrikker groep (WSG) en Leger des Heils zijn ook GI's, maar deze organisaties werken landelijk.

Jeugdreclassering wordt ingezet door de RvdK of het Openbaar Ministerie (OM). Als een jongere is opgepakt en wordt vastgehouden, biedt de RvdK vroeghulp. De RvdK maakt daarbij een risicotaxatie van de jongere (welke problemen spelen er) en vervolgens wordt gekeken of jeugdreclassering moet worden ingeschakeld. Bij deze risicotaxatie wordt gekeken naar de zwaarte van het delict en in hoeverre er problemen zijn op tien domeinen.

Voor deze risicotaxatie is het LIJ ontwikkeld: het Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrechtketen. Dit instrument meet het risicoprofiel aan de hand van normscores op tien domeinen: 1. School 2. Werk 3. Gezin 4. Vrije tijd 5. Relaties 6. Alcohol- en drugsgebruik 7. Geestelijke gezondheid 8. Attitude 9. Agressie 10. Vaardigheden. Niet elk domein weegt even zwaar. De RvdK vult dit risicoprofiel zo ver mogelijk in, de JR vult het in veel gevallen aan. Vaak wordt dit instrument na een half jaar opnieuw afgenomen om te kijken in hoeverre de situatie op de tien domeinen is veranderd.

¹⁸⁵ Zie: www.nieuwejeugdbescherming.nl: deze website bevat informatie over nieuwe methoden van jeugdbescherming.

Jeugdreclassering wordt niet ingezet bij alle jongeren, maar vooral bij zwaardere delicten in combinatie met andere problemen (vaak problemen thuis). Het gaat dan om 10 procent van de gevallen. Het delict is leidend om te bepalen of jeugdreclassering wordt ingezet. De problematiek is leidend om te bepalen welke GI wordt ingeschakeld. Er is ook oog voor de omliggende problemen: als het delict minder ernstig is maar de jongere veel problemen thuis heeft of bijvoorbeeld verslaafd is, kan alsnog worden besloten JR in te zetten. Als er sprake is van een 'licht' risicoprofiel kan er een civiele maatregel (jeugdbeschermingsmaatregel) volgen vanuit de Raad voor de Kinderbescherming. Een voorbeeld van een civiele maatregel is het instellen van een onderzoek naar schoolverzuim (er is dan geen strafrechtelijke titel). Een strafrechtelijke titel kan in sommige gevallen handig zijn, omdat het vaak een ingang betekent tot hulpverleningsmogelijkheden.

JR wordt altijd ingeschakeld als de jongere in voorlopige hechtenis wordt gezet. De jongere zit maximaal 14 dagen in bewaringstelling en mag daarna nog maximaal drie maanden worden vastgehouden (hij of zij zit dan al in een JJI). Voorlopige hechtenis duurt dus maximaal 3,5 maand, daarna moet de zitting plaatsvinden. Van de jongeren wordt 95 procent tijdens de voorlopige hechtenis geschorst. Zij mogen buiten de JJI wachten op de zitting (deze schorsing heet dan een beschikking). Vaak zitten aan deze schorsing wel voorwaarden verbonden, zoals het terugkeren naar school of het ondergaan van een behandeling. Als de jongere geschorst is, kan de zitting ook later dan na 3,5 maand plaatsvinden. Als de jongere is geschorst, is de kans klein(er) dat hij of zij alsnog wordt veroordeeld tot een gevangenisstraf. Blijft hij tot de zitting in voorlopige hechtenis, dan is deze kans groter. JR begeleidt de jongere tot aan het moment van de zitting en is vaak ook bij de zitting aanwezig.

De JR stelt naar aanleiding van de zitting een Plan van Aanpak op, waarin staat welke zorg de jongere volgens de JR nodig heeft voor een goede terugkeer naar de samenleving (ongeacht of de jongere in detentie komt of niet). Dit plan wordt opgesteld mede aan de hand van het LIJ. Tijdens de strafzitting geeft de RvdK aan OM advies over de strafmaatregel. De JR speelt hierin een belangrijke rol: JR brengt (op basis van het Plan van Aanpak) advies uit aan de RvdK, die dit meestal grotendeels overneemt en formeel indient bij de rechter. Het kan voorkomen dat de JR en RvdK het niet eens zijn over het advies dat gegeven moet worden. Zij gaan dan met elkaar in overleg en mochten ze er niet uitkomen (dit gebeurt zelden), dan kan het zijn dat beide adviezen bij de rechter worden ingediend. De JR kan de jongere maximaal twee jaar begeleiden (met uitzondering van recidive) en rapporteert aan het OM.

Rol JR tijdens en na detentie

Om zoveel mogelijk grip op de jongeren te krijgen, is de nazorg heel erg naar voren gehaald. De JR wordt al bij de voorlopige hechtenis ingeschakeld, ook al zit de jongere uiteindelijk maar een paar dagen in een JJI. Om goede nazorg te kunnen bieden, is het belangrijk dat JR, RvdK en JJI's meer informatie met elkaar uitwisselen.

Tijdens detentie bereidt JR de nazorg voor, samen met de JJI, de ouders en de jongere zelf. In veel gevallen gaat de jongere weer terug naar zijn ouders. JR bereidt de ouders voor op de terugkeer. Daarnaast wordt er gekeken of de jongere terug kan naar school of bijvoorbeeld een leerwerkplaats nodig heeft. Ook het behandelen van psychische problemen is soms nodig. Met het LIJ wordt nogmaals nagegaan om te kijken hoe het nu met de jongere gaat op de tien domeinen.

In het geval van een PIJ-maatregel of een gevangenisstraf van langer dan zes maanden, is de JR tijdens de straf/detentie niet betrokken. Ze krijgen dit niet gefinancierd. JR begeleidt de jongere dan tot de zitting en starten de nazorg weer op zes maanden voor vrijlating bij een PIJ-maatregel of twee maanden bij een detentiemaatregel. Het aantal jongeren dat jaarlijks langer dan zes maanden in detentie zit is echter gering. Als detentie korter dan zes maanden duurt, blijft de JR gedurende het hele traject betrokken.

Het komt voor dat tijdens/na detentie volwassenreclassering wordt ingezet in verband met het gepleegde delict of dat er weinig pedagogische kanten aan zitten waar de JR mee kan helpen.

Organisatie bij de gemeenten

De gemeente Utrecht heeft voor de nazorg voor jeugdige (ex-)gedetineerden de diensten ingekocht van SAVE¹⁸⁶ Midden-Nederland (Jeugdreclassering, GI). De gemeente Utrecht doet in de uitvoering verder niets. De gemeente participeert ook niet in de trajectberaden: de medewerker van SAVE vertegenwoordigt in de trajectberaden de gemeente en de JR. In de uitvoering is alles georganiseerd bij SAVE en de buurt- of sociale wijkteams. SAVE is de schakel tussen alle partijen in het kader van zorg voor de jeugd en jeugdige (ex-)gedetineerden. Het Veiligheidshuis heeft alleen een rol als het gaat om een Top X casus.

Met de komst van de Jeugdwet heeft de gemeente Den Haag met het Centrum Jeugd & Gezin (CJG) de rol opgepakt om de toegang tot een toereikend aanbod van zorg en ondersteuning te regelen, door afstemming tot stand te brengen tussen gezondheidszorg, jeugdhulp, onderwijs, veiligheid/justitie en werk/inkomen. De gemeente ziet zich als regisseur in het lokale jeugdstelsel en als opdrachtgever voor aanbieders.¹⁸⁷ In het CJG werken verschillende organisaties samen, zoals de GGD Haaglanden, Jeugdbescherming West, Middin en Jeugdformaat. De jeugdteams in Den Haag zijn onderdeel van CJG Den Haag en zijn een multidisciplinaire eerstelijnsvoorziening: ze fungeren als inlooppunt voor jongeren en gezinnen met een hulpvraag en leiden deze toe naar de benodigde zorg en ondersteuning.

De gemeente Amsterdam heeft er met de komst van de nieuwe Jeugdwet voor gekozen om de functie 'Coördinator Nazorg Jeugdige (ex-)gedetineerden' in te kopen bij 'Jeugdbescherming regio Amsterdam' (een GI, was voorheen Bureau Jeugdzorg). De gemeente huurt van deze GI 1 fte in als Coördinator Nazorg Jeugdige (ex-)gedetineerden voor de gemeente Amsterdam. De Coördinator Nazorg Jeugdige (ex-)gedetineerden is gecontracteerd als vertegenwoordiger van de gemeente voor de nazorg voor jeugdige (ex-)gedetineerden. In dat contract is specifiek beschreven dat deze Coördinator Nazorg Jeugdige (ex-)gedetineerden de vertegenwoordiger is van de gemeente binnen de trajectberaden (en er niet aanwezig is namens de GI) en ook in opdracht van de gemeente alle daarbij behorende taken uitvoert.

Tabel IV.4 Organisatie van enkele gemeenten op het gebied van nazorg voor jeugdige (ex-)gedetineerden op hoofdlijnen

Gemeente	Organisatie
Helmond	Sinds medio 2014 heeft de gemeente een trajectregisseur jeugd.
Deventer	De gemeente heeft een coördinator nazorg voor veelplegers, jeugdigen, ex-gedeteneerden en TBS-ers, voor 18 uur per week.
Groningen	Bij de trajectberaden laat de gemeente zich vertegenwoordigen door iemand van het Veiligheidshuis.
Utrecht	De gemeente Utrecht doet niets in de uitvoering: de gemeente heeft de diensten ingekocht van SAVE (een GI). De gemeente participeert niet in de Trajectberaden.
Den Haag	De gemeente, Centrum Jeugd & Gezin, heeft de regierol in het lokale jeugdstelsel.
Amsterdam	De gemeente koopt van de GI 1 fte in als Coördinator Nazorg jeugd.

¹⁸⁶ SAVE staat voor: Samen Veilig.

¹⁸⁷ Zie: *Uitkomsten fase 1 toezichtonderzoek naar perspectief en participatie in de gemeente Den Haag, onderzoek naar de kwaliteit van zorg en ondersteuning aan jongeren die uitstromen uit residentiele instellingen*, april 2016, factsheet, concept.

IV.3.4 Uitvoering

Beleid

In Helmond, Roermond, Deventer en Groningen is geen sprake van specifiek beleid voor jeugdige (ex-)gedetineerden. De werkwijze van de gemeente (en de voorzieningen) zijn voor jeugdige (ex-)gedetineerden in veel gevallen hetzelfde als voor volwassenen.

De gemeente Helmond zet zich in voor de nazorg van jeugdige (ex-)gedetineerden (circa 10 per jaar), maar maakt hierbij geen onderscheid tussen verschillende groepen. De gemeente heeft niet zo veel met jeugdreclassering te maken: jeugdreclassering wordt opgelegd door de rechtbank, de gemeente is hierbij beperkt betrokken. De intensiteit van de samenwerking met de JR hangt af van de situatie van de jeugdige (ex-)gedetineerde.

In Helmond wordt de organisatie Bijzonder Jeugdwerk ingekocht om jeugdige gedetineerden al tijdens detentie te bezoeken. Bijzonder Jeugdwerk beziet in het kader van de vrijwillige nazorg wat de jeugdige gedetineerde nodig heeft aan hulp en zorg. Zij helpen hen bij bijvoorbeeld het behalen van een startkwalificatie.

Ook Deventer heeft geen speciaal beleid voor jeugdige (ex-)gedetineerden ontwikkeld. De melding voor gedetineerde jeugdigen krijgt men binnen via de Raad voor de Kinderbescherming. Alle jeugdigen die in de JJI's zitten worden in de trajectberaden besproken. De coördinator nazorg van de gemeente gaat daar heen met iemand van Pactum (jeugd en opvoedhulp).

In Groningen wordt de gemeente door iemand van het Veiligheidshuis vertegenwoordigd bij de trajectberaden. Bij die beraden wordt er vooral gekeken met een blik van lokale veiligheid voor de regio. Het beleid is dat de vertegenwoordiger van het Veiligheidshuis niet de JJI's binnen gaat, omdat geoordeeld wordt dat dat primair de verantwoordelijkheid is van de RvdK en de JR.

Utrecht

Al bij de voorgeleiding van een jeugdige delictpleger is iemand van de JR aanwezig om direct de nazorg op te starten in het geval er een zorgvraag is. Als er een zorgvraag is, dan wordt de nazorg geregeld, nu of op termijn, ongeacht of de voorgeleiding wel of niet tot een veroordeling leidt. Jongeren die wel in detentie komen krijgen binnen de JJI begeleiding van een ITB'er (interne trajectbegeleider). In de trajectberaden schuift de JR aan. Dit gaat buiten de gemeente om (zie paragraaf IV.3.3). Binnen de JJI is de JJI verantwoordelijk en ligt de regie bij de directeur van de JJI. Is in het vonnis nazorg op strafrechtelijke titel opgenomen, dan houdt de JR hier toezicht op, schakelt buurtcentra in en levert zorg op maat. Ook dit gaat buiten de gemeente om.

Er is geen sprake van doelgroepenbeleid voor de jeugdigen. De belangrijkste zaken om te regelen bij jeugddetentie moeten al tijdens detentie zijn geregeld: de situatie thuis, school en dagbesteding. Alle jeugdigen krijgen begeleiding naar school toe. Alle trajecten worden al tijdens detentie ingezet met het oog op de periode daarna.

De grootste groep onder de jeugdigen (ex-)gedetineerden in Utrecht is de groep die in preventieve hechtenis zit. Dit is zo'n 80 – 90 procent van het totaal. Vaak gaat het dan om een heel korte detentieduur. Jongeren die in preventieve hechtenis worden gezet, worden niet snel in detentie geplaatst (vaak wordt in het vonnis de onvoorwaardelijke detentieduur gelijkgesteld aan de periode in preventieve hechtenis). Vaak wordt in het vonnis dan wel een voorwaardelijke straf gesteld. Aan het voorwaardelijke gedeelte van deze straf zit twee jaar jeugdreclassering vast (nazorg in het gedwongen kader op strafrechtelijke titel). Het buurtteam wordt ingeschakeld om deze jongeren dan in de gaten te houden in hun leefomgeving, om de hulpverlening inhoud te geven en zo te werken aan het voorkomen van recidive.

Het komt niet vaak voor dat jongeren lang in detentie zitten zonder PIJ-maatregel. PIJ'ers zijn een veel kleinere groep (slechts enkelen per jaar) en daar zijn specialisten voor nodig. Het betreft vaak oudere jongeren van 22-24 jaar. Uitvoering van de nazorg van deze oudere PI'ers ligt bij Reclassering Nederland. Het gaat hier om een groep met zeer complexe problematiek. De JR vormt de link naar de gemeente voor de voorzieningen.

Den Haag

Naar algemeen model komt in Den Haag tijdens het verblijf in een JJI het trajectberaad op gang dat de nodige nazorg en ondersteuning in kaart brengt en borgt.¹⁸⁸ Bij dit trajectberaad is de gemeente betrokken, alsook de JR en de begeleider van de JJI. De gemeente wordt geacht de verbinding te leggen met de afwezige instellingen, zoals uit het onderwijs. De GI stelt een nazorgplan op in samenwerking met de ontvangende gemeente en een vertegenwoordiger van de JJI, onder regie van de RvdK.

Het trajectberaad vindt plaats in het Veiligheidshuis Haaglanden, waarin ook de JR (Jeugdbescherming West, een GI) deelneemt die de maatregel uitvoert en begeleidt. Het Veiligheidshuis en de JR zijn de koppeling tussen zorg en straf en werken samen met de jeugdteams. De GI legt het contact met het jeugdteam in het CJG.

Amsterdam

In Amsterdam worden in het AcV alle jeugdigen die in een JJI zijn geplaatst (preventief gehechten, jeugdigen met een onvoorwaardelijke detentiestraf en jeugdigen in een PIJ-maatregel) en sinds januari 2016 ook de jeugdigen die preventief gehecht zijn middels het Justitieel huisarrest (Art 493 lid 3 SV) vanaf het moment van instroom besproken in het trajectberaad. Sinds de sluiting van de Amsterdamse JJI is het aantal jeugdigen dat preventief gehecht is in de vorm van justitieel huisarrest enorm toegenomen. Momenteel is dat ongeveer 20 procent van alle jeugdigen die gedetineerd zitten. Binnen één week na voorgeleiding is er overleg over de persoon in een eerste trajectberaad.

Elke maandagochtend zijn er trajectberaden waar zo'n 20 à 30 jongeren worden besproken. Eén keer per maand is er een extra agenda waar de PIJ'ers worden besproken. De gemeente Amsterdam heeft jaarlijks 30 à 35 jeugdigen in de PIJ-maatregel. De structurele jaarlijkse in- en uitstroom is 7 à 8 jeugdigen. Elke PIJ'er wordt sowieso elk half jaar besproken. In 2015 lijkt het aantal jeugdigen dat een PIJ-maatregel opgelegd krijgt, gestegen te zijn. Naar mogelijk 12 of 13 instromers. Het is te prematuur om te spreken van een incident of een trend.

De vertegenwoordiger van de gemeente (in dienst van de GI) adviseert tijdens het trajectberaad de deelnemende partners over het gemeentelijk aanbod van jeugdzorg (ingekocht en niet ingekocht door de gemeente). Daarnaast levert hij de bij de gemeente bekende relevante informatie over de jeugdigen en diens gezin, bijvoorbeeld informatie over overlast gevende of criminele jeugdgroepen, aanpak multiproblemen en relevante informatie vanuit de Top 1.000 regisseurs.

De medewerkers van de JR bezoeken in principe alle jeugdige Amsterdammers in JJI's, maar dit gebeurt minder frequent, nu de Amsterdamse JJI (Amsterbaken) is gesloten. De gedetineerde jongeren die op de Top 1.000 lijst staan worden sowieso allemaal bezocht. Hoort een jeugdige gedetineerde tot de Top 1.000 dan wordt de persoon gemonitord door de regisseur van het AcV die hem is toegewezen.

Tijdens detentie wordt al gestart met het bieden van nazorg. Het integraal trajectplan moet ervoor zorgen dat de nazorg na detentie in principe naadloos aansluit op de nazorg tijdens detentie. Sinds de sluiting van JJI Amsterbaken wordt de nazorg meer op afstand vormgegeven. Om dit goed te kunnen doen, is het van essentieel belang dat de samenwerking tussen de Amsterdamse netwerkpartners en de JJI's in het gehele land goed wordt vormgegeven. Om dit goed te kunnen doen en om de gevolgen van de sluiting van Amsterbaken inzichtelijk te maken, is er een monitor opgezet waarbinnen alle detentietrajecten van de Amsterdamse gedetineerde jeugdigen gemonitord worden.

Om de nazorg na de preventieve hechtenis strak vorm te geven, hebben alle jeugdigen binnen twee werkdagen na de schorsing van de voorlopige hechtenis een Toezicht & Begeleiding-schorsingsgesprek op het AcV. Bij dit gesprek zijn naast de jeugdige en de ouders ook de wijkagent, de gezinsmanager van de GI en een vertegenwoordiger van de gemeente aanwezig. Het doel van dit

¹⁸⁸ Zie: *Uitkomsten fase 1 toezichtonderzoek naar perspectief en participatie in de gemeente Den Haag, onderzoek naar de kwaliteit van zorg en ondersteuning aan jongeren die uitstromen uit residentiele instellingen*, april 2016, factsheet, concept

gesprek is aan de jeugdigen en diens ouders goed uit te leggen wat de bijzonder voorwaarden zijn waar de jeugdige zich aan moet houden, wie wat controleert en wat de gevolgen zijn bij het niet goed nakomen van deze bijzonder voorwaarden.

Deze strakke afstemming en een geïntegreerde start van de schorsingsperiode en de daarbij gemaakte afspraken zou een reden kunnen zijn voor de recente stijging van het aantal detentietrajecten. Er wordt strakker gecontroleerd en gemonitord op de opgelegde bijzondere voorwaarden waardoor jeugdigen mogelijk sneller met een opheffing van de schorsing te maken krijgen.

Inmiddels is in Amsterdam een experiment gestart met een experimentele jeugdgevangenis: lokale, kleinschalige huisvesting voor deze groep jeugdigen met justitieel huisarrest.¹⁸⁹

Samenwerking

In de trajectberaden, onder regie van de RvdK, werken gemeenten samen met de JJI's en GI's. In sommige gemeenten is de gemeente hierbij vertegenwoordigd door een medewerker van een andere (al dan niet ingekochte) organisatie, bijvoorbeeld een GI (Utrecht) of het Veiligheidshuis (Groningen). Afhankelijk van de casus en de wijze waarop de jeugdhulp in een gemeente is georganiseerd sluiten andere partijen bij dit overleg aan: 3RO, jeugdinstanties, GGZ, politie, het OM, maatschappelijk werk, jongerenwerk, straatcoaches, etc. In Deventer nemen gedragswetenschappers deel aan de trajectberaden. In een aantal gemeenten hebben we gehoord dat het daar sterk de voorkeur geniet dat één of beide ouders en de jeugdige zelf aanwezig zijn tijdens de trajectberaden. De regievoerder van een casus verschilt per casus en kan bovendien in de verschillende fases van een casus wisselen.

Afhankelijk van de grootte van een gemeente en/of het aantal jeugdige (ex-)gedetineerden vinden de trajectberaden meer of minder frequent plaats. In kleinere gemeenten met weinig jeugdige (ex-)gedetineerden kan dit één keer in de vier weken zijn, in grotere gemeenten één keer per week. Daarnaast vindt in veel gemeenten apart overleg plaats over de 'zware' gevallen en/of veelplegers. Zo worden in Amsterdam één keer maand de PIJ'ers besproken.

Volgens de respondenten verloopt de samenwerking tussen de JR en de JJI's in principe prima. Vaak is de kwaliteit van de samenwerking wel afhankelijk van individuele personen binnen de JJI of de JR. Als men elkaar minder goed kent wordt er minder snel informatie met elkaar gedeeld. Ook afstand speelt een rol (een jongere zit soms ver van zijn woonplaats in een JJI).

Volgens de respondent van de RvdK is het voor het slagen van een traject belangrijk dat alle schakels betrokken zijn. Volgens deze respondent is het in de praktijk echter vaak zo dat één van de partijen net iets minder vaak aanschuift, wat een succesvol traject kan vertragen of in de weg kan staan. Wel zou het zo zijn dat het uiteindelijk altijd wel lukt alle informatie van de benodigde partners over een casus op tafel te krijgen.

Tot slot

Een aantal respondenten heeft opgemerkt dat sinds de invoering van de Jeugdwet het verantwoordelijkheidsgevoel bij de gemeenten lijkt toegenomen. Omdat de gemeenten nu de financiële verantwoordelijkheid dragen is als neveneffect ook de morele verantwoordelijkheid toegenomen. Via de trajectberaden kunnen gemeenten nu meepraten over de omvang en aard van de in te zetten jeugdhulp voor jeugdige (ex-)gedetineerden (voor zover dat niet in het vonnis staat, want dan moet de gemeente dit alleen maar uitvoeren).

¹⁸⁹ Zie NRC Handelsblad (p. 9) woensdag 6 juli 2016: *Acht jongens parttime in de bak. Amsterdam krijgt een experimentele jeugdgevangenis. De gedetineerden kunnen er naar school, stage of werk.* Door sluiting van JJI's als gevolg van leegstand door dalende jeugdcriminaliteit en alternatieve maatregelen, zullen jongeren steeds vaker ver van hun eigen leefomgeving worden vastgezet. Door de komst van lokale, kleinschalige voorzieningen, die veel goedkoper zijn dan JJI's, kunnen jongeren in hun eigen omgeving resocialiseren. Voor 'zware' gevallen komt er in de toekomst mogelijk één landelijke JJI.

Het vermoeden is dat het nieuwe systeem de kosten niet verhoogd heeft. Nu gemeenten door de financiële verantwoordelijkheid bewuster zijn geworden van de kosten is er bijvoorbeeld veel meer aandacht gekomen voor preventie. Door voorkomen van delicten kunnen grote winsten behaald worden.

In de gesprekken in een aantal gemeenten in ons onderzoek (Helmond, Deventer, Utrecht) is expliciet verteld dat het beleid van de gemeente gericht is op preventie. Dat zou uiteindelijk goedkoper zijn voor de gemeente, omdat dan geen dure interventies nodig zijn.¹⁹⁰ In het licht van preventie koopt de gemeente Utrecht diensten in van de lokale buurtteams, die op afstand staan van de gemeente. Buurtteams zijn zo generalistisch mogelijk opgezet om als eerste filter zoveel mogelijk probleemgevallen direct (nog voordat zij een delict gaan plegen) aan te kunnen pakken. Deze buurtteams dragen zorg voor korte lijnen en hebben het voordeel van een beter overzicht van de sociale kaart in de wijk/buurt. Een buurt- of wijkteam bestaat uit zorgpartijen: zorgverleners, begeleiders van stichting MEE¹⁹¹, mensen met ervaring in de ouderenzorg, maatschappelijk werkers en sociaal pedagogische hulpverleners.

IV.3.5 Knelpunten

Huisvesting

Het belangrijkste knelpunt volgens de RvdK, dat is bevestigd door in ieder geval Utrecht en Amsterdam, is de wachtlijsten voor huisvesting voor jongvolwassenen: LVB'ers en jong volwassen LVB'ers die uit detentie komen en niet (meer) naar huis kunnen. Er zijn wachtlijsten voor wonen, beschermd wonen en/of wonen in een instelling. Omdat in Utrecht PIJ'ers geen voorrang krijgen bij woningcorporaties is geschikte huisvesting voor hen daar een groot probleem.

Volgens de RvdK is een manier waarop men dit probeert op te lossen of te voorkomen om het nazorgtraject zo vroeg mogelijk in te zetten, zodat de logistiek al ver vooruit gepland kan worden. Dit is ook erg belangrijk voor de aansluiting van de verplichte op de vrijwillige nazorg, omdat wachtlijsten zich meer voordoen als het gaat om vrijwillige nazorg.

Scholing

JR signaleert een knelpunt met betrekking tot de opnameplicht van scholen. Een school is verplicht om een jongere op te nemen en er zijn regionale samenwerkingsverbanden tussen scholen om dit onderling te regelen. Dit loopt niet soepel, scholen nemen toch vaak ex-gedetineerde jongeren niet op, omdat ze bang zijn dat ze onruststokers of ongemotiveerde jongere op hun school krijgen. Hierdoor kunnen jongeren na detentie dan niet terug naar school, met alle gevolgen van dien. Dit punt is ook in enkele gemeenten gesignaleerd.

Geen verplichte nazorg na detentie

Een aantal respondenten (Helmond, Utrecht, Amsterdam) noemt het volgende knelpunt. Er zijn jeugdige ex-gedetineerden die hun onvoorwaardelijke straf hebben uitgezeten en in hun vonnis geen voorwaardelijke straf hebben opgelegd gekregen of ervoor kiezen om hun voorwaardelijke straf in detentie uit te zitten. Op het moment dat zij dan uit detentie komen krijgen zij geen verplichte nazorg meer. Vrijwillige nazorg is wel mogelijk, maar als deze jongeren de door de gemeente aangeboden zorg weigeren, kunnen deze jongeren nergens toe verplicht worden. Het gevaar is dat de gemeente deze jongeren niet in het vizier kan houden.

¹⁹⁰ Ten tijde van het gesprek wordt in de gemeente Utrecht het onderzoeksproject SWING uitgevoerd. Onderzocht wordt wat de opbrengst is in de zin van preventie, voorkomen van een delict of dat iemand veelpleger wordt, na één jaar samenwerking van ketenpartners. Het doel is om door middel van een betere samenwerking tussen ketenpartners een ingang te creëren in een gezin en door die ingang in meer preventieve zin te werk te gaan. De resultaten van het onderzoeksproject worden eind 2016 verwacht.

¹⁹¹ MEE staat voor MEEdoen, MEEdenken, MEElachen, etc., zie <http://www.mee.nl/over-ons/historie>

Samenwerking

Een knelpunt is de samenwerking tussen de RvdK en de 3RO voor personen die onder het adolescentenstrafrecht vallen en berecht zijn onder het jeugdstrafrecht. Deze samenwerking loopt nog niet vloeiend. In de praktijk komt het vaak voor dat 18-23-jarigen volgens het jeugdstrafrecht worden berecht, veel vaker dan de reclassering van tevoren had ingeschat. Het aantal 18-23-jarigen binnen de JJI's is dan ook een aanzienlijke groep.

Betaling van gemeenten aan jeugdhulpaanbieders

Volgens de JR loopt de financiering door de gemeenten bij lokaal overstijgende casussen vaak erg traag en bureaucratisch, met voor de GI's financiële consequenties. In principe is de woonplaats van de ouders leidend voor de GI die wordt ingezet en het is deze gemeente die dan moet betalen voor jeugdreclassering (het woonplaatsbeginsel). In sommige gevallen zit de jongere in een JJI ver van de ouders vandaan en wordt een GI ingezet in die regio. De GI moet dan samenwerken met de gemeente waar de ouders wonen, maar dit verloopt soms stroef. De gemeente heeft vaak geen contract met deze GI afgesloten, waardoor betaling vaak op zich laat wachten. Sommige GI's hebben liquiditeitsproblemen omdat gemeenten niet op tijd betalen. Het kost veel werk en moeite om dit dan nog te regelen: er moet voor deze ene case een contract tussen de gemeente en die GI worden afgesloten. Daarnaast is het lastig als ouders zijn gescheiden en in verschillende gemeenten wonen: welke gemeente is dan financieel verantwoordelijk? Formeel is dit wel geregeld, maar in de praktijk blijkt dit toch problemen op te leveren of voor veel vertraging in de betalingen te leiden.

Ook andere jeugdhulpaanbieders hebben aan de noodrem getrokken: gemeenten zouden aanbieders van jeugdhulp zo slecht betalen dat het water hen aan de lippen staat.¹⁹²

Als de delictpleger een LVB'er is, kan er in het vonnis worden opgenomen dat de WSG wordt ingezet als GI. Deze organisatie werkt landelijk. Omdat niet alle gemeenten een zelfstandig contract hebben met de WSG is de financiering van hun inzet veelal een moeizaam proces. Het gebeurt dan weleens dat de gemeente de regionale GI inschakelt en dat deze GI de WSG weer inschakelt. Dit is een grote administratieve last voor de WSG: er moeten veel afspraken met GI's en gemeenten worden gemaakt en de betaling laat soms lang op zich wachten.

Informatie-uitwisseling

Het delen van informatie tussen ketenpartners ('welke ketenpartner mag welke informatie geven aan welke ketenpartner?') is een knelpunt en houdt verband met de privacy van de betrokken (ex-)gedetineerde. De kern van het privacyprobleem in het licht van informatie-uitwisseling is voor de jeugdigen hetzelfde als voor de volwassenen, alleen de kaders zijn anders. Er is een werkgroep binnen het ministerie van VenJ dat momenteel uitzoekt welke beperkingen er zijn aan de gegevensuitwisseling. Er wordt gewerkt aan de ontwikkeling van een nieuwe handreiking voor de nazorg aan jeugdige (ex-)gedetineerden en de trajectberaden. Onderdeel van deze nieuwe handreiking is de veranderde rol en verantwoordelijkheid van de gemeente ten aanzien van de nazorg aan jeugdigen als gevolg van de invoering van de nieuwe jeugdwet. Privacy is daarbinnen een belangrijk onderdeel.

Eén respondent geeft aan dat het een gemis is dat voor 18-23-jarigen die onder het jeugdstrafrecht vallen geen informatiesysteem à la DPAN voor de volwassenen bestaat.

Twee gemeenten noemen als hiaat dat de procesregisseur jeugd van het Veiligheidshuis respectievelijk Bureau Nazorg van geen enkele instantie een melding krijgt van 18-23 (27-) jarigen die onder het jeugdstrafrecht vallen. Tot 18 jaar meldt de Raad voor de Kinderbescherming de gemeente als iemand uit detentie komt, maar het is in deze gemeenten niet duidelijk wie personen melden die onder het adolescentenstrafrecht vallen.

¹⁹² Zie Algemeen Dagblad 18-04-2016, p. 11, *Jeugdhulp bang om te bezwijken. Gemeenten zijn vaak grote wanbetaler.*

Herkenning van LVB'ers

In diverse studies¹⁹³ en ook in de interviews is als knelpunt genoemd dat LVB'ers lang niet altijd herkend worden als een LVB'er. Onder de jeugdige (ex-)gedetineerden zitten veel LVB'ers, omdat volgens één van de gemeentelijke respondenten de pakkans van deze jongeren groter zou zijn. LVB'ers hebben vaak extra zorg nodig en een andere benadering. De JJI's/PI's kunnen gebruikmaken van de SCIL¹⁹⁴, een instrument om een vermoeden van LVB te constateren, maar dit zou momenteel nog te weinig gebeuren. Vaak worden LVB'ers als 'niet-willers' behandeld, terwijl het eigenlijk 'niet-kunners' zijn.¹⁹⁵

Andere criteria voor jeugdige en voor volwassen (ex-)gedetineerden

Voor jeugdige (ex-)gedetineerden worden andere criteria gesteld dan voor volwassen (ex-)gedetineerden. Zo zijn de landelijke criteria voor recidive voor volwassenen anders dan voor jeugdigen. Iemand die voor zijn 18^e verjaardag een aantal vergrijpen pleegt is een veelpleger onder jeugdigen, maar als deze persoon 18-plus wordt gaat de teller opnieuw lopen. Een volwassene met hetzelfde aantal vergrijpen op zijn rekening is dan wel een 'veelpleger', maar die 'nieuwe' volwassene die de vergrijpen voor zijn 18^e jaar heeft gepleegd, niet.

Overgang van 18-min naar 18-plus

Een aantal respondenten signaleert een hiaat als het gaat om de overgang van jeugdigen naar de volwassen voorzieningen. Vooral met betrekking tot toeleiding naar werk zou een transitie van die voorzieningen handig zijn. Er is vanuit het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een werkgroep actief die bekijkt hoe de aansluiting in voorzieningen van jeugd naar volwassenen verbeterd zou kunnen worden.

¹⁹³ Zie bijvoorbeeld: J. van der Nagel en R. Kea, *Jonge delinquenten van 16-23 jaar met een licht verstandelijke beperking en problematisch middelengebruik, een verkenning op basis van literatuur en ervaringen van experts van de (jeugd)reclassering*, Tactus verslavingszorg, William Schrikker jeugdreclassering, juni 2013, p. 21-22. Lünemann e.a., o.c., 2010, p. 76.

¹⁹⁴ SCIL staat voor Screener voor intelligentie en licht verstandelijke beperking

¹⁹⁵ Dezelfde problematiek zou zich kunnen voordoen bij ouderen, maar in de gesprekken en in de literatuur wordt deze problematiek vooral in verband gebracht met jeugdigen

V LITERATUUROVERZICHT VAN EFFECTEN VAN (RE-)INTEGRATIETRAJECTEN

Tabel V.1 Literatuuroverzicht van effecten van re-integratietrajecten

<i>Bron</i>	<i>Onderzoeksonderwerp</i>	<i>Beschrijvende statistieken</i>	<i>Effecten</i>	<i>Toegepaste analysemethode(n)</i>
Volwassen (ex-)gedetineerden				
<i>Effecten van re-integratietrajecten op recidive</i>				
Wilson et al. (2000)	Meta-analyse van 33 trajecten gericht op (beroeps-)onderwijs en arbeid onder Amerikaanse (ex-)gedetineerden.	Recidivekans van deelnemers is gemiddeld 39%. Er wordt uitgegaan van een recidivepercentage van niet-deelnemers van 50%, maar dit is een aanname, en niet gebaseerd op bestaande studies.	In de meta-analyse zijn de gemiddelde effecten geschat. Deelnemers aan basisscholing en vervolgonderwijs hebben 1.44 en 1.74 keer minder kans op recidive dan niet-deelnemers. Deelnemers aan beroepsonderwijs hebben 1.55 keer minder kans op recidive. Bovendien hebben deelnemers aan beroepsonderwijs 2 keer zoveel kans op een baan dan niet-deelnemers. Er kan niet worden geconcludeerd dat arbeidstrajecten leiden tot minder recidive.	De gemiddelde effecten zijn geschat d.m.v. een random effects model. In het overgrote deel van de gebruikte studies in deze meta-analyse is er niet of nauwelijks gecontroleerd voor verschillen in de controle en onderzoeksgroep.
Sedgley et al. (2010)	Effect van drie programma's tijdens detentie: Prison Job (PJ), Scholing (S) en OPI op het aantal jaar totdat iemand recidiveert. 4.515 (ex-)gedetineerden uit Ohio (Amerika), waarvan 406 niet-deelnemers (niet bekend wat zij kregen). Men kan meerdere programma's volgen.	Van deelnemers aan PJ recidiveert 17.4% binnen een jaar (detentierecidive). Voor deelnemers aan scholing is dit percentage 15.8%. Detentierecidive voor OPI-deelnemers na een jaar is 13.8%. De detentierecidive voor niet-deelnemers is 38.9% na een jaar. Op basis van de gemiddelde detentiekosten per persoon is berekend dat de daling in recidive	De coëfficiënten van het duurmodel voor PJ, S en OPI zijn 0.4515, 0.1882 en 0.381, respectievelijk. Omgerekend houdt dit in dat deelnemers 1.57, 1.21 en 1.46 keer zo lang uit detentie blijven dan niet-deelnemers.	Duurmodel in combinatie met propensity score techniek. Er wordt gecontroleerd voor waargenomen factoren.

		kan leiden tot een kostenbesparing van \$3.500 als men een PJ heeft tot \$8.000 als men een PJ heeft en deelneemt aan OPI.		
Beggs Christofferson (2014)	Effect van Offender Employment (OE) en Return to Work (RTW), twee programma's tijdens detentie, op de kans op (detentie-)recidive. 245 deelnemers aan RTW, 1.300 deelnemers aan OE en 3.012 niet-deelnemers uit Nieuw-Zeeland (niet bekend wat controlegroep krijgt).	De studie bevat geen informatie over de recidive cijfers van deelnemers, alleen informatie over vermindering van recidive (zowel algemene recidive als detentierecidive).	Algemene recidive: Deelnemers aan OE recidiveren na 1 en 2 jaar 4,6% en 5,1% minder dan niet-deelnemers. Deelnemers aan RTW recidiveren na 1 en 2 jaar 16.7% en 12.1% minder dan niet-deelnemers. Detentierecidive: Deelnemers aan OE recidiveren na 1 en 2 jaar 4.8% minder dan niet-deelnemers. Deelnemers aan RTW recidiveren na 1 jaar 8.2%* minder en na 2 jaar 6.1% minder dan niet-deelnemers.	Logistische regressie analyse, waarbij onder andere wordt gecontroleerd voor recidiverisico.
Visher et al. (2005)	Meta-analyse van acht werkgelegenheidsprogramma's voor ex-veroordeelden. De programma's vinden plaats na afloop van de straf.	N.v.t.	Er wordt geen significant effect gevonden op de kans op recidive (in dit geval arrestatie). De meta-analyse bestond uit acht willekeurig gekozen studies, waardoor enkele belangrijke studies missen in deze studie.	N.v.t.
Bohmert & Duwe (2011)	Effect van het detentie werktraject Affordable Homes Program (AHP) op recidive en baankansen. 224 Amerikaanse deelnemers en 224 niet-deelnemers. Van de 224 deelnemers (AHP totaal) hebben 146 het programma afgerond (AHP afronders).	De kans op recidive onder deelnemers (alle deelnemers en de afronders) en niet-deelnemers is met elkaar vergeleken. Van de AHP afronders recidiveerde 22.6%, tegenover 33.5% van de niet-deelnemers. De kans op een baan in een willekeurige sector is voor AHP afronders 78.1% tegenover 63.4% voor niet-deelnemers.	Uit de analyse blijkt dat AHP deelnemers niet langer uit detentie blijven dan niet-deelnemers.	Voor het effect op detentierecidive een Cox proportioneel duurmodel. Er wordt gebruikgemaakt van de propensity score techniek.

Graffam, Shinkfield & Lavelle (2012)	<p>Het effect van een Australisch 'employment assistance program' op recidive.</p> <p>3.034 Australische deelnemers (zowel overtreders als ex-gedetineerden). Voor analyse zijn 600 deelnemers en 600 niet-deelnemers gebruikt (niet bekend wat de controlegroep krijgt).</p>	<p>Het recidivepercentage onder (ex-)gedetineerden is 5.97%. Het recidivepercentage van deelnemers is 7.46%. Dit zijn zowel overtreders als (ex-)gedetineerden.</p> <p>De recidivekans van deelnemers als zij een baan hebben is 6.40%, tegenover 7.73% van deelnemers zonder baan.</p> <p>Deelnemers pleegden voor deelname gemiddeld 0.011 delicten per dag, na deelname is dit gemiddeld 0.002. Dit is een significant verschil.</p> <p>Deelnemers pleegden gemiddeld 0.0065 delicten per dag, niet-deelnemers pleegden gemiddeld 0.0089 delicten per dag. Dit is een significant verschil.</p>	N.v.t.	<p>N.v.t. Er zijn alleen gemiddelden met elkaar vergeleken. Er heeft geen matching plaatsgevonden tussen de treatment- en controlegroep.</p>
Weijters et al. (2013)	<p>Het effect van re-integratietrajecten tijdens detentie gefinancierd door ESF.</p> <p>33.558 Nederlandse (ex-)gedetineerden, waarvan 1.306 deelnemers.</p> <p>Controlegroep bestaat uit niet-deelnemers, dit zijn alle andere gedetineerden. Dit is een heterogene groep: sommigen krijgen geen traject of een soortgelijk traject maar dan zonder ESF gelden.</p>	<p>Het recidivepercentage van deelnemers en niet-deelnemers is ongeveer gelijk.</p>	<p>Deelname leidt niet per definitie tot minder recidive, maar als men na deelname een baan vindt heeft dit wel effect op recidive. Een deelnemer die een uitkering heeft, heeft 48% meer kans op recidive dan een deelnemer met een baan.</p>	<p>Logistische regressie analyse. Er wordt gecontroleerd voor een aantal achtergrondkenmerken en voor detentieduur.</p>
Wartna et al. (2014)	<p>Onderzoek naar de dalende recidivecijfers onder Nederlandse (ex-)gedetineerden van 2002 tot 2010. 21 maatregelen worden geëvalueerd op basis van een implementatiescore.</p>	<p>De correlatie tussen implementatie van beleid en daling in recidive is -0.95.</p>	<p>Met elk punt dat op de schaal van de implementatiescore wordt behaald, daalt het recidivepercentage 1.7 procentpunt.</p> <p>De maximale bijdrage van het beleid</p>	<p>Logistische regressieanalyse. Er wordt gecorrigeerd voor veranderingen in kenmerken van (ex-</p>

	Het zijn maatregelen voor volwassen en jeugdige (ex-)gedetineerden, dit gedeelte gaat om volwassenen.		aan de daling van 2-jarige recidive wordt geschat op 10.2%. Het is niet duidelijk welk gedeelte van dit percentage kan worden toegeschreven aan het beleid. Factoren zoals de filterwerking tussen politie en justitie en de sociale cohesie spelen ook een rol.)gedetineerden die mogelijk ook hebben bijdragen aan de daling in recidive.
Landenberg en Lipsey (2005)	Meta-analyse van 58 studies naar cognitieve gedragstherapie bij (ex-)gedetineerden, en het identificeren van factoren die bijdragen aan een effectieve interventie. Controlegroep bestaat uit niet-deelnemers, het is niet duidelijk wat zij hebben gekregen. Dit kan ook per onderzochte studie verschillen.	Recidive na een jaar voor deelnemers en niet-deelnemers: 30% vs. 40% De volgende aspecten dragen bij aan een effectieve interventie: Recidiverisico van de ex-gedetineerden, kwaliteit van de implementatie, en in welke mate de interventie deze aspecten bevat: woedebeheersing en oplossen van persoonlijke problemen.	Het gemiddelde effect van de onderzochte interventie is 1.53, wat inhoudt dat de kans om het eerste jaar uit detentie te blijven 53% hoger is voor deelnemers dan niet-deelnemers. De effecten van de onderzochte interventies verschillen significant van elkaar.	Een aantal studies in deze meta-analyse maakte gebruik van een gerandomiseerde steekproef, en/of matching technieken.
<i>Effecten van re-integratietrajecten op arbeid</i>				
Bohmert & Duwe (2011)	Zie hierboven	AHP afronders hebben 39.7% kans op een baan in de bouw, voor niet-deelnemers is deze kans 16.9%. Al deze verschillen zijn significant. AHP deelnemers in het algemeen hebben geen langere kans op detentierecidive. Deelnemers hebben geen hogere kans op een baan in het algemeen, maar hebben wel een hogere kans op een baan in de bouw (32.1% tegenover 16.9% onder niet-deelnemers).	Deelnemers aan AHP hebben 2.41 keer meer kans op een baan in de bouw dan niet-deelnemers (een significant effect). Voor AHP afronders is de kans 2.65 keer groter.	Voor het effect op een baan is een logistische regressie analyse toegepast.
Weijters et al.	Zie hierboven.	Van de deelnemers heeft 28.8%	De odd ratio van deelname aan ESF is	Logistische regressie

(2013)		voor detentie werk of onderwijs, na detentie is dit 31%.	1.32, wat inhoudt dat een deelnemer 32% meer kans heeft op een baan of scholing na detentie dan een niet-deelnemer.	analyse. Er wordt gecontroleerd voor een aantal achtergrondkenmerken en voor detentieduur.	
Ramakers et al. (2011)	et	Het effect van detentie op baankansen binnen twee jaar na vrijlating. 1.790 Nederlandse (ex-)gedetineerden. De controlegroep bestaat uit 266 werklozen die in de toekomst gedetineerden zijn geraakt.	Van de (ex-)gedetineerden heeft 80% binnen twee jaar na detentie een baan, tegenover 53% van werkloze toekomstige gedetineerden.	De kans dat (ex-)gedetineerden een baan vindt (na vrijlating) is 2.06 keer zo groot dan voor een werkloze die in de toekomst in detentie terecht komt.	Gebeurtenissenanalyse. De groepen zijn vergelijkbaar in criminele geschiedenis en in veel achtergrondkenmerken. Voor de verschillen in achtergrondkenmerken wordt gecontroleerd in de analyse.

Effecten van arbeid na detentie op recidive

Ramakers et al. (2014)	et	Het effect van arbeid na detentie op recidive zes maanden na vrijlating. 842 Nederlandse (ex-)gedetineerden, waarvan 250 personen (30%) in de eerste maand na detentie een baan heeft, en waarvan 160 personen (45%) deze baan minimaal 6 maanden behoudt. De controlegroep bestaat uit (ex-)gedetineerden die geen baan hebben gevonden of hebben behouden.	Van de 842 (ex-)gedetineerden recidiveert 34.4% binnen zes maanden. Aan de hand van een beschrijvende analyse blijkt dat (ex-)gedetineerden met een baan de eerste maand na detentie 27.6% kans heeft op recidive, tegenover 37% als men geen baan heeft. Als men de baan zes maanden kan behouden is de kans op recidive 17.6%, tegenover 35.2% als men de kans niet behoudt.	Het hebben van werk in de eerste maand na detentie heeft geen significant effect op recidive. Als men de baan behoudt gedurende zes maanden, heeft men 54% minder kans om te recidiveren dan (ex-)gedetineerden die geen baan hebben (behouden) (significant op het 10%-niveau).	Logistische regressie analyse. Er wordt gecontroleerd voor kenmerken voor, tijdens en na detentie. Er wordt geen propensity score model toegepast.
Skardhamer & Teller (2012)		Het effect van werken na detentie op de kans op recidive. Er wordt rekening gehouden met het effect van scholing, een arbeidstraject en een uitkering. 7.476 Noorse ex-gedetineerden. De	De kans op recidive als men een baan heeft na detentie is 32.6% en 70.9% als men geen baan heeft. (Ex-)gedetineerden die scholing volgen na detentie hebben een kans op recidive van 41.1%	Als iemand in een maand een baan heeft, blijft hij twee keer zo lang uit detentie dan iemand zonder baan (een significant effect). Het volgen van scholing of een arbeidstraject zorgt dat men langer uit detentie blijft. Het ontvangen van een uitkering (social	Discreet duurmodel. Er wordt gecontroleerd voor een aantal waargenomen factoren.

	controlegroep bestaat uit de (ex-)gedetineerden die geen baan heeft of geen traject volgt.	tegenover 57.3% als men geen scholing volgt. De kans op recidive als men een arbeidstraject volgt na detentie is 47.4% en 56.5% als men geen arbeidstraject volgt. De kans op recidive als men een uitkering heeft na detentie is 68.4% en 44.4% als men geen uitkering heeft.	benefits) verhoogt de kans op terugkeer naar detentie.
--	--	--	--

Jeugdige (ex-)gedetineerden

Effecten van integratietrajecten op recidive

James et al. (2013)	Een meta-analyse van 22 studies over nazorgtrajecten gericht op jeugdige (ex-)gedetineerden. De 22 studies onderzoek in totaal 5.764 deelnemers. De controlegroepen krijgen treatment as usual, of geen behandeling.	De interventies zijn het meest effectief als ze gericht zijn op oudere jongeren, focussen op het individu die een hoge kans op recidive hebben. Het starten van nazorg tijdens detentie heeft geen effect op recidive.	Op basis van de 22 studies wordt geconcludeerd dat nazorg leidt tot minder recidive. De gemiddelde succes – rate (percentage jongeren dat niet recidiveert) wordt geschat op 0.12 De effecten uit de 22 studies verschillen significant van elkaar, van -0.67 tot 0.81.	Om de effecten met elkaar te vergelijken is een fixed effects model gebruikt. Een aantal studies in deze meta analyse verdeelden personen willekeurig worden over onderzoeken controlegroep, andere studies pasten een quasi-experimenteel design toe met of zonder matched controle groep
Lipsey et al. (2000)	Meta-analyse van 83 studies naar de effecten van nazorgtrajecten voor jongeren in detentie.	De detentierecidive voor deelnemers is 30%-35% en voor niet-deelnemers 50%. De meest effectieve interventies zijn gericht op sociale vaardigheden en maken gebruik van een huiselijke setting en 'teaching parents'.	N.v.t.	N.v.t.
Weijters et al. (2013)	Het effect van integratietrajecten tijdens detentie gefinancierd door ESF.	Het recidivepercentage van deelnemers ligt een paar procent	De odd ratio van deelname aan ESF is 0.83, wat inhoudt dat een deelnemer	Logistische regressie analyse. Er wordt

	3.326 Nederlandse (ex-)gedetineerden, waarvan 1.409 deelnemers. Controlegroep bestaat uit niet-deelnemers, dit zijn alle andere gedetineerden. Het is niet bekend wat zij hebben gekregen: helemaal geen traject of een soortgelijk traject zonder ESF gelden.	lager dan van niet-deelnemers.	17% minder kans heeft op recidive dan niet-deelnemers.	gecontroleerd voor een aantal achtergrondkenmerken, maar geen niet-waargenomen kenmerken.
Brugman et al. (2007)	Effect van het nazorgprogramma EQUIP op cognitieve verstoringen (denkfouten) en recidive. 88 Nederlandse jeugdige (ex-)gedetineerden, waarvan 57 hebben meegedaan aan EQUIP. Voor de recidiveanalyse doen 49 deelnemers en 28 niet-deelnemers mee, bij deze groepen was het effect van EQUIP op denkfouten even groot.	Uit een beschrijvende analyse blijkt dat EQUIP een positief effect heeft op denkfouten, zoals egocentrisme, anderen de schuld geven en liegen. De recidivepercentages van deelnemers en niet-deelnemers liggen dicht bij elkaar: 77.6% en 75%.	De gemiddelde tijd tot recidive voor de controlegroep wordt geschat op 545 dagen, voor de EQUIP groep op 409 dagen, maar dit verschil is niet significant. EQUIP heeft geen effect op recidive.	Er wordt een survivalanalyse toegepast. De deelnemers en niet-deelnemers verschillen niet in strafduur of andere achtergrondkenmerken.
Wartna et al. (2014)	21 maatregelen worden geëvalueerd op basis van een implementatiescore. Het zijn maatregelen voor volwassen en jeugdige (ex-)gedetineerden, dit gedeelte gaat om jeugdigen.	De correlatie tussen implementatie van beleid en daling in recidive is -0.92.	Met elk punt dat op de schaal van de implementatiescore wordt behaald, daalt het recidivepercentage 0.04 procentpunt. De maximale bijdrage van het beleid aan de daling van 2-jarige recidive wordt geschat op 4.3%. Het is niet duidelijk welk gedeelte van dit percentage kan worden toegeschreven aan het beleid. Factoren zoals de filterwerking tussen politie en justitie en de sociale cohesie spelen ook een rol.	Logistische regressieanalyse. Er wordt gecorrigeerd voor veranderingen in microfactoren die mogelijk ook hebben bijdragen aan de daling in recidive.

Effecten van detentie op onderwijs en arbeid

Hjalmarsson (2008)	Effect van contact met justitie (waaronder detentie) als jongere (12 tot 16 jaar) op de kans de middelbare school af te maken voor het 19 ^e levensjaar. 7.417 Amerikaanse jongeren, waarvan 2% minstens een keer in detentie heeft gezeten.	Percentage (ex-)gedetineerden dat school afmaakt is 18%, voor jongeren die een andere straf hebben gekregen is dit percentage 41%. Dit is een significant verschil.	Een jongere die in detentie heeft gezeten heeft 26% minder kans de middelbare school af te maken. Dit is een significant effect. Er is een sensitiviteitsanalyse uitgevoerd om te testen bij welke	Lineair probability model. Aantal gedragskenmerken en regiokenmerken. Er wordt ook een sensitiviteitsanalyse toegepast om de mogelijke invloed van niet-
--------------------	---	---	---	--

	De controlegroep voor de (ex-)gedetineerden bestaat uit jongeren die wel veroordeeld zijn, maar niet tot detentie.		correlatie tussen niet-waargenomen factoren en afstuderen het effect van detentie op de kans op afstuderen verdwijnt. De onderzoekers concluderen dat als deze correlatie -0.3 zou zijn, het effect verdwijnt. Wel wordt volgens de onderzoekers op zijn minst een deel van het effect op afstuderen veroorzaakt door detentie.	waargenomen factoren te schatten.
Blomberg et al. (2011)	Het effect van jeugddetentie op het hervatten van school en recidive twee jaar na detentie. 4.147 Amerikaanse jeugdige (ex-)gedetineerden.	36% van de (ex-)gedetineerden hervat de opleiding na detentie. 48% van de (ex-)gedetineerden recidiveert binnen een jaar, en 64% binnen twee jaar.	Jongeren met een hoger onderwijsniveau hebben gemiddeld 7% meer kans om na detentie weer naar school te gaan (een significant effect) Het hervatten van school na detentie heeft geen effect op recidive na 12 maanden. Jongeren die vaker naar school gaan, recidiveren na 24 maanden tussen de 8.2% en 13.1% minder dan jongeren die minder dan gemiddeld naar school gaan (een significant effect).	Logistisch regressie model i.cm. drie matching technieken: Nearest neighbor matching (NNM), Caliper matching (CM) en Propensity score matching (PSM).
Weijters et al. (2013)	Zie hierboven.	Voor detentie heeft 7.8% een baan, na detentie is dit 4.7%. Voor detentie volgt 62.9% een opleiding, na detentie is dit 45.9%.	Deelnemers aan ESF-trajecten hebben geen verhoogde kans op arbeid of een opleiding na detentie.	Logistische regressie analyse. Er wordt gecontroleerd voor een aantal achtergrondkenmerken, maar geen niet-waargenomen kenmerken.
Apel en Sweeten (2010)	Effect van detentie als jongere (12 tot 18 jaar) op de kans op arbeid als volwassene (20 tot 26 jaar). 823 Amerikaanse (ex-)gedetineerden die veroordeeld zijn geweest, waarvan 315 gedetineerd zijn geweest.	Van de (ex-)gedetineerden vindt 79% een baan, van de veroordeelden vindt 89% een baan (een significant verschil).	(Ex-)gedetineerden hebben significant minder kans (gemiddeld 11%) op een baan dan veroordeelden. Dit effect kan (deels) worden verklaard door de hogere non-participatie van (ex-)gedetineerden. (Ex-)gedetineerden hebben 12% meer kans op non-participatie (een significant effect).	Fixed effects model en propensity score techniek

Verbruggen et al. (2013)	<p>Het effect van verblijf in een JJI op arbeid, een uitkering en recidive (ernstige delicten).</p> <p>270 Nederlandse mannen en 270 vrouwen worden gevolgd van hun 18^e tot 32^e levensjaar.</p> <p>De controlegroep bestaat uit (ex-)gedetineerden die geen baan of uitkering hebben.</p>	<p>85.6% van de mannen heeft minimaal een keer werk. Van de vrouwen heeft 83.7% minimaal een keer werk.</p> <p>64.4% van de mannen ontvangt minimaal een keer een uitkering, dit geldt voor 83.3% van de vrouwen.</p>	<p>Het hebben van een baan leidt tot 59.7% minder veroordelingen bij mannen en 65.4% minder veroordelingen bij vrouwen.</p> <p>Het ontvangen van een uitkering leidt tot 35.6% minder veroordelingen bij mannen en bij vrouwen tot een toename in het aantal veroordelingen van 47.7%.</p>	<p>Fixed effects model. Er wordt gecontroleerd voor persoons- en achtergrondkenmerken, criminele carrière en socio-demografische kenmerken.</p>
--------------------------	---	---	--	---

VI TECHNISCHE SPECIFICATIE EN KALIBRATIE VAN HET TRANSITIEMODEL EN AANVULLENDE BEREKENINGEN

DE THEORETISCHE SPECIFICATIE

De matrix P geeft de overgangskansen weer tussen recidive, werk, uitkering en overig. Als $x(0)$ de fracties in deze vier situaties op tijdstip 0 weergeeft en dan hebben we voor de fracties op tijdstip 1:

$$x(1) = P x(0)$$

Hierbij is:

$$P = \begin{bmatrix} p_{11} & \cdots & p_{14} \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ p_{41} & \cdots & p_{44} \end{bmatrix}$$

En geven de P_{ij} ($i, j = 1, 2, 3, 4$) de transitiekansen weer.

En is:

$$x(t) = \begin{bmatrix} x_1(t) \\ \cdot \\ \vdots \\ x_4(t) \end{bmatrix}, \quad t=0, 1$$

Hierbij geven de $x_i(t)$ ($i=1,2,3,4$) de fracties in achtereenvolgens detentie, werk, uitkering en ‘overig’ weer.

Omdat mensen op tijdstip 0 uit detentie komen, geldt dat:

$$x_1(0) = 0$$

Door $x(1)$ met de matrix P te vermenigvuldigen krijgen we de $x(2)$ die de fracties na 2 maanden weergeeft, enzovoort.

We moeten er rekening mee houden dat de transitiekansen tijds- en duurzaam afhankelijk zijn, met name door:

- Duurafhankelijkheid: naarmate mensen langer in een bepaalde situatie zijn, beïnvloedt dit de uitstroomkansen uit deze situatie. Bijvoorbeeld naarmate mensen langer werkloos zijn, verminderen hun uitstroomkansen omdat: a) veel werkgevers langdurige werkloosheid zien als indicatie van geringere productiviteit, b) de werkloze zijn motivatie verliest, en c) de werkloze vaardigheden verliest;
- Cumulatie-effecten: als je werkloos of gedetineerd bent geweest dan kan dit op zich effect hebben op de kans om in de toekomst werk te vinden;
- Verandering in contextuele factoren (denk bijvoorbeeld aan de conjunctuur).

We zullen in onze berekeningen rekening houden met a), maar niet met b) en c). De periode die onze data bestrijkt, is te kort om b) en c) te bepalen.

Stel dat we het cohort over T perioden volgen. Door de som van $x(t)$ over deze periode te nemen, kunnen we dan bepalen hoe lang is doorgebracht met detentie, werk, uitkering of in de situatie ‘overig’. We hebben:

$$\sum_{t=0}^T x(t) = \begin{bmatrix} \sum_{t=0}^T x_1(t) \\ \sum_{t=0}^T x_2(t) \\ \sum_{t=0}^T x_3(t) \\ \sum_{t=0}^T x_4(t) \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} T_1 \\ T_2 \\ T_3 \\ T_4 \end{bmatrix}$$

Hierbij tellen de T_i (de tijd die men heeft doorgebracht in achtereenvolgens detentie, werk, onderwijs, uitkering en overig op tot T).

Transitiekansen zullen verschillend zijn voor mensen met verschillende kenmerken. Te denken valt aan opleidingsniveau, leeftijd, geslacht, herkomst, crimineel verleden en detentieverleden. Bij voorkeur zouden daarom berekeningen moeten worden uitgevoerd voor verschillende groepen. Regio is hierbij ook een factor, doordat de arbeidsmarktsituatie per regio verschilt. Hierdoor en door een andere samenstelling van de groep ex-gedetineerden zullen berekeningen van de baten verschillen tussen gemeenten. In het databestand waarover wij beschikken, is regio of gemeente overigens niet als variabele opgenomen. Ons databestand bevat enkele kenmerken, namelijk geslacht, partner, leeftijdscategorie, geboorteland en detentieduur.

DE KALIBRATIE VAN HET MODEL AAN DE GEGEVENS

In tabel VI.1 zijn de overgangskansen weergegeven vanuit één maand in een bepaalde situatie. Op basis van deze matrix wordt uitgelegd hoe de verschillende overgangskansen vastgesteld worden.

De overgangskansen tussen werk en uitkering (in de matrix gemarkeerd met letter A) volgen rechtstreeks uit de berekende overgangskansen in de data. Zoals aangegeven in paragraaf 6.6.2 is de kans om na één maand in detentie te blijven vastgesteld op 84,0 procent (zie punt B in de matrix).

Het rekenmodel start met 100 gedetineerden die op een bepaald moment uitstromen. Na een maand heeft 14,2 procent van hen werk en 49,4 procent een uitkering (zie tabel 6.5). De rest (36,4 procent) wordt verdeeld over detentie en overig. Het deel dat na een maand weer in detentie komt, wordt – samen met de overgangskansen vanuit werk, uitkering en overig naar detentie – bepaald zodanig dat de recidivepercentages na één en twee jaar bij benadering overeenkomen met de werkelijke recidivepercentages.¹⁹⁶

Tabel VI.1 Overgangskansen vanuit één maand in een bepaalde situatie

Situatie	Werk	Uitkering	Detentie	Overig
Werk	0,750 (A)	0,102 (A)	0,016 (D)	0,132
Uitkering	0,045 (A)	0,875 (A)	0,024 (D)	0,056
Detentie	0,024 (C)	0,083 (C)	0,840 (B)	0,053 (C)
Overig	0,064 (E)	0,177 (E)	0,024 (D)	0,735

De verhouding tussen de drie situaties (uitkering, werk en overig) die hieruit resulteert wordt gebruikt om de transitiekansen vanuit detentie verder in te vullen. Gegeven de kans om vanuit detentie in detentie te blijven, worden de overige kansen op grond van deze verhouding bepaald – zie punten C in

¹⁹⁶ De recidivepercentages in het model worden berekend zodanig dat een persoon niet meer dan één keer meetelt als recidivist.

de matrix. Op deze manier zijn de algemene transitiekansen verenigbaar met de conditionele transitiekansen (conditioneel op uitstroom uit detentie).

Zoals gezegd worden de overgangskansen vanuit werk, uitkering en overig naar detentie zodanig vastgesteld dat de resulterende recidivecijfers met de werkelijke cijfers overeenkomen. Hierbij wordt rekening gehouden met de onderlinge verhouding. De kans om vanuit werk naar detentie te gaan, is lager dan vanuit een uitkering of vanuit overig. Hier is gekozen voor een gelijke kans om vanuit uitkering of overig naar detentie te gaan, welke 1,5 keer zo groot is als de kans om vanuit werk naar detentie te gaan (punten D in tabel VI.1). Zie Weijters et al. (2013), Ramakers et al. (2014) en Skardhamar en Telle (2012) voor effecten van werk op recidive.

Uit de berekende overgangskansen volgen ook de kansen vanuit geen werk of uitkering, ofwel detentie en overig, naar werk en uitkering. Nu geldt dat het aantal personen dat van detentie en overig naar bijvoorbeeld werk gaat gelijk moet zijn aan het aantal personen dat van detentie naar werk gaat plus het aantal personen dat van overig naar werk gaat. Dit betekent dat de overgangskans van detentie en overig naar werk gelijk is aan het gewogen gemiddelde van de beide aparte overgangskansen, van detentie naar werk en van overig naar werk, met de fractie personen in detentie en de fractie personen in overig als gewichten. Aangezien twee van de drie overgangskansen bekend zijn, kan de derde kans hiermee berekend worden (punten E in tabel VI.1).¹⁹⁷

Omdat de overgangskansen vanuit een situatie moeten optellen tot één, zijn ook de resterende kansen bepaald.

Op deze manier worden niet alleen de overgangskansen vanuit één maand in een bepaalde situatie bepaald, maar ook de overgangskansen vanuit meerdere aansluitende maanden in een specifieke situatie. Voor deze tijdsafhankelijke dimensie van de overgangskansen moeten per tijdperiode de overgangskansen vanuit werk, uitkering en overig naar detentie worden vastgesteld. Hier veronderstellen we dat de kans om vanuit werk naar detentie te gaan (lineair) kleiner wordt naarmate men langer werk heeft. Eenzelfde dalende trend veronderstellen we bij de overgangskansen vanuit uitkering en overig. De snelheden waarmee deze kansen dalen, worden zodanig vastgesteld dat de uitkomsten van het model de realisaties (bij benadering) reproduceren. Ook zijn enkele overgangskansen net iets veranderd om de waargenomen situaties beter te benaderen.

De uitkomsten van het model zijn in tabel VI.2 afgezet tegen de realisaties – de percentages in werk, uitkering en geen werk of uitkering per maand, vanaf één maand na detentie tot en met twaalf maanden na detentie en de recidivepercentages binnen één en twee jaar. De percentages in werk, uitkering en geen werk of uitkering zijn voor de maanden één tot en met zes en maand twaalf tot op één decimaal nauwkeurig met elkaar gelijk.

¹⁹⁷ Complicatie hierbij is dat de aantallen personen in detentie en overig niet vastliggen, maar uit het model volgen. Op basis van een eerste inschatting van deze aantallen (in de maanden 1 tot en met 11) wordt het model doorgerekend, waarna de aantallen (gewichten) worden aangepast aan de uitkomsten en het model opnieuw wordt doorgerekend, totdat de gebruikte en doorgerekende aantallen nauwelijks van elkaar verschillen.

UITKOMSTEN EN REALISATIES VAN HET REKENMODEL

Tabel VI.2 *Uitkomsten en realisaties van het rekenmodel*

Maand	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Werk												
realisatie	14,2	15,0	15,2	15,3	15,4	15,8	16,0	16,1	16,3	16,4	16,6	16,6
<i>simulatie</i>	<i>14,2</i>	<i>15,0</i>	<i>15,2</i>	<i>15,3</i>	<i>15,4</i>	<i>15,8</i>	<i>15,8</i>	<i>15,9</i>	<i>16,0</i>	<i>16,3</i>	<i>16,5</i>	<i>16,6</i>
Uitkering												
realisatie	49,4	50,7	51,7	52,1	52,5	52,8	52,6	52,5	52,1	52,0	51,9	51,9
<i>simulatie</i>	<i>49,4</i>	<i>50,7</i>	<i>51,7</i>	<i>52,1</i>	<i>52,5</i>	<i>52,8</i>	<i>52,6</i>	<i>52,6</i>	<i>52,4</i>	<i>52,2</i>	<i>52,1</i>	<i>51,9</i>
Geen werk of uitkering												
realisatie	36,4	34,3	33,1	32,7	32,1	31,4	31,4	31,4	31,6	31,6	31,5	31,5
<i>simulatie</i>	<i>36,4</i>	<i>34,3</i>	<i>33,1</i>	<i>32,7</i>	<i>32,1</i>	<i>31,4</i>	<i>31,5</i>	<i>31,5</i>	<i>31,6</i>	<i>31,5</i>	<i>31,5</i>	<i>31,5</i>
Jaar	1	2										
Detentierecidive												
realisatie	20	31,1										
<i>simulatie</i>	<i>20,6</i>	<i>29,8</i>										

BEREKENING BATEN ONDER DE VERONDERSTELLING DAT BIJ DETENTIE TOT TWEE WEKEN GEEN BATEN VAN RE-INTEGRATIE OPTREDEN

In de hoofdtekst zijn berekeningen voor de baten gepresenteerd onder de aanname dat de baten van re-integratie voor degenen die korter dan twee weken in detentie zitten gemiddeld even hoog zijn als de baten voor degenen die langer dan twee weken gezeten hebben. Een alternatieve veronderstelling is dat de baten voor degenen die korter dan twee weken in detentie zijn geweest nul zijn. De uitkomsten van berekeningen onder deze alternatieve veronderstelling zijn opgenomen in tabel VI.3.

Tabel VI.3 Baten per persoon per tijdshorizon voor twee scenario's: op basis van het rekenmodel a)

	Tijdshorizon			
	twee jaar	drie jaar	vier jaar	vijf jaar
<i>Scenario gemiddeld</i>				
Werk	€ 260	€ 370	€ 470	€ 580
Uitkering	-€ 1.660	-€ 2.330	-€ 2.990	-€ 3.610
Detentie	€ 2.430	€ 3.650	€ 4.820	€ 5.940
Totaal	€ 1.030	€ 1.680	€ 2.310	€ 2.910
<i>Scenario hoog</i>				
Werk	€ 330	€ 480	€ 630	€ 770
Uitkering	-€ 1.790	-€ 2.590	-€ 3.360	-€ 4.090
Detentie	€ 4.680	€ 6.730	€ 8.700	€ 10.590
Totaal	€ 3.220	€ 4.620	€ 5.970	€ 7.260
<i>Beide scenario's</i>				
Extra nazorgtrajecten	0,24	0,35	0,45	0,55

a) *Berekeningen onder de aanname dat de baten van personen die korter dan twee weken in detentie hebben gezeten gelijk zijn aan die voor personen die langer in detentie zijn geweest.*

In het gemiddelde scenario komen de baten dan na vijf jaar ongeveer € 1.400 lager uit en in het hoge scenario ongeveer € 2.500 lager.