

ONDERZOEKSRAPPORT

Nazorg aan gedetineerden

Een ongemakkelijke keten

mei 2013

Rekenkamer Amsterdam

R a



ONDERZOEKSRAPPORT

Nazorg aan gedetineerden

Een ongemakkelijke keten

mei 2013

Dit is het onderzoeksrapport van de Rekenkamer Amsterdam (de rekenkamer) over het onderzoek naar de nazorg aan gedetineerden.

Het onderzoek wordt gerapporteerd in twee delen: het bestuurlijk rapport (deel 1) en het onderzoeksrapport met bijlagen (deel 2). Het bestuurlijk rapport is een bondige samenvatting van de resultaten. Het onderzoeksrapport bevat in detail de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Nazorg aan gedetineerden	5
1.2	Aanleiding onderzoek	6
1.3	Probleemstelling	7
1.4	Onderzoeksaanpak	8
1.5	Leeswijzer	8
2	Nazorg gedefinieerd	11
2.1	Aanleiding landelijk nazorgbeleid	11
2.2	Hoofdpijnen samenwerking tussen het ministerie en gemeenten	12
2.3	Doelstelling en doelgroep van nazorg	14
2.4	Afspraken over uitvoering nazorg	18
2.5	Definitie nazorg	22
3	Amsterdams nazorgbeleid	25
3.1	Adequate beleidsontwikkeling	25
3.2	Doelstellingen Amsterdams nazorgbeleid	29
3.3	Doelgroep Amsterdams nazorgbeleid	38
3.4	Conclusie	40
4	Het frontoffice nazorg detentie	41
4.1	Het frontoffice nazorg	41
4.2	Informatieverzoeken vanuit PI's van DJI	43
4.3	Beoordelen en doorzetten van hulpvragen	46
4.4	Conclusie frontoffice	49

5	Uitvoering nazorg op leefgebieden door gemeente Amsterdam	51
5.1	Taakverdeling voor nazorg op leefgebieden	52
5.2	Identiteitsbewijs	53
5.3	Huisvesting	54
5.4	Arbeid en inkomen	64
5.5	Schulden	71
5.6	Zorg	74
5.7	Conclusie nazorgbeleid in de praktijk	78
6	Resultaten van nazorg aan gedetineerden	81
6.1	Geleverde prestaties met nazorg	81
6.2	Gerealiseerde verbetering op vijf leefgebieden	87
6.3	Vermindering van recidive en overlast door gedetineerden	93
6.4	Conclusie	94
7	Kosten nazorg	97
7.1	Inleiding	97
7.2	Beschikbaar budget voor nazorg	97
7.3	Gerealiseerde kosten nazorg	99
7.4	Conclusie kosten nazorg	102
	Bijlage 1 Geïnterviewde personen	103
	Bijlage 2 Geraadpleegde documenten	105

1 Inleiding

De Rekenkamer Amsterdam (rekenkamer) heeft een onderzoek uitgevoerd naar de gemeentelijke nazorg aan (ex-)gedetineerden. In dit inleidende hoofdstuk beginnen we met een korte introductie op de gemeentelijke nazorg aan gedetineerden. Vervolgens gaan we in op de aanleiding voor het onderzoek, de probleemstelling en de onderzoeksaanpak. We besluiten dit hoofdstuk met een leeswijzer.

1.1 Nazorg aan gedetineerden

Jaarlijks belanden ruim 35.000 Nederlanders (ongeveer 3.000 Amsterdammers) in een penitentiaire inrichting (PI). Veel van deze mensen leven al langere tijd in de marge van de samenleving en zorgen voor onrust, overlast en schade door criminaliteit. Zij kosten de overheid veel geld aan detentie, opvang, extra zorg en politie-inzet. Rijk en gemeenten hebben dus een gemeenschappelijk belang bij het verlagen van recidive om zo kosten voor de samenleving te voorkomen.

Wat betekent nazorg aan (ex-)gedetineerden?

Nazorg moet helpen om recidive terug te dringen door het optimaliseren van leefomstandigheden na detentie. Veel (ex-)gedetineerden hebben één of meer problemen die risico's vormen voor recidive. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het ontbreken van inkomen en/of huisvesting, al dan niet in combinatie met psychiatrische problemen en/of problemen op het gebied van schulden. Ook komt het regelmatig voor dat (ex-)gedetineerden niet beschikken over een (geldig) identiteitsbewijs, noodzakelijk voor vrijwel elke aanspraak op voorzieningen. Voor het welzijn van (ex-)gedetineerde burgers, terugkerend in de samenleving, is het van belang dat de basisvoorzieningen voor re-integratie na detentie zijn gerealiseerd zodat de kans op recidive wordt verkleind. Het gaat hierbij om de volgende basisvoorzieningen, gegroepeerd naar leefgebieden:

1. een geldig identiteitsbewijs;
2. onderdak direct na ontslag uit detentie;
3. inkomen uit werk of een (tijdelijke) uitkering om direct na ontslag uit detentie in het eerste levensonderhoud te kunnen voorzien en indien arbeid niet haalbaar is een vorm van dagbesteding;
4. inzicht in schulden en (indien nodig) een plan voor schuldhulpverlening;
5. het vaststellen van zorgbehoeften en (indien nodig) het zorgen voor een passende zorg (medische, psychiatrische en/of verslavingszorg).

Wat is de taak van de gemeente?

Nazorg aan (ex-)gedetineerden is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van Rijk en gemeenten. Daarbij hebben gemeenten de regierol bij de nazorg op de 5 leefgebieden. De gemeente moet er voor zorgen dat de samenwerking met betrokken ketenpartners goed verloopt. Afspraken over de nazorg en de wijze waarop dit moet worden vormgegeven zijn vastgelegd in het *Samenwerkingsmodel Nazorg volwassenen*

(ex-)gedetineerden uit 2009.¹ Op hoofdlijnen kan worden gesteld dat het Gevangeniswezen verantwoordelijk is voor de (na)zorg tijdens detentie en de gemeente voor de nazorg na ontslag uit detentie. Om deze gemeentelijke nazorg goed te kunnen uitvoeren, is afstemming en samenwerking met het Gevangeniswezen erg belangrijk. De zogenoemde levensloopbenadering staat hierbij centraal; de activiteiten gericht op de re-integratie in de maatschappij moeten aansluiten op de activiteiten van voor detentie en anticiperen op de periode na detentie.

1.2 Aanleiding onderzoek

In ons onderzoeksprogramma voor 2012 is een onderzoek naar de nazorg aan (ex-)gedetineerden aangekondigd. Aanleiding hiervoor is dat de laatste jaren veiligheid en het voorkomen van recidive sterk in de belangstelling van de politiek en maatschappij staan. Meer dan de helft van de geregistreerde criminaliteit wordt gepleegd door een recidivist.² Landelijk zijn er sinds 2002 diverse programma's ontwikkeld welke de veiligheid moeten vergroten en recidive moeten verminderen. Het *Samenwerkingsmodel Nazorg volwassen (ex-) gedetineerde burgers* uit 2009 en de actualisatie hiervan in 2011 is het meest recente programma waarin tussen rijk en gemeenten afspraken zijn gemaakt over de taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van de nazorg aan gedetineerden.

In de gemeente Amsterdam heeft een PvdA-raadslid in november 2007 twee moties ingediend waarin onder meer werd gevraagd om een plan van aanpak voor de nazorg aan ex-gedetineerden voor de gemeente Amsterdam, met specifieke aandacht voor (ex-)gedetineerde moeders.³ Beide moties zijn aangenomen en in november 2008 zijn twee preadviezen over de nazorg voor (ex-)gedetineerden geformuleerd.⁴ In augustus 2010 is er een notitie over de stand van zaken nazorg (ex-)gedetineerden opgesteld.⁵ Uit deze notitie blijkt dat de uitvoering van nazorg een aantal knelpunten kent. Om deze reden staat in dit onderzoek de vraag centraal of de inspanningen van de gemeente de gewenste resultaten opleveren: is de nazorg voor (ex-)gedetineerden doelmatig?

¹ Deze notitie is gezamenlijk opgesteld door het Ministerie van Justitie en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG).

² Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Sluitende aanpak nazorg. Volwassen (ex-)gedetineerde burgers*. Brochure van de website van het Ministerie van Justitie, 8 maart 2011.

³ Moties van het raadslid Burke inzake de begroting voor 2008 *Nazorg (ex-)gedetineerde(ex-)gedetineerden* (nr. 544, november 2007 en nr. 545, november 2007).

⁴ Preadvies op motie 544, mw. Burke, Nazorg detentie (november 2008) en Preadvies op motie 545, mw. Burke, Nazorg Detentie vrouwen en moeders (november 2008). Beide preadviezen zijn behandeld in de vergadering van de Raadscommissie Zorg, Milieu, Personeel en Organisatie, Openbare Ruimte en Groen d.d. 26 november 2008.

⁵ Deze notitie over de stand van zaken is besproken in de commissievergadering OZK van 1 september 2010.

1.3 Probleemstelling

In deze paragraaf presenteren we het doel en de probleemstelling van het onderzoek naar de nazorg aan (ex-)gedetineerden. Ook gaan we in op de nadere afbakening van het onderzoek.

Doelstelling

Het onderzoek van de rekenkamer richt zich op het functioneren van de gemeente Amsterdam op het gebied van nazorg voor (ex-)gedetineerden. De focus ligt hierbij op het beoordelen van de mate van doelmatigheid bij de uitvoering van het gemeentelijke nazorgbeleid.

Hoofdvraag

In hoeverre is het door de gemeente Amsterdam gevoerde beleid op het gebied van nazorg voor (ex-)gedetineerden doelmatig?

Onderzoeksvragen

De hoofdvraag zullen we beantwoorden aan de hand van de volgende vijf onderzoeksvragen.⁶

Onderwerp	Onderzoeksvraag
Landelijk beleid	1. Wat is het doel van het landelijk nazorgbeleid voor gedetineerden en wat houdt dit beleid precies in?
Gemeentelijk beleid	2. In hoeverre heeft de gemeente adequaat beleid op het gebied van de nazorg aan (ex-)gedetineerden en in welke mate sluit dit beleid aan bij de landelijk gestelde doelstellingen?
Uitvoering	3. In hoeverre geeft de gemeente Amsterdam op een adequate wijze uitvoering aan (de coördinatie van) de nazorg aan (ex-)gedetineerden?
Resultaten	4. In hoeverre is het Amsterdamse nazorgbeleid voor gedetineerden doeltreffend?
Kosten	5. Wat zijn de kosten (totaal en per dienst) van de nazorg aan (ex-)gedetineerden in de gemeente Amsterdam?

Afbakening onderzoek

Het onderzoek richt zich op de rol en het functioneren van de gemeente Amsterdam bij de uitvoering van de nazorg voor (ex-)gedetineerden. De focus ligt op de (na)zorg die de gemeente Amsterdam verleent aan volwassen (ex-)gedetineerden vanaf 18 jaar. We richten ons hierbij op het reguliere nazorgbeleid en niet op bijzondere trajecten als de Top 600, ISD of APV-veelplegers.

Het Gevangeniswezen is een belangrijke partner van de gemeente bij de uitvoering van de nazorg. Hoewel het in het onderzoek van belang is om ook de rol van de

⁶ In de onderzoeksopzet was oorspronkelijk ook een vraag opgenomen over de kritische succesfactoren bij de nazorg aan (ex-)gedetineerden in de gemeente Amsterdam. In het onderzoeksrapport zullen we niet ingaan op deze vraag, maar we nemen deze vraag mee in het bestuurlijke rapport.

penitentiaire inrichtingen mee te nemen, hebben we dit onderzoek primair op het functioneren van de gemeente Amsterdam gericht.

1.4 Onderzoeksaanpak

Voor dit onderzoek hebben we gebruik gemaakt van meerdere methoden om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden. Allereerst hebben we relevante documenten en rapportages geanalyseerd. Verder hebben we gesprekken gevoerd met betrokken ambtenaren van de gemeente Amsterdam. Deze gesprekken waren vooral met medewerkers van WZS, GGD en DWI, maar we hebben ook enkele telefonische gesprekken gevoerd met medewerkers van DBI en de stadsdelen Zuid en Zuidoost. Verder hebben we ook gesproken met het hoofd Coördinatiebureau Terugdringen Recidive en enkele MMD'ers van de PI Overamstel en de PI Havenstaat. Aanvullend hebben we ook gesproken met vijf Amsterdamse ex-gedetineerden.

Verder was oorspronkelijk ook het voornemen om – indien mogelijk – databestanden te gebruiken voor nadere analyses. Voor dit onderzoek heeft de rekenkamer getracht informatie te verkrijgen over de situatie op de leefgebieden van naar Amsterdam uitgestroomde gedetineerden zoals deze is geregistreerd in het landelijke DPAN systeem⁷. De voortgang bij het uitvragen van deze informatie, de daaraan verbonden voorwaarden door het ministerie, en de vraagtekens die gesteld kunnen worden bij de kwaliteit van de geregistreerde gegevens in DPAN waren dusdanig dat de rekenkamer inschatte dat het niet mogelijk was om daadwerkelijk bruikbare informatie te verkrijgen én dit onderzoek binnen een redelijke termijn af te ronden.

Verder bleek het voor DWI niet mogelijk om cijfers over de uitvoering van nazorg aan (ex-)gedetineerden te verstrekken. Reden hiervoor is dat DWI cliënten uit het werkproces Nazorg detentie niet in een apart werkproces vastlegt; cliënten worden niet als ex-gedetineerden 'gelabeld'. DWI heeft nog wel een informatieverzoek voor DPAN-gegevens bij DJI ingediend, zodat deze gegevens zouden kunnen worden gekoppeld aan de DWI-systemen en er wel cijfermateriaal beschikbaar zou komen. Ten tijde van het schrijven dit rapport heeft DWI deze gegevens niet ontvangen.⁸ De GGD heeft wel enkele cijfers verstrekt op basis van een steekproef uit het cliëntenbestand dat vanaf 1 april 2012 in een nieuw cliëntvolgsysteem is opgenomen.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan we in op het landelijke beleid op het gebied van nazorg aan ex-gedetineerden. Daarbij zullen we onder andere ingaan op de doelstelling en doelgroep van het nazorgbeleid, maar ook de gemaakte afspraken over de uitvoering

⁷ De rekenkamer heeft deze informatie rechtstreeks opgevraagd bij DJI. Daarnaast heeft ook DWI om deze informatie gevraagd. Beide verzoeken hebben niet tot ontvangst van de bestanden geleid.

⁸ Door de nieuwe gemeentelijke applicatie die sinds november 2012 in werking is, worden bij de gemeente zelf alle meldingen uit DPAN vastgelegd. Bron: email DWI, d.d. 8 maart 2013.

en de definitie van nazorg. Het Amsterdamse beleid op het gebied van nazorg behandelen we in hoofdstuk 3. Daarbij bekijken we in hoeverre er sprake is van adequaat gemeentelijk beleid. Verder gaan we in dit hoofdstuk na in hoeverre het gemeentelijke beleid aansluit op het landelijke beleid. De uitvoering van de nazorg aan gedetineerden bespreken we in hoofdstuk 4 en 5. In hoofdstuk 4 richten we ons op de uitvoering en activiteiten van het frontoffice. In hoofdstuk 5 bespreken we achtereenvolgens de uitvoering op de vijf leefgebieden. Hoofdstuk 6 gaat in op de (beschikbare) resultaten van het nazorgbeleid. We besluiten dit onderzoeksrapport met bespreking van de kosten in hoofdstuk 7. De normen die we hebben gebruikt voor beantwoording van de onderzoeksvragen zullen we per hoofdstuk nader specificeren. In bijlagen 1 en 2 zijn overzichten opgenomen van, respectievelijk, de door ons geïnterviewde personen en geraadpleegde documenten voor dit onderzoek.

2 Nazorg gedefinieerd

In dit hoofdstuk wordt onderzocht wat nazorg aan gedetineerden precies inhoudt. Dit wordt gedaan aan de hand van de volgende onderzoeksvraag:

Wat is het doel van het landelijk nazorgbeleid voor gedetineerden en wat houdt dit beleid precies in?

Om deze vraag te beantwoorden wordt eerst ingegaan op de aanleiding voor het landelijk nazorgbeleid. Daarna wordt beschreven wat de hoofdlijnen zijn van de samenwerking tussen het ministerie en gemeenten, wat de doelstelling en doelgroep van nazorg is en welke verdere afspraken er zijn gemaakt over de uitvoering van nazorg door gemeenten. Tot slot volgt het antwoord op de onderzoeksvraag: wat is de definitie van nazorg?

2.1 Aanleiding landelijk nazorgbeleid

Eén van de speerpunten van het kabinet Balkenende IV was veiligheid. Het kabinet wilde Nederlanders meer vertrouwen geven door een klimaat van veiligheid, rechtszekerheid en rechtsbescherming te waarborgen. De centrale doelstelling hierbij was het in 2010 met 25% verminderen van criminaliteit en overlast ten opzichte van 2002.⁹ Onderdeel van de plannen hiervoor was het project *Veiligheid begint bij voorkomen* dat zich onder meer richtte op het verminderen van de recidive onder gedetineerden. Concreet moest de recidive in 2010 ten opzichte van 2002 met 10% afnemen.¹⁰ In kader 2.1. wordt verder ingegaan op de ontwikkelingen en kenmerken van recidive van gedetineerden in Nederland.

Vanuit de wens om de recidive onder gedetineerden verder te verminderen is ingezet op het verbeteren van de begeleiding van gedetineerden terug naar de maatschappij.¹¹ De nazorg aan gedetineerden moet hiervoor versterkt worden: de veronderstelling is dat goede nazorg de kans op recidive en overlast vermindert. In het bestuursakkoord hebben het Rijk en de gemeenten afgesproken te onderzoeken op welke wijze de nazorg moet worden verbeterd en wie daarbij welke verantwoordelijkheden krijgt.¹²

⁹ Bestuursakkoord Rijk en gemeenten, *Samen aan de slag* (4 juni 2007), p.13.

¹⁰ Verantwoording Veiligheid begint bij voorkomen, *Tastbare resultaten en een vooruitblik* (april 2010), p.6.

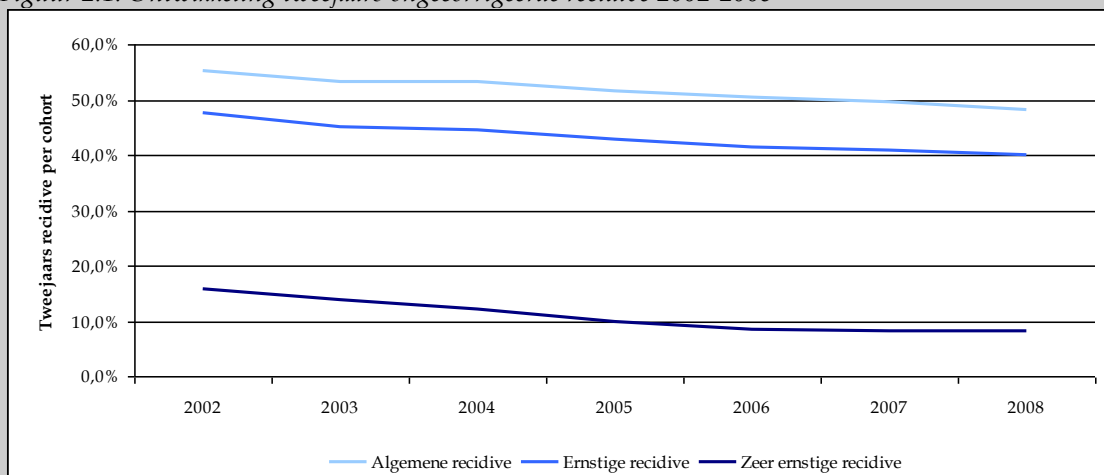
¹¹ Verantwoording Veiligheid begint bij voorkomen, *Tastbare resultaten en een vooruitblik* (april 2010), p.3.

¹² Bestuursakkoord Rijk en gemeenten, *Samen aan de slag* (4 juni 2007), p.39-40.

Kader 2.1. Recidive van gedetineerden in Nederland

In figuur 2.1. is de ontwikkeling van de tweejaars recidive voor de periode 2002-2008 weergegeven.¹³ Hieruit blijkt dat landelijk gezien de algemene recidive in 2002 ruim 55% bedroeg. Dat wil zeggen dat een gedetineerde die in 2002 de gevangenis verliet in 55% van de gevallen binnen twee jaar opnieuw in contact kwamen met justitie in verband met een nieuw misdrijf. Bij 47% van de uitgestroomde gedetineerden ging het zelfs om ernstige recidive: misdrijven met een strafdreiging van tenminste vier jaar.¹⁴ Zeer ernstige recidive (misdrijven met een strafdreiging van tenminste acht jaar) doet zich voor bij bijna 16% van de gedetineerden.¹⁵ In 2008 zijn deze percentages voor alle vormen van recidive afgenomen tot, respectievelijk, 48%, 40% en 8%.

Figuur 2.1. Ontwikkeling tweejaars ongecorrigeerde recidive 2002-2008



Bron: WODC (Recidivebericht 2002-2008)

2.2 Hoofdpijnen samenwerking tussen het ministerie en gemeenten

Het Ministerie van Veiligheid en Justitie ('het ministerie') en de gemeenten hebben in 2009 invulling gegeven aan de afspraken over nazorg uit het bestuursakkoord. Concreet is in 2009 het *Samenwerkingsmodel Nazorg volwassen (ex-)gedetineerde burgers* ('het samenwerkingsmodel') vastgesteld. In dit model is op hoofdpijnen beschreven wat de wederzijdse taken en verantwoordelijkheden van gemeenten en het ministerie zijn. Het centrale idee is dat door een heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen gemeente en het ministerie het mogelijk is om een

¹³ In figuur 2.1. zijn ongecorrigeerde recidivecijfers gepresenteerd. Dit betekent dat de weergegeven ontwikkeling mogelijk veroorzaakt kan worden doordat cohorten van uitgestroomde gedetineerden kunnen verschillen in achtergrond.

¹⁴ Voorbeelden van misdrijven die tot deze categorie horen zijn diefstal en heling (WODC, memorandum 2011-3, p.30).

¹⁵ Voorbeelden van misdrijven die tot deze categorie horen zijn zware mishandeling, diefstal met geweld of aanranding (WODC, memorandum 2011-3, p.30).

‘continue aanpak’ te realiseren die niet onderbroken wordt door een periode van detentie. Het ministerie en de gemeenten stellen dat zij partners zijn die hetzelfde doel nastreven: het realiseren van een succesvolle terugkeer van de gedetineerde in de samenleving, waardoor de veiligheid op straat wordt verhoogd en overlast en criminaliteit worden teruggedrongen.¹⁶

In de afspraken van het samenwerkingsmodel wordt vooral onderscheid gemaakt tussen verantwoordelijkheden voor nazorg binnen en buiten het zogenaamde *justitieel kader*. Een justitieel kader wil zeggen dat de re-integratie activiteiten worden aangeboden op basis van een justitiële beslissing genomen door de officier van justitie of de rechter.¹⁷ In deze gevallen is het ministerie verantwoordelijk. Als er sprake is van voorwaardelijke trajecten na afloop van detentie, dan is de reclassering primair verantwoordelijk.¹⁸

Buiten het justitieel kader (met andere woorden: op *vrijwillige basis*) zijn de gemeenten in principe verantwoordelijk voor de coördinatie van nazorg. Bij deze verdeling wordt echter onderscheid gemaakt naar de periode *tijdens detentie* en de periode *na detentie*. Het ministerie blijft verantwoordelijk voor het aanbieden van nazorg op vrijwillige basis tijdens detentie om gedetineerden voor te bereiden op terugkeer in de samenleving. Dit zijn vooral de re-integratie gerichte activiteiten die gedetineerden worden aangeboden. Een voorbeeld hiervan is de uitvoering van activiteiten in het kader van het programma *Terugdringen recidive* die tijdens detentie worden aangeboden. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor het coördineren van de nazorg na detentie.¹⁹ Figuur 2.2. geeft schematisch weer hoe de verantwoordelijkheden voor nazorg tussen het ministerie en gemeenten op hoofdlijnen zijn verdeeld.

Figuur 2.2. Verdeling op hoofdlijnen van verantwoordelijkheden nazorg tussen Rijk en gemeenten

	Tijdens detentie	Na detentie
Vrijwillige basis	Het ministerie: nazorg (of: re-integratie) activiteiten tijdens detentie zoals het programma <i>Terugdringen recidive</i>	Gemeenten: coördineren van nazorg voor gedetineerde na afloop detentie
Justitieel kader	Het ministerie: aanbieden van (nazorg of re-integratie) trajecten tijdens detentie op basis van opgelegde verplichting voor gedetineerde	Het ministerie: aanbieden van nazorg trajecten na detentie op basis van opgelegde verplichting voor gedetineerde (reclassering)

¹⁶ Samenwerkingsmodel nazorg (2009), p.8

¹⁷ WODC, *Kiezen voor een kans: evaluatie van hardekernprojecten* (1997).

¹⁸ Samenwerkingsmodel nazorg (2009), p.13

¹⁹ Het Samenwerkingsmodel nazorg (2009, p.13) geeft aan dat op hoofdlijnen het ministerie verantwoordelijk is voor de periode tijdens detentie en de gemeenten voor de periode na detentie.

Het samenwerkingsmodel is in 2011 geactualiseerd. Bij deze actualisatie zijn enkele accenten gewijzigd. In dit vernieuwde model wordt meer de nadruk gelegd op regionale samenwerking bij nazorg en de mogelijkheden die de Veiligheidshuizen daarbij vervullen. Verder zijn enkele bestaande onderwerpen verder uitgediept. De hoofdlijnen van de afspraken tussen het ministerie en de gemeenten zijn echter hetzelfde gebleven.²⁰

Kader 2.2. Het Veiligheidshuis

In het Veiligheidshuis werken meerdere partijen samen aan een integrale probleemgeoriënteerde aanpak van criminaliteit, het terugdringen van recidive en het bevorderen van de veiligheid. Het Veiligheidshuis is een netwerkorganisatie waar diverse partijen bij elkaar komen. Eén van de hoofdthema's van het Veiligheidshuis is de nazorg voor (ex-)gedetineerden. Het Veiligheidshuis is in plaats van de oude ketenunits gekomen; met ingang van augustus 2011 zijn de 5 ketenunits opgegaan in twee nieuwe Veiligheidshuizen voor de regio Amsterdam-Amstelland. Een belangrijke verandering bij deze overgang naar het Veiligheidshuis is dat de regie is overgegaan van het Openbaar Ministerie naar de gemeente Amsterdam.²¹

2.3 Doelstelling en doelgroep van nazorg

De samenwerking tussen het ministerie en de gemeenten is een antwoord op de constatering dat recidive van gedetineerden samenhangt met diverse maatschappelijke en financiële problemen in de persoonlijke levenssfeer. Het in een zo vroeg mogelijk stadium oplossen van deze problemen moet voorkomen dat gedetineerden opnieuw de fout ingaan. Gemeenten en het ministerie ondersteunen de gedetineerde bij het vinden van oplossingen. De hoofddoelstelling van nazorg aan gedetineerden is dan ook het terugdringen van recidive en overlast door gedetineerden te ondersteunen om de persoonlijke levenssfeer op orde te brengen.

Kader 2.3. Hoofddoelstelling samenwerkingsmodel nazorg²²

Het terugdringen van recidive en overlast door het vergroten van re-integratiemogelijkheden van (ex-)gedetineerde burgers middels een sluitende optimale nazorg op de primaire leefgebieden (huisvesting, inkomen/werk – inclusief scholing en dagbesteding-, schulden, zorg en identiteitsbewijs), waardoor de ex-gedetineerde burger in een positief stabiele situatie komt na detentie.

Doelstellingen landelijke nazorg: vijf leefgebieden

De ondersteuning van de gedetineerde met nazorg richt zich op een vijftal 'leefgebieden' (of: 'basisvoorzieningen'): identiteitsbewijs, huisvesting, arbeid en

²⁰ Samenwerkingsmodel nazorg (2011), p.6 en p.11.

²¹ <http://www.veiligheidshuizen.nl> en Veiligheidshuis Amsterdam-Amstelland, *Jaarplan 2012* (maart 2012) en VNG en Ministerie van Justitie, *Samenwerkingsmodel Nazorg Volwassen (ex-) gedetineerde burgers. Actualisatie 2011*, juni 2011.

²² Samenwerkingsmodel nazorg (2009), p.15

inkomen, schulden en zorg. Een groot deel van de gedetineerden blijkt op één of meer van deze leefgebieden problemen te hebben. Zo had van de in 2008 uitgestroomde gedetineerden 16,3% bij aanvang van de detentie geen geldig identiteitsbewijs. Zonder identiteitsbewijs is het voor een gedetineerde heel moeilijk om na detentie gebruik te maken van allerlei maatschappelijke voorzieningen. Een identiteitsbewijs kan zelfs al noodzakelijk zijn *tijdens* de detentie.²³ Desondanks blijkt dat van dezelfde groep gedetineerden ruim 16% na afloop van de detentie (nog steeds) niet beschikt over een geldig identiteitsbewijs.²⁴

Ook bij inkomen blijkt een groot deel van de gedetineerden problemen te hebben. Bij aanvang van de detentie had 24,2% geen (legale) bron van inkomsten.²⁵ Na afloop van detentie is dit percentage opgelopen tot 41,4%. Ongeveer 17% van de gedetineerden beschikt niet over een vorm van huisvesting. Dit percentage is bij aanvang en na afloop van de detentie gelijk. Wél blijkt dat (voor zover bekend) gedetineerden na detentie relatief vaker gebruik maken van maatschappelijke opvang en minder vaak over een eigen woning of huurhuis beschikken. Tot slot komt het vaak voor dat gedetineerden bij aanvang van detentie schulden hadden (70,2%) of al deelnamen in zorgtrajecten (27,7%).^{26,27}

Het centrale idee van het samenwerkingsmodel is dat het bij gedetineerden op orde brengen van deze leefgebieden het risico van recidive vermindert. In het bijzonder wordt het belang genoemd van de eerste drie dagen na ontslag uit detentie: er wordt gerefereerd aan onderzoek waaruit blijkt dat het risico op recidive dan het grootst is.²⁸ Om de leefgebieden op orde te krijgen hebben het ministerie en de gemeenten, per leefgebied, concrete doelstellingen geformuleerd. Het is de bedoeling dat bij 80% van de gedetineerden deze doelstellingen worden gerealiseerd. In tabel 2.1. zijn de gezamenlijke doelstellingen van gemeenten en het ministerie voor de leefgebieden weergegeven.²⁹

²³ Regioplan, *Ondersteuningsbehoefte vrouwen uit detentie* (2012). Voor verlof of een extramuraal behandeling is een identiteitsbewijs vereist (p.17).

²⁴ WODC, *De monitor nazorg ex-gedetineerden* (2010), p.33.

²⁵ Tot bronnen van inkomen worden gerekend: inkomen uit arbeid, bijstandsuitkering, WIA/Wajong, AOW en/of pensioen, inkomen uit eigen bedrijf, studiefinanciering en 'anders'.

²⁶ Het gaat daarbij om onder andere verslavingszorg, psychiatrische zorg en medische zorg.

²⁷ WODC, *De monitor nazorg ex-gedetineerden* (2010), p.33-35.

²⁸ Samenwerkingsmodel nazorg (2009), p.7.

²⁹ Programmaplan Sluitende Aanpak Nazorg 2009/2010, p.6.

Tabel 2.1. Gezamenlijke doelstellingen per leefgebied

Leefgebied	Doelstellingen
Identiteitsbewijs	Iedere (ex-)gedetineerde burger is bij het (tijdelijk) verlaten van de PI in het bezit van een geldig identiteitsbewijs.
Huisvesting	Iedere (ex-)gedetineerde burger beschikt direct na afloop van detentie, over een eerste vorm van onderdak en, indien mogelijk over een stabiele woonsituatie.
Arbeid en inkomen	Alle (ex-)gedetineerde burgers zijn direct bij het verlaten van de PI minimaal voorzien van de noodzakelijke bestaansmiddelen en, indien mogelijk, van inkomsten uit arbeid. Alle (ex-)gedetineerde burgers hebben na afloop van detentie een vorm van (betaalde) arbeid, scholing en/of dagbesteding.
Schulden	Tijdens detentie worden de financiële problemen van gedetineerde burgers in beeld gebracht en wordt indien noodzakelijk – en door de gedetineerde gewenst – een aanvraag voor schuldhulpverlening bij de gemeente opgestart. Het Gevangeniswezen en de gemeenten spannen zich in om het (verder) oplopen of het ontstaan van nieuwe schulden vanwege de detentie te voorkomen.
Zorg	Het Gevangeniswezen draagt zorg voor begeleiding van de gedetineerde bij het opschorten en bij ontslag weer activeren van de zorgverzekering. Voor gedetineerden met psychische, psychiatrische, verslavingsproblemen en/of beperkte verstandelijke vermogens wordt klinische of ambulante zorg geïndiceerd en georganiseerd. Bestaande zorg wordt zoveel mogelijk tijdens detentie voortgezet. Nieuwe mogelijkheden voor continuïteit van zorg worden door betrokken partijen (Rijk, gemeenten en zorginstellingen) verkend.

Bron: Samenwerkingsmodel nazorg (2009)

Doelgroep nazorg

De doelgroep van nazorg is in het samenwerkingsmodel als volgt gedefinieerd: *volwassenen (18 jaar en ouder) met een geldige verblijfsstatus die na verblijf in een penitentiaire inrichting ('PI') in Nederland terugkeren naar een Nederlandse gemeente.*³⁰ Het samenwerkingsmodel regelt uitsluitend de nazorg voor volwassen gedetineerden. Voor jongeren wordt via andere, afzonderlijke, trajecten nazorg geboden.³¹ Daarnaast wordt er, vanzelfsprekend, geen nazorg geboden aan gedetineerden die zich hebben onttrokken aan detentie. Ook Nederlandse gedetineerden in het buitenland komen niet in aanmerking voor nazorg zoals geregeld in het samenwerkingsmodel.³²

³⁰ Samenwerkingsmodel nazorg (2011), p.13.

³¹ Bijvoorbeeld het *Uitvoeringskader Nazorg Jeugd 2010*.

³² Samenwerkingsmodel nazorg (2009), p.13. Het staat de gemeente vrij om voor deze groep nadere afspraken te maken met het bureau buitenland van de reclassering.

Het is echter niet zo dat alle volwassen gedetineerden die op een reguliere wijze uit Nederlandse detentie komen tot de doelgroep van het nazorgbeleid horen. Zo richt de nazorg zich niet op gedetineerden die elektronische detentie ondergaan. Ook gedetineerden zonder geldige verblijfstitel ('vreemdelingen') komen niet in aanmerking voor nazorg. In 2010 vielen, respectievelijk, 920 en 4.466 van de in totaal 37.745 uitgestroomde gedetineerden in deze twee groepen.³³

De gehanteerde afbakening voor de doelgroep van het landelijk nazorgbeleid leidt er toe dat er nog een groep is die van nazorg wordt uitgezonderd. Dit zijn volwassen gedetineerden waarvan niet bekend is welke woonplaats zij hebben en naar welke gemeente zij vertrekken na afloop van de detentie. Het gaat dan bijvoorbeeld om gedetineerde buitenlanders (met een geldige verblijfstitel) en gedetineerden zonder vaste woon- of verblijfplaats. Van in totaal 4.726 uitgestroomde gedetineerden was in 2010 de woonplaats om uiteenlopende redenen niet bekend.³⁴ Deze groep gedetineerden keert uiteraard gewoon terug in de samenleving, maar behoort niet tot de doelgroep waarvoor afspraken tussen het ministerie en de gemeenten zijn gemaakt in het samenwerkingsmodel.³⁵ Dit betekent dat, zoals tabel 2.2. illustreert, in 2010 uiteindelijk 27.633 uitgestroomde gedetineerden tot de doelgroep van het nazorgbeleid behoorden.

Tabel 2.2. Doelgroep nazorgbeleid volwassen gedetineerden in 2010 en 2011

Aantal uitgestroomde gedetineerden	2010	2011
Totale reguliere uitstroom	37.745	38.828
Af: gedetineerden in elektronische detentie	920	0
Af: gedetineerde vreemdelingen	4.466	3.735
Af: gedetineerden waarvan woonplaats onbekend is	4.726	5.724
Doelgroep nazorgbeleid	27.633	29.369

Bron: overzichten uitstroom 2010 en 2011

Tot slot is er een groep gedetineerden die weliswaar als volwassene detentie verlaat, en daarmee tot de bovenstaande doelgroep van het nazorgbeleid behoort, maar als jongere detentie zijn ingegaan. Het is de vraag of deze groep daadwerkelijk behoort tot de doelgroep van het nazorgbeleid of dat er voor wordt gekozen deze groep binnen de nazorgtrajecten voor jongeren te houden. In het samenwerkingsmodel wordt op deze keuze niet ingegaan. Dit veronderstelt dat deze gedetineerden behoren tot de doelgroep van het (volwassen) nazorgbeleid. De consequentie hiervan is dat

³³ Uitstroom 2010 totaal en per gemeente.xls

³⁴ Het overzicht uitstroom geeft bij deze categorie ook nog een aanvullende omschrijving 'onbekend' mee. Dit aantal is exclusief uitgestroomde gedetineerden zonder geldige verblijfsvergunning (4.426 - alleen voor 2008 beschikbaar) of gedetineerden waarop elektronische detentie van toepassing is geworden (1.905 - alleen voor 2008 beschikbaar).

³⁵ In het samenwerkingsmodel nazorg (2009, p.14) wordt vermeld dat voor deze groep in de toekomst nog nadere afspraken in het samenwerkingsmodel zouden worden opgenomen. Het geactualiseerde samenwerkingsmodel (2011) bevat de afspraak dat deze groep wordt ingeschreven in de laatst bekende woonplaats, tenzij de gedetineerde aangeeft zich in een andere gemeente te willen vestigen. In de uitstroomcijfers voor 2011 blijkt deze groep echter nog steeds te bestaan.

deze gedetineerden op enig moment moeten worden overgedragen. Het samenwerkingsmodel gaat niet in op de wijze waarop deze overdracht plaats moet vinden en wie daar verantwoordelijk voor is. In de *Handreiking nazorg jeugdige ex-gedetineerden* wordt aangegeven dat voor deze gevallen een maatwerkoplossing moet worden gezocht.³⁶

2.4 Afspraken over uitvoering nazorg

Het ministerie en de gemeenten hebben niet alleen gezamenlijke doelstellingen geformuleerd voor de nazorg aan gedetineerden. Ook de onderlinge taakverdeling bij het realiseren van deze gezamenlijke doelstellingen is beschreven. Allereerst zijn een aantal algemene uitgangspunten overeengekomen. Deze uitgangspunten zijn vervolgens aangevuld met meer specifieke afspraken over de uitvoering van nazorg door gemeenten.

Kenmerkend van deze afspraken is dat de taken van de gemeenten bij nazorg al tijdens detentie starten. Bestaande zorg moet tijdens detentie worden gecontinueerd. Preventieve maatregelen moeten voorkomen dat door detentie nieuwe schulden of huisvestingsproblemen ontstaan. Ook begint gedurende detentie eventuele voorbereiding op schuldhulpverlening of wordt arbeidstoeleiding gestart. Om de resterende nazorgactiviteiten direct na detentie te kunnen laten aanvangen is het verder nodig dat al tijdens detentie de benodigde nazorg wordt geïndiceerd en georganiseerd. Tot slot vereist dit alles dat gemeenten en het ministerie tijdens detentie informatie met elkaar uitwisselen.

De algemene uitgangspunten en de specifieke afspraken per leefgebied worden hierna achtereenvolgens beschreven. Afsluitend geeft tabel 2.3. een overzicht van de algemene uitgangspunten en afspraken.

Algemene uitgangspunten nazorg

Het eerste uitgangspunt is dat de gedetineerde altijd zelf verantwoordelijk blijft voor zijn of haar re-integratie. Gemeenten en het ministerie ondersteunen de gedetineerde daarbij zoveel als mogelijk door het coördineren van nazorg.³⁷ Dit uitgangspunt sluit ook aan op de hoofdlijnen van het samenwerkingsmodel waarin gemeenten verantwoordelijk zijn voor de nazorg op vrijwillige basis en daarbij de regierol vervullen.

Een ander uitgangspunt regelt welke gemeente verantwoordelijk is voor een uitgestroomde gedetineerde: gedetineerden keren in principe terug naar de gemeente van herkomst. Het is ook de bedoeling, om opgebouwde rechten te behouden, dat gedetineerden tijdens detentie ingeschreven blijven bij de gemeente van herkomst.³⁸

³⁶ VNG, *Handreiking nazorg jeugdige ex-gedetineerden. Nazorg verzorgd*, 2009, p44.

³⁷ Samenwerkingsmodel nazorg (2009), p.13 (III.2)

³⁸ Samenwerkingsmodel nazorg (2009), p.13 (III.4)

Geen enkele gedetineerde mag tussen wal en schip vallen.³⁹ Tegelijkertijd onderkennen het ministerie en de gemeenten in het samenwerkingsmodel dat het moeilijk is om gedetineerden die korter dan twee weken vastzitten, daadwerkelijk te helpen met nazorg. Voor deze groep kortgedetineerden wordt geprobeerd om in ieder geval elkaar te informeren over de inzet na detentie.⁴⁰

Kader 2.4. Regionale samenwerking in Veiligheidshuizen: een ambitie of een voorwaarde?

In het samenwerkingsmodel tussen het ministerie en de gemeenten wordt ook ingegaan op regionale samenwerking in Veiligheidshuizen. De Veiligheidshuizen bieden volgens het samenwerkingsmodel de mogelijkheid voor (kleinere) gemeenten nazorg efficiënter organiseren. Waar het samenwerkingsmodel dit als een *mogelijkheid* presenteert heeft het Ministerie van Justitie bij het verdelen van Rijksmiddelen voor nazorg een dergelijke samenwerking juist als *voorwaarde* gesteld.⁴¹

Identiteitsbewijs

Het is de gezamenlijke doelstelling van het ministerie en de gemeenten dat elke gedetineerde die uit detentie komt in het bezit is van een geldig identiteitsbewijs. Zonder een geldig identiteitsbewijs is een succesvolle terugkeer in de samenleving eigenlijk niet mogelijk. Afgesproken is dat gemeenten ervoor zorgen dat aanvragen tijdens detentie van gedetineerde inwoners voor een nieuw identiteitsbewijs tijdig worden afgehandeld.⁴²

Huisvesting

Voor het leefgebied huisvesting zijn verschillende afspraken gemaakt. Allereerst is er een afspraak gemaakt over een preventieve maatregel. Gedetineerden lopen de kans dat zij hun bestaande woning kwijt raken als zij, bijvoorbeeld, de huur niet meer kunnen betalen omdat zij tijdens detentie geen inkomen meer hebben. Eenmaal zonder woning moeten deze gedetineerden na detentie opnieuw proberen huisvesting te vinden. Gemeenten hebben daarom afgesproken dat zij zich er zoveel mogelijk voor inspannen dat bij detentie korter dan zes maanden de bestaande huisvesting wordt gecontinueerd.⁴³

Naast het voorkomen van het ontstaan van problemen met huisvesting hebben gemeenten ook twee inspanningsverplichtingen voor het oplossen van problemen met huisvesting na detentie. Allereerst moeten de gemeenten zoveel mogelijk proberen om tijdig passende huisvesting voor gedetineerden te vinden. Daarbij hebben de gemeenten een inspanningsverplichting ten aanzien van het realiseren van voldoende woonvoorzieningen voor gedetineerden.⁴⁴

³⁹ Samenwerkingsmodel nazorg (2009), p.14 (III.5)

⁴⁰ Samenwerkingsmodel nazorg (2009), p.19 (VI.3)

⁴¹ Ministerie van Justitie, Brief: *Verdeling financiële middelen nazorg ex-gedetineerde burgers* (28 oktober 2009).

⁴² Samenwerkingsmodel nazorg (2009), p.21

⁴³ Samenwerkingsmodel nazorg (2009), p.21

⁴⁴ Samenwerkingsmodel nazorg (2009), p.21

Arbeid en inkomen

Het is de bedoeling dat gedetineerden direct na detentie beschikken over een bron van inkomsten. Bij voorkeur krijgen zij deze inkomsten uit arbeid. Hiervoor is afgesproken dat gemeenten zich inspinnen om gedetineerden tijdens detentie toe te leiden naar arbeid. Gedetineerden waarvoor de duur van de detentie dit toelaat worden door de gemeenten bij het UWV aangemeld.⁴⁵ In ieder geval zorgen gemeenten ervoor dat van gedetineerden die niet direct uitzicht hebben op inkomsten uit arbeid uitkeringen op grond van de *Wet werk en bijstand* ('Wwb') direct na detentie worden hervat of gestart.⁴⁶

Schulden

Allereerst moeten gemeenten er voor zorgen dat de schulden van een gedetineerde tijdens detentie niet onnodig oplopen. Schulden kunnen onnodig doorlopen als gedetineerden tijdens detentie nog steeds uitkeringen ontvangen. Deze ten onrechte ontvangen uitkeringen moeten immers later weer worden terugbetaald. Gemeenten kunnen dit voorkomen door het tijdig stopzetten van uitkeringen op grond van de Wwb.⁴⁷ Ook streven gemeenten ernaar dat voor lopende schuldhelpverleningstrajecten de aflossingsverplichting tijdens detentie wordt opgeschort.⁴⁸

Verder regelen gemeenten, als dat mogelijk is tijdens detentie, dat gedetineerden met schulden worden toegeleid naar trajecten voor schuldhelpverlening.⁴⁹ Deze afspraak is bij de actualisatie van het samenwerkingsmodel afgezwakt. In plaats van het toeleiden van gedetineerden naar schuldhelpverlening streven gemeenten ernaar om gedetineerden tijdens detentie zoveel mogelijk voor te bereiden op schuldhelpverlening. Onder andere door de aanvraag reeds tijdens detentie in gang te zetten.⁵⁰

Zorg

Het ministerie en gemeenten beschouwen detentie als een fase in het leven van een burger. Deze levensloopbenadering houdt in dat zorgactiviteiten die al tijdens het leven voor detentie waren ingezet, zoveel mogelijk ook tijdens detentie worden gecontinueerd.⁵¹ Nazorg (of: re-integratie) activiteiten worden zoveel mogelijk op elkaar afgestemd. De gemeenten informeren hiervoor het ministerie over zorgtrajecten die reeds voor de detentie voor de gedetineerde werd ingezet.⁵² Na

⁴⁵ Samenwerkingsmodel nazorg (2009), p.22

⁴⁶ Samenwerkingsmodel nazorg (2009), p.22

⁴⁷ Gedetineerden kunnen (voor detentie) ook een inkomen hebben ontvangen van het UWV of aanspraak hebben gemaakt op toeslagen van de Belastingdienst. Het stopzetten van deze uitkeringen of toeslagen is niet de verantwoordelijkheid van gemeenten.

⁴⁸ Samenwerkingsmodel nazorg (2009), p.22

⁴⁹ Samenwerkingsmodel nazorg (2009), p.21-22

⁵⁰ Samenwerkingsmodel nazorg (2011), p.27

⁵¹ Samenwerkingsmodel nazorg (2009), p.13 (III.3)

⁵² Samenwerkingsmodel nazorg (2009), p.23

detentie worden reeds in gang gezette zorgtrajecten gecontinueerd of worden, indien nodig, nieuwe zorgtrajecten gestart.⁵³

Informatie-uitwisseling

Voor de samenwerking tussen het ministerie en de gemeenten bij het uitvoeren van nazorg is een goede informatie-uitwisseling essentieel. Zonder goede informatie over de gedetineerde kunnen zowel het ministerie, en in het bijzonder de Dienst Justitiële Inrichtingen ('DJI') waar de penitentiaire inrichtingen ('PI's') onder vallen, als de gemeenten hun taken niet naar behoren uitvoeren. In het bijzonder is informatie voor de gemeenten van belang vanwege hun coördinerende rol bij de nazorg aan gedetineerden.

Over deze uitwisseling zijn dan ook verschillende afspraken opgenomen in het samenwerkingsmodel. Allereerst zorgen zowel DJI en de gemeenten ervoor dat binnen de eigen organisatie er één centraal informatiepunt wordt ingericht. Ook is bepaald wat voor soort informatie er tenminste moet worden uitgewisseld: de naam, geboortedatum, burgerservicenummer ('BSN'), datum aanvang detentie, verwachte datum ontslag uit detentie en (verwachte) problemen op de leefgebieden. Voor gedetineerden die korter vastzitten dan twee weken blijft het delen van informatie over de (verwachte) problemen op de leefgebieden achterwege.⁵⁴

Centraal in de informatie-uitwisseling tussen het ministerie en de gemeenten staat het *Digitaal Platform Aansluiting Nazorg* ('DPAN'). Via DPAN doet de PI binnen twee werkdagen melding aan de desbetreffende gemeente dat een inwoner gedetineerd is. Vervolgens zijn de PI en de gemeenten er gezamenlijk voor verantwoordelijk dat binnen tien werkdagen na aanvang van de detentie alle relevante informatie is uitgewisseld. De gemeenten zorgen er voor dat bekende informatie over leefgebieden van de gedetineerde binnen deze periode in DPAN wordt opgenomen. Verdere ontwikkelingen op de leefgebieden tijdens detentie worden ook door de PI en de gemeenten in DPAN gemeld. Uiterlijk acht weken voor ontslag moet alle aanvullende informatie aan elkaar zijn overgedragen.⁵⁵

⁵³ Samenwerkingsmodel nazorg (2009), p.23

⁵⁴ Samenwerkingsmodel nazorg (2009), p.19

⁵⁵ Samenwerkingsmodel nazorg (2009), p.20

Tabel 2.3. Overzicht afgesproken taken van gemeenten bij nazorg gedetineerde

Leefgebieden	Afspraak
Algemene uitgangspunten	Gedetineerde houdt eigen verantwoordelijkheid.
	Gedetineerden keren terug naar gemeente van herkomst.
	Kortgedetineerden krijgen beperkte nazorg.
Identiteitsbewijs	Gemeenten handelen tijdens detentie aanvragen voor identiteitsbewijzen van gedetineerden tijdig af.
Huisvesting	Gemeenten continueren zoveel mogelijk bestaande huisvesting van gedetineerden.
	Gemeenten spannen zich in om tijdig passende huisvesting aan te bieden.
	Gemeenten spannen zich in voor voldoende woonvoorzieningen voor gedetineerden.
Arbeid en inkomen	Gemeenten hervatten direct na detentie Wwb-uitkeringen.
	Gemeenten spannen zich in om arbeidstoeleiding al tijdens detentie te starten en melden (voor zover mogelijk) gedetineerden ook aan bij het UWV.
Schulden	Gemeenten zetten Wwb-uitkeringen tijdig stop.
	Gemeenten streven naar opschorten terugbetalingsverplichtingen bij lopende schuldhulpverlening.
	Gemeenten bereiden gedetineerden zoveel mogelijk voor op schuldhulpverlening.
Zorg	Bijdragen aan continuïteit in (bestaande) zorg tijdens en na detentie.
Informatie-uitwisseling	Gemeenten hebben binnen de eigen organisatie één informatiepunt.
	Gemeenten registreren binnen tien werkdagen na detentie hun bekende informatie over leefgebieden in DPAN.
	Gemeente registreren verdere ontwikkelingen op leefgebieden in DPAN.

2.5 Definitie nazorg

In de voorgaande paragrafen is onderzocht wat de hoofdlijnen van nazorg aan gedetineerden zijn, welke doelstellingen voor welke doelgroep worden nagestreefd en welke afspraken er over de uitvoering van nazorg zijn gemaakt tussen het ministerie en de gemeenten.

Het blijkt dat de benaming nazorg aan gedetineerden eigenlijk onjuist is. Nazorg aan gedetineerden suggereert dat er sprake is van specifieke zorg voor gedetineerden die aanvangt nadat de gedetineerden in vrijheid zijn gesteld. Beide suggesties zijn onjuist. Om te beginnen is er nauwelijks sprake van een *specifiek nazorgaanbod* voor gedetineerden. Een deel van de afspraken gaat over de coördinerende rol van gemeenten bij nazorg en niet zo zeer over de geboden nazorg zelf. Het gaat hierbij om afspraken over informatie-uitwisseling tussen gemeenten en de PI's.

Voor zover de afspraken over nazorg tussen gemeente en het ministerie ingaan op de te bieden nazorg, gaat het niet over het instellen van extra voorzieningen speciaal voor gedetineerden. Gedetineerden moeten daarentegen gebruik maken van passende maatregelen binnen het bestaande (reguliere) aanbod van gemeentelijke voorzieningen. Een gedetineerde met problematische schulden krijgt bijvoorbeeld gewoon te maken met dezelfde schuldhelpverlening die ook beschikbaar is voor andere burgers. Gedetineerden blijven daarnaast ook altijd zelf verantwoordelijk voor hun re-integratie in de samenleving. In kader 2.5. wordt het onderscheid tussen bestaande en extra voorzieningen nader toegelicht.

Kader 2.5. Bestaande voorzieningen en extra voorzieningen

In dit onderzoek wordt onderscheid gemaakt tussen het daadwerkelijk in het leven roepen van extra voorzieningen die uitsluitend voor gedetineerden zijn bedoeld en het faciliteren van het gebruik van bestaande (reguliere) voorzieningen van de gemeente. In het laatste geval betekent dit natuurlijk niet dat de gemeente helemaal niets extra's doet voor gedetineerden. Deze bestaande reguliere voorzieningen zijn immers zonder extra inspanning van de gemeente normaliter niet (goed) toegankelijk voor gedetineerden tijdens detentie. In het kader van nazorg kan de gemeente door extra inzet of begeleiding deze voorzieningen toch toegankelijk maken. De bestaande voorzieningen zelf behoren echter niet tot de nazorg.

Daarnaast is de suggestie dat nazorg begint *na afloop* van de detentie onjuist. Weliswaar volgt dit onderscheid uit de hoofdlijnen van het samenwerkingsmodel, maar uit de afspraken over de uitvoering blijkt dat nazorgactiviteiten vooral betrekking hebben op de periode tijdens detentie. Door middel van nazorg worden gedetineerden waar mogelijk gefaciliteerd om al tijdens detentie gebruik te maken bestaande voorzieningen. Soms heeft dit gebruik een preventief karakter, zoals het tijdig opschorten of stopzetten van lopende uitkeringen of het laten doorbetalen van huur. Als gebruik van de voorziening tijdens detentie niet mogelijk is, wordt door het starten van voorbereiding tijdens detentie (bijvoorbeeld door het uitvoeren van screening of intakeprocessen) er voor gezorgd dat zo snel mogelijk na detentie van de voorziening gebruik kan worden gemaakt. Nazorg houdt daarmee, naast het vervullen van een *coördinerende rol*, vooral in dat gemeenten snel gebruik van bestaande voorzieningen door gedetineerden *faciliteren*.

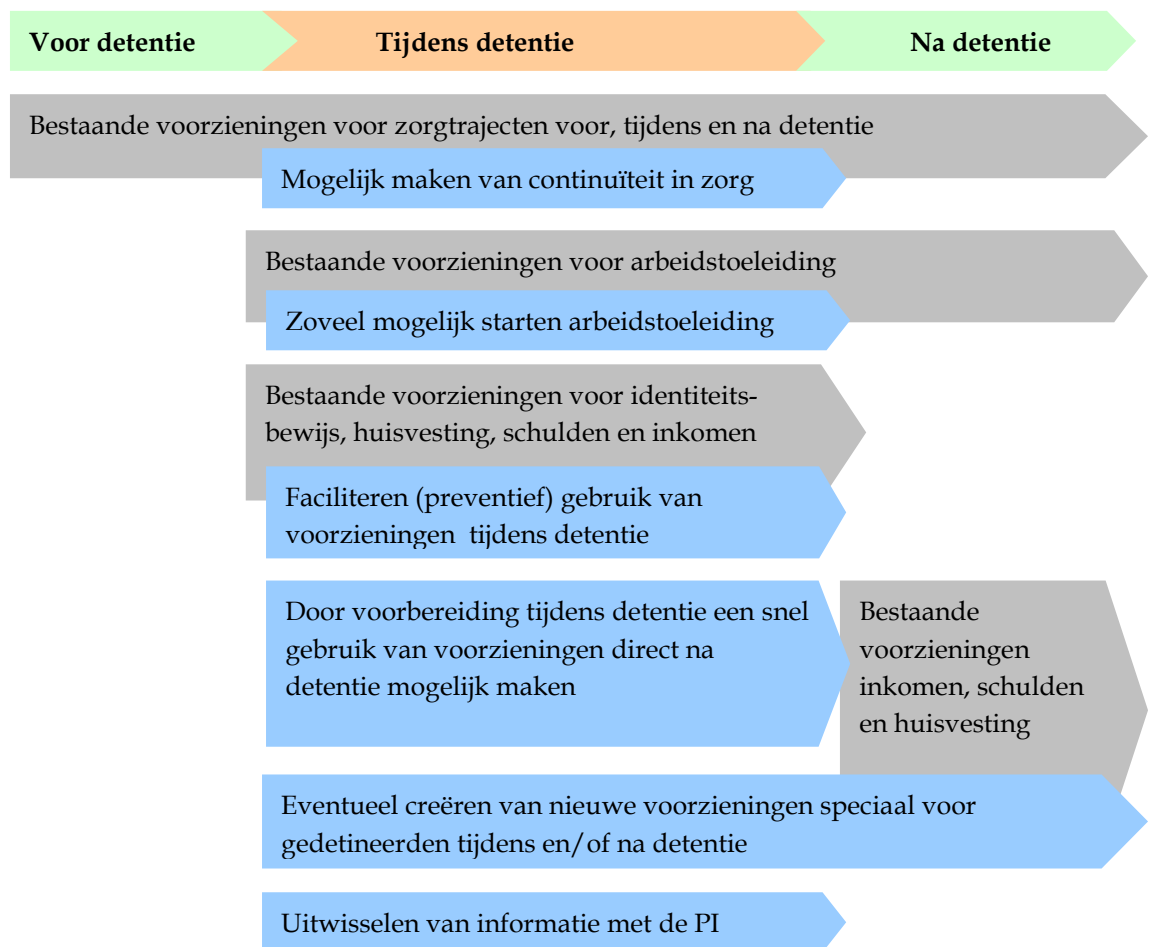
Tegelijkertijd illustreert dit dat de effectiviteit van nazorg mede afhankelijk is van de capaciteit binnen bestaande voorzieningen om gedetineerden (en andere burgers) tijdig de benodigde hulp te bieden. Als deze capaciteit onvoldoende is, beperkt dit ook de meerwaarde van het coördineren en het faciliteren van het gebruik van de desbetreffende voorziening. De snelheid waarmee de gedetineerde geholpen zal worden is dan immers niet meer afhankelijk van de coördinerende en faciliterende activiteiten van de gemeente tijdens detentie, maar van het moment waarop binnen de voorziening daadwerkelijk plaats is voor de gedetineerde.

Op basis van de afspraken uit het samenwerkingsmodel wordt voor dit onderzoek de volgende definitie van nazorg aan gedetineerden gehanteerd. Nazorg is:

- het continueren van bestaande voorzieningen voor zorgtrajecten voor, tijdens en na detentie;
- het tijdens detentie coördineren en faciliteren van het (preventief) gebruik van bestaande voorzieningen;
- het tijdens detentie voorbereiden van gedetineerden zodat het mogelijk is na detentie snel gebruik te maken van bestaande voorzieningen;
- het eventueel aanbieden van speciale voorzieningen voor gedetineerden tijdens en/of na detentie; en
- het uitwisselen van de benodigde informatie hiervoor met de PI's.

In figuur 2.3. wordt dit deze definitie schematisch weergegeven in relatie tot de bestaande voorzieningen.

Figuur 2.3. Definitie nazorg gedetineerden (blauw) in relatie tot bestaande voorzieningen (grijs)



3 Amsterdams nazorgbeleid

In dit hoofdstuk wordt het Amsterdamse nazorgbeleid voor gedetineerden onderzocht. Hierbij staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

In hoeverre heeft de gemeente adequaat beleid op het gebied van de nazorg aan (ex-)gedetineerden en in welke mate sluit dit beleid aan bij de landelijk gestelde doelstellingen?

Voor de beantwoording van deze vraag wordt eerst stilgestaan bij de beleidsontwikkeling door de gemeente Amsterdam: heeft dit een adequaat beleid opgeleverd? Adequaat beleid bevat een probleemanalyse en maakt helder op welke wijze de gemeente deze problemen wil aanpakken en welke overwegingen daarbij een rol spelen.

Daarna wordt achtereenvolgens in beeld gebracht op welke doelgroep het Amsterdamse nazorgbeleid zich richt en welke doelstellingen voor het beleid zijn gekozen. Centraal daarbij staat telkens de vraag of het *beschreven* Amsterdamse beleid aansluit op het landelijke beleid.⁵⁶ In het bijzonder wordt nagegaan in hoeverre de gemeente Amsterdam van plan is om gedetineerden te faciliteren om gebruik te maken van bestaande voorzieningen of dat speciaal voor gedetineerden nieuwe voorzieningen in het leven worden geroepen.

3.1 Adequate beleidsontwikkeling

Het Amsterdamse nazorgbeleid is adequaat als het integraal aan de hand van een probleemanalyse beschrijft op welke wijze de gemeente met beleid de gesignaleerde problemen wil aanpakken. Een integrale beschrijving maakt het mogelijk een afweging te maken tussen de doelen die de gemeente wil bereiken en de middelen die daarvoor worden ingezet. Wanneer doet de gemeente Amsterdam iets extra's voor gedetineerden, wanneer moeten gedetineerden van bestaande voorzieningen gebruik maken en in welke gevallen kan de gemeente geen nazorg bieden? Hierna wordt onderzocht aan de hand van het beschreven beleid in hoeverre de gemeente Amsterdam een dergelijk adequaat nazorgbeleid voor gedetineerden heeft ontwikkeld.

Moties en amendementen uit de gemeenteraad

In november 2007 diende het raadslid Burke (PvdA) bij de behandeling van de begroting 2008 een motie in voor de *nazorg (ex-)gedetineerden*. Deze motie, aangenomen door de gemeenteraad, verzocht het college met een plan van aanpak te komen voor de nazorg. In het bijzonder wordt gevraagd aan te geven op welke wijze

⁵⁶ Dit hoofdstuk gaat uit van het beschreven beleid. In de hoofdstukken 4 en 5 wordt ingegaan op de praktijk van nazorg voor gedetineerden in Amsterdam.

knelpunten op het gebied van inkomen, zorg, huisvesting, werk en onderwijs en identiteitsbewijzen opgelost gaan worden, hoe de coördinerende rol van de gemeente daarbij ingevuld wordt. Ook vraagt de motie expliciet aandacht voor speciale groepen zoals kortgedetineerden en gedetineerde moeders.⁵⁷ Deze laatste groep is ook het onderwerp van een amendement waarin, naast extra aandacht, ook gevraagd wordt om financiële middelen voor de nazorg beschikbaar te stellen.⁵⁸ Bij de behandeling van de begroting 2009 is, verder, door de gemeenteraad extra geld structureel vrijgemaakt voor extra opvangplekken voor gedetineerde moeders met meer dan één kind.⁵⁹ Tot slot heeft de gemeenteraad bij de behandeling van de begroting 2011 incidenteel en de begroting 2013 structureel € 25.000,- als subsidie te verstrekken aan Stichting Bonjo voor huisbewaring.⁶⁰

Beleidsontwikkeling door de gemeente

In 2008 meldt het college in een persbericht dat de gemeente de nazorg aan gedetineerden gaat verbeteren. Naast bestaande maatregelen voor veelplegers en daklozen zal aan alle gedetineerden nazorg worden geboden. Op hoofdlijnen wordt aangegeven dat de gemeente met het ministerie gaat samenwerken om gedetineerden goed voor te bereiden op de terugkeer in de samenleving.⁶¹

Dit door het college aangekondigde nazorgbeleid is voor het eerst beschreven in 2008. De motie uit 2007 en de landelijke afspraken tussen het ministerie en de gemeenten over nazorg aan gedetineerden vormen de aanleidingen voor deze beschrijving. De beschrijving van het nazorgbeleid bestaat feitelijk uit twee notities die antwoord moeten geven op de motie (en het amendement) van de gemeenteraad uit 2007 ('notitie 544' en 'notitie 545').⁶² In het preadvies op motie 544, geeft het College van B&W aan dat uitgaande van de geconstateerde beperkingen om goede nazorg te bieden, aan de Minister van Justitie schriftelijk gaat verzoeken om de uitstroom uit de PI's in Nederland te reguleren door één aanspreekbare partij binnen de PI's Amsterdam aan te wijzen. Daarnaast om Amsterdamse gedetineerden in Amsterdamse PI's te plaatsen of in de laatste periode van hun straf over te brengen naar een PI in Amsterdam. In een reactie hierop van de Minister wordt afwijzend gereageerd op beide verzoeken. Daarbij wordt door de Minister o.a. verwezen naar het, toen, nieuwe Digitale Platform Aansluiting Nazorg (DPAN). De hiervoor genoemde 'uitgangspoort' zou daarmee gerealiseerd zijn. Daarnaast werd

⁵⁷ Gemeenteraad, *motie 544* (november 2007).

⁵⁸ Gemeenteraad, *amendement 545* (november 2007). Concreet gaat het om het beschikbaar stellen van € 87.500,- voor Zorgconcept.

⁵⁹ Gemeenteraad, *amendement 828* (december 2008). De gemeenteraad heeft besloten € 150.000,- structureel beschikbaar te stellen voor het tussenfasehuis.

⁶⁰ Gemeenteraad, *amendement 666* (2010) en *motie 803''* (7/8 november 2012).

⁶¹ Gemeente Amsterdam, Persbericht: *Gemeente verbetert nazorg aan gedetineerden* (17 november 2008).

⁶² Gemeente Amsterdam, *Notitie: Naar een verbetering van de nazorg detentie en tevens het preadvies op de motie 544 van mevrouw Burke van de PvdA inzake de begroting 2008 Nazorg (ex-)gedetineerden* (2008 - 'Notitie 544'). Gemeente Amsterdam, *Preadvies op 545 van mevrouw Burke van de PvdA inzake de begroting 2008 Nazorg voor (ex-)gedetineerde vrouwen, tevens reactie op de notitie 'Als mama in de gevangenis zit'* (2008 - 'Notitie 545').

aangegeven dat Amsterdam niet beschikt over gevangnissen maar alleen capaciteit voor preventief gehechten kan worden ingezet (de ISD uitgezonderd).

Beide notities (544 en 545) beschrijven diverse elementen van het Amsterdamse nazorgbeleid voor gedetineerden: doelgroep, coördinatie, instrumenten op leefgebieden en flankerend beleid. Een integrale beschrijving van het nazorgbeleid waarbij vanuit een probleemanalyse gestructureerd wordt aangegeven wat de gemeente om welke redenen met het beleid wil bereiken ontbreekt echter.

Het landelijk nazorgbeleid, zoals beschreven in het samenwerkingsmodel, richt zich op een vijftal leefgebieden van gedetineerden: identiteitsbewijs, huisvesting, arbeid en inkomen, schulden en zorg. Uit de twee notities blijkt dat het Amsterdamse nazorgbeleid voor gedetineerden zich op dezelfde vijf leefgebieden richt. De gemeente maakt echter onderscheid tussen drie verschillende groepen gedetineerden bij het aanbieden van nazorg:

- Veelplegers
- Gedetineerden met psychiatrische of ernstige psychosociale problemen ('de OGGZ-doelgroep'⁶³)
- Overige gedetineerden.

Hoewel al deze groepen nazorg krijgen gericht op de vijf leefgebieden, krijgen de eerste twee groepen een meer uitgebreid of toegesneden nazorgaanbod. Wat het nazorgbeleid voor deze twee specifieke groepen gedetineerden precies inhoudt, is echter niet uitputtend beschreven.⁶⁴ Daarentegen kent de gemeente, naast het reguliere nazorgbeleid, ook enkele specifieke vormen van beleid. Een overzicht van dit specifieke nazorgbeleid is in tabel 3.1. opgenomen. Hoe dit specifieke nazorgbeleid en het reguliere nazorgbeleid zich verhouden tot de eerder genoemde drie groepen gedetineerden en tot elkaar blijft onduidelijk en is niet beschreven in de twee notities. Verder is in gesprekken met de GGD naar voren gekomen dat het project 'Opvang aan de poort' in 2005 is gestopt toen de ISD-maatregel werd geïntroduceerd.⁶⁵ Het project bestond dus al niet meer toen het gemeentelijke beleid over nazorg werd opgesteld.

⁶³ Nazorg aan deze doelgroep vindt plaats op basis van het Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang G4.

⁶⁴ Notitie 544, p.3

⁶⁵ Interview GGD, 6 december 2012.

Tabel 3.1. Overzicht specifiek nazorgbeleid van de gemeente Amsterdam⁶⁶

Specifiek beleid	Toelichting
Nazorg in het kader van ISD	Veelplegers kunnen sinds 2004 veroordeeld worden tot plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders ('ISD'). Daarvoor heette het programma Strafrechtelijke Opvang Verslaafden (SOV), dat in 2001 is gestart. Tijdens het verblijf in ISD biedt de gemeente nazorg (o.a. gericht op geestelijke gezondheid).
Project 'APV-veelplegers'	In 2007 is een pilot gestart om veroorzakers van extreme overlast (overtredingen van de algemene plaatselijke verordening - 'APV') via een justitiële maatregel in zorg te krijgen en te binden aan zorg.
Top 600 aanpak	Voor volwassenen die veelvuldig ernstige misdrijven begaan is de top 600 aanpak in het leven geroepen. Deze 600 personen (vooral jongeren tussen de 18 en 24 jaar) worden intensief gevolgd en begeleid.
Project 'Opvang aan de poort'	Voor gedetineerden met ernstige psychiatrische problematiek of een verslaving zorgt de gemeente er voor dat zij op de eerste dag na detentie in de basale levensbehoeften zijn voorzien.

Bron: Notitie 544 (p.4/5) en *Top 600 aanpak: de aanpak op hoofdpunten*⁶⁷

Wél geeft het college in de notities aan verschillende vervolgstappen te zetten. Deze vervolgstappen bestaan enerzijds uit het aanschrijven van het ministerie en anderzijds uit het instellen van een stuurgroep *Nazorg detentie*. Deze stuurgroep heeft de opdracht meegekregen om te zorgen voor de verdere ontwikkeling van het nazorgbeleid. In kader 3.1. is de integrale opdracht van de stuurgroep weergegeven. De stuurgroep moet binnen zes maanden een voortgangsrapportage verzorgen over de uitvoering van deze opdracht.⁶⁸

Kader 3.1. Specifieke opdracht stuurgroep *Nazorg detentie*

De stuurgroep heeft de algemene opdracht gekregen om het beleid verder te ontwikkelen. Naast deze algemene opdracht zijn ook enkele specifieke aandachtspunten genoemd:

- Het realiseren van een frontoffice, bestaande uit de GGD en DWI, in de penitentiaire inrichtingen in Amsterdam.
- In de eerste voortgangsrapportage nazorg detentie aandacht te besteden aan het bieden van schuldhulpverlening en na te gaan of de bestaande capaciteit aan schuldhulpverlening voldoende is.

⁶⁶ Naast het opgesomde specifieke nazorgbeleid is tijdens een interview (WZS, 4 december 2012) aangegeven dat de gemeente ook beleid kent specifiek voor gedetineerden die vastzaten voor (zware) geweldsmisdrijven en zedenmisdrijven.

⁶⁷ www.eenveiligamsterdam.nl/top-600/beleidsdocumenten/

⁶⁸ Notitie 544, p.11-12.

- Bij de wijziging van de regelgeving voor mensen die regelmatig hun ID-bewijs verliezen specifiek aandacht te besteden aan een oplossing voor het veelvuldig verliezen van ID-bewijzen bij de doelgroep dak- en thuislozen en verslaafden.
- Een voorstel te ontwikkelen voor het verkrijgen van een briefadres voor mensen die geen recht hebben op een bijstandsuitkering.
- Een voorstel te ontwikkelen voor mensen zonder woon- of briefadres die tevens geen geldig ID-bewijs (meer) hebben te kunnen voorzien in hun basisrechten.

In de zomer van 2010 heeft de stuurgroep *Nazorg detentie* de belofde voortgangsrapportage opgesteld.⁶⁹ Deze rapportage beschrijft de stand van zaken bij het nazorgbeleid voor gedetineerden. Het nazorgbeleid wordt daarbij omschreven als een 'pilot'. In de rapportage wordt, onder andere, inzicht gegeven in de ingezette en nieuwe initiatieven en over de knelpunten en grenzen bij het bieden van nazorg. Op de specifieke opdrachten uit kader 3.1. wordt in de rapportage niet teruggekomen. Kortom: het proces en de ervaringen bij de beleidsontwikkeling zijn beschreven, maar de beschrijving mondt niet uit in een integrale beschrijving van het bestaande of beoogde nazorgbeleid.

Conclusie beleidsontwikkeling

Het nazorgbeleid van de gemeente Amsterdam bestaat eigenlijk uit een serie documenten die zijn opgesteld in reactie op vragen van de gemeenteraad en een verzameling van initiatieven. Uiteindelijk kan op basis van deze documenten en initiatieven op onderdelen worden achterhaald *wat* de gemeente Amsterdam doet en wil gaan doen aan nazorg aan gedetineerden. Een echt beleidsdocument waarin integraal en gestructureerd vanuit een probleemanalyse wordt beschreven wat de gemeente doet en welke afwegingen daaraan ten grondslag liggen ontbreekt echter.

Hierdoor biedt het beschreven beleid onvoldoende inzicht waarom en wanneer de gemeente het beleid heeft om iets extra's te doen voor gedetineerden, wanneer gedetineerden gebruik moeten maken van bestaande voorzieningen en wanneer de gemeente geen nazorg kan bieden. In het bijzonder blijft onduidelijk hoe de *reguliere* nazorg aan gedetineerden zich verhoudt tot specifiek nazorgbeleid en de verschillende groepen gedetineerden die de gemeente onderscheidt. Om deze reden vindt de rekenkamer dat er onvoldoende sprake is van adequaat beleid.

3.2 Doelstellingen Amsterdams nazorgbeleid

Het *reguliere* nazorgbeleid van de gemeente Amsterdam moet aansluiten op de landelijke afspraken uit het samenwerkingsmodel. Deze afspraken kunnen geordend worden volgens de vijf leefgebieden: identiteitsbewijs, huisvesting, arbeid en inkomen, schulden en zorg. Daarnaast zijn afspraken gemaakt over de informatie-uitwisseling tussen het ministerie en de gemeenten. Hierna wordt onderzocht in

⁶⁹ WZS, *Stand van zaken nazorg detentie* (augustus 2010).

hoeverre het gemeentelijk nazorgbeleid aansluit op deze afspraken. Ook zullen we nagaan in hoeverre deze activiteiten zijn gericht op de coördinerende rol van de gemeente, het faciliteren en begeleiden van gedetineerden naar reguliere voorzieningen of dat er sprake is van extra voorzieningen voor gedetineerden. Afsluitend wordt in tabel 3.8. een overzicht gegeven van de aansluiting van het gemeentelijk nazorgbeleid op de landelijke afspraken per leefgebied en voor de informatie-uitwisseling.

Identiteitsbewijs

Onderdeel van de landelijke afspraken is dat de gemeenten tijdens detentie een aanvraag voor een nieuw identiteitsbewijs tijdig afhandelen. Uit het beschreven nazorgbeleid van de gemeente Amsterdam blijkt dat hiervoor afspraken zijn gemaakt met de stadsdelen Zuid en Zuidoost.⁷⁰ De gemeente Amsterdam maakt het echter alleen voor Amsterdammers die in Amsterdam zijn gedetineerd mogelijk om tijdens detentie een identiteitsbewijs aan te vragen en te verkrijgen⁷¹. De overige gedetineerde Amsterdammers worden geadviseerd zich in de plaats van detentie in te schrijven en vervolgens ter plaatse een identiteitsbewijs aan te vragen.⁷² Met deze beperking wijkt het gemeentelijke nazorgbeleid af van de landelijke afspraken.

WZS geeft aan dat deze afwijking samenhangt met het wettelijke vereiste dat Nederlanders zich op hun hoofdverblijfplaats inschrijven: in het geval van detentie langer dan twee maanden is dat de gemeente waar de PI is gevestigd.⁷³ Het feit dat de landelijke afspraken van nazorg op dit punt niet overeenstemmen met dit wettelijke voorschrift is volgens WZS een gevolg van het feit dat de afspraken zijn gemaakt met het Ministerie van Veiligheid en Justitie en niet met het Rijk als geheel.⁷⁴

Tabel 3.2. Gemeentelijke taken op leefgebied Identiteitsbewijs

Landelijke afspraak	Gemeentelijke invulling	Aansluiting op afspraak
Gemeenten handelen tijdens detentie aanvragen voor identiteitsbewijzen van gedetineerden tijdig af.	Afhandelen tijdens detentie van aanvragen van uitsluitend Amsterdammers die in Amsterdam zijn gedetineerd.	●

● : ja ● : deels ● : nee ? : onduidelijk

⁷⁰ Notitie 544, p.7

⁷¹ De wet GBA geeft in artikel 67 aan gedetineerden wel de mogelijkheid om tijdens hun verblijf in een penitentiaire inrichting (PI) een briefadres te kiezen. Dat briefadres kan gelegen zijn in een andere plaats dan waar de vestiging van de inrichting zich bevindt. Daarnaast, conform artikel 26, lid 1, onder a van de Paspoortwet is de burgemeester bevoegd aanvragen in ontvangst te nemen van personen voor zover die als ingezetene staan ingeschreven in de basisadministratie persoonsgegevens (GBA) van zijn gemeente. Deze inschrijving kan zijn een woonadres of een briefadres.

⁷² WZS, *Stand van zaken nazorg detentie* (augustus 2010), p.13-14.

⁷³ Art. 1 van de Wet Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens.

⁷⁴ Interview WZS, 17 januari 2013.

Huisvesting

In overeenstemming met de landelijke afspraken heeft de gemeente Amsterdam het beleid om de huur gedurende detentie door te betalen uit de bijzondere bijstand voor een periode van ten hoogste zes maanden. Het doorbetalen van huur voorkomt dat de gedetineerde door detentie huisvesting kwijtraakt.⁷⁵ In aanvulling hierop heeft de gemeenteraad van Amsterdam bij de begrotingen van 2011 incidenteel en in 2013 structureel geld voor een subsidie voor huisbewaring door Stichting Bonjo vrijgemaakt. De subsidiëring van Stichting Bonjo om huisbewaring te stimuleren is een extra voorziening die uitsluitend voor gedetineerden toegankelijk is. Naast deze preventieve maatregelen is ook de afspraak gemaakt dat gemeenten zich inspannen voor het tijdig bieden van passende huisvesting aan gedetineerden. Hiermee hangt de afspraak samen dat gemeenten er naar streven dat er voor gedetineerden voldoende woonvoorzieningen beschikbaar zijn.

De gemeente Amsterdam verwijst voor de invulling van deze twee afspraken (tijdige passende huisvesting en voldoende woonvoorzieningen) hoofdzakelijk naar bestaand beleid. Dit betekent dat gedetineerden in aanmerking kunnen komen voor voorrang bij zelfstandige huisvesting. Of gedetineerden daadwerkelijk deze voorrang krijgen is afhankelijk van de beoordeling van WZS. Daarnaast beschouwt de gemeente de bestaande maatschappelijke opvang als een adequaat instrument om dakloosheid bij gedetineerden te voorkomen, in het bijzonder als de uitbreiding met 480 opvangplaatsen is gerealiseerd.⁷⁶ De maatschappelijke opvang is echter uitsluitend toegankelijk voor gedetineerden met zogenaamde OGGZ-problematiek. De gemeente faciliteert hierbij dat deze speciale groep van gedetineerden van de reguliere opvangvoorzieningen gebruik maakt.

Verder kent de gemeente een beperkt aantal extra voorzieningen waartoe uitsluitend gedetineerden, afhankelijk van hun omstandigheden, toegang toe kunnen krijgen. Deze extra voorzieningen zijn gespecialiseerde opvang zoals aangeboden door Exodus, stichting STEK of het Tussenfasehuis. De omvang van deze voorzieningen is echter beperkt tot klein aantal plaatsen. Alleen voor gedetineerde moeders met meer dan één kind streeft de gemeente, naar aanleiding van een motie uit de gemeenteraad, naar de creatie van een nieuwe voorziening: extra opvangplaatsen in het Tussenfasehuis speciaal bestemd voor deze doelgroep.⁷⁷

Uit dit beleid blijkt dat de gemeente zich slechts gedeeltelijk inspant om woonvoorzieningen voor gedetineerden te creëren en gedetineerden tijdig passende huisvesting aan te bieden. De grootste voorziening (maatschappelijke opvang) is immers uitsluitend toegankelijk voor gedetineerden met OGGZ-problematiek. Voor de overige gedetineerden is de omvang van de beschikbare voorzieningen beperkt en alleen voor gedetineerde moeders met meer dan één kind streeft de gemeente naar uitbreiding van de opvangmogelijkheden.

⁷⁵ Notitie 544, p.8

⁷⁶ Notitie 544, p.9

⁷⁷ Gemeenteraad Amsterdam, Amendement 828 (2008).

Tabel 3.3. Invulling landelijke afspraken op leefgebied Huisvesting

Landelijke afspraak	Gemeentelijke invulling	Aansluiting op afspraak
Gemeenten continueren zoveel mogelijk bestaande huisvesting van gedetineerden.	Doorbetalen van huur uit bijzondere bijstand voor gedetineerden die korter dan 6 maanden vastzitten.	●
	Subsidiëren van Stichting Bonjo voor huurbemiddeling (voor een periode van maximaal 2 jaar) - <i>Extra voorziening</i>	
Gemeenten spannen zich in om tijdig passende huisvesting aan te bieden.	Toewijzen van plekken in maatschappelijke opvang voor gedetineerden met OGGZ-problematiek.	●
	Beoordelen aanvragen voor urgentie bij zelfstandige huisvesting.	
Gemeenten spannen zich in voor voldoende woonvoorzieningen.	Subsidiëren van plekken in maatschappelijke opvang.	●
	Subsidiëren van opvangplekken specifiek gereserveerd voor gedetineerden bij het Tussenfasehuis, Stichting Stek en Exodus - <i>Extra voorziening</i>	

● : ja ● : deels ● : nee ? : onduidelijk

Arbeid en inkomen

Gemeenten en het ministerie hebben afgesproken dat gemeenten de Wwb-uitkeringen van gedetineerden die geen eigen bron van inkomsten hebben direct na detentie hervatten. De gemeente Amsterdam geeft aan deze afspraak ten eerste invulling door het opschorten van de Wwb-uitkering. Hierdoor kan de gedetineerde na detentie direct weer van een inkomen worden voorzien. Opschorten is alleen mogelijk voor gedetineerden die maximaal acht weken vastzitten. Voor gedetineerden van wie de Wwb-uitkering is beëindigd omdat zij langer vastzitten zal de gemeente onderzoeken of het mogelijk is om de aanvraagprocedure bij DWI, het UWV en de Sociale Verzekeringsbank ('SVB') te bekorten.⁷⁸ Tot welk resultaat dit onderzoek heeft geleid is in latere beleidsdocumenten niet beschreven. Hierdoor blijkt uit het beschreven beleid niet duidelijk in hoeverre een verkorte aanvraagprocedure daadwerkelijk tot het Amsterdamse nazorgbeleid behoort.

Daarnaast is afgesproken om gedetineerden voor te bereiden op terugkeer in de samenleving door het toeleiden naar arbeid. Hierover schetsen de verschillende

⁷⁸ Notitie 544, p.8

Amsterdamse beleidsdocumenten verschillende (tegenstrijdige) doelstellingen. In één document (notitie 544) meldt de gemeente dat het wettelijk niet is toegestaan om gemeentelijke middelen voor de toeleiding naar werk al tijdens detentie in te zetten.⁷⁹ In notitie 545 wordt daarentegen gesteld dat deze wettelijke beperkingen niet meer gelden.⁸⁰ Of de gemeente structureel van plan is om alle relevante gedetineerden arbeidstoeleiding aan te bieden blijft echter onduidelijk. Dit lijkt alleen het geval te zijn voor gedetineerde vrouwen waarvoor, naar aanleiding van een amendement van de gemeenteraad, subsidie aan de stichting Zorgconcept wordt gegeven.⁸¹

Uit de beschrijving van het beleid blijkt wel dat de gemeente een pilot is begonnen voor arbeidstoeleiding voor een kleine groep gedetineerden.⁸² Ook in de rapportage uit 2010 wordt gemeld dat er met arbeidstoeleiding tijdens detentie een 'experiment' is uitgevoerd.⁸³ Of dit experiment hetzelfde is als de eerder genoemde pilot is onduidelijk. In de rapportage uit 2010 wordt niet ingegaan op welke resultaten dit experiment of pilot hebben opgeleverd en in hoeverre dit tot wijzigingen in het Amsterdamse nazorgbeleid hebben geleid. In hoeverre deze activiteiten daadwerkelijk onderdeel uitmaken van het nazorgbeleid is hierdoor niet duidelijk vastgelegd.

Tabel 3.4. Invulling landelijke afspraken op leefgebied Arbeid en Inkomen

Landelijke afspraak	Gemeentelijke invulling	Aansluiting op afspraak
Gemeenten hervatten direct na detentie Wwb-uitkeringen	Opgeschorte uitkeringen worden direct hervat en voor overige gedetineerden worden uitkeringen opnieuw aangevraagd. In hoeverre voor deze laatste groep een verkorte aanvraagprocedure geldt is onduidelijk.	●/?
Gemeenten spannen zich in om arbeidstoeleiding al tijdens detentie te starten en melden (voor zover mogelijk) gedetineerden ook aan bij het UWV	Mogelijk inzet W-deel re-integratiemiddelen voor arbeidstoeleiding tijdens detentie. Pilot/ experiment arbeidstoeleiding voor kleine groep gedetineerden. Onduidelijk of beide initiatieven daadwerkelijk onderdeel uitmaken van het beleid.	?

● : ja ● : deels ● : nee ? : onduidelijk

⁷⁹ In het kader van de Wwb-middelen mocht het w-deel niet worden ingezet tijdens detentie, maar later werd dit vanuit het Participatiebudget wel mogelijk Notitie 544, p.8

⁸⁰ Notitie 545, p.4 Mogelijk is deze tegenstrijdigheid ontstaan doordat de gelijktijdig aan de gemeenteraad voorgelegde notities op verschillende momenten zijn geschreven.

⁸¹ Amendement 545 gemeenteraad Amsterdam (2008)

⁸² Notitie 545, p.5

⁸³ WZS, *Stand van zaken nazorg detentie* (augustus 2010), p.15

Schulden

Voor het leefgebied schulden zijn drie afspraken gemaakt over de taken van gemeenten. Twee afspraken hebben een preventief karakter: het voorkomen dat door detentie de schulden van gedetineerden verder toenemen. In overeenstemming met deze afspraken beëindigt of schort de gemeente Amsterdam Wwb-uitkeringen op zodra bekend is dat een Wwb-gerechtigde Amsterdamer in detentie is gegaan. Hiermee wordt voorkomen dat schulden als gevolg van een ten onrechte ontvangen uitkering worden opgebouwd. Een andere preventieve maatregel uit de landelijke afspraken is het bevriezen van aflossingsverplichtingen van lopende schuldhulpverleningstrajecten. In hoeverre de gemeente invulling wil geven aan deze maatregel blijkt niet uit het beschreven nazorgbeleid.

Volgens de derde afspraak zorgen gemeenten ervoor dat de schuldhulpverlening al tijdens detentie wordt voorbereid. In het Amsterdamse nazorgbeleid wordt beschreven dat gedetineerden gebruik kunnen maken van de bestaande voorzieningen voor schuldhulpverlening. Het frontoffice moet in de gaten houden of de bestaande voorzieningen voldoende zijn of dat uitbreiding gewenst is.⁸⁴ Uit de rapportage van 2010 blijkt dat de gemeente voor een deel van de Amsterdamse gedetineerden een 'experiment' is uitgevoerd, maar dat de resultaten nog niet bekend zijn.⁸⁵ Al met al blijft het in de beschrijvingen van het nazorgbeleid onduidelijk of de gemeente Amsterdam daadwerkelijk het doel nastreeft dat gedetineerden tijdens detentie aanvragen kunnen indienen voor schuldhulpverlening.

Tabel 3.5. Invulling landelijke afspraken op leefgebied Schulden

Landelijke afspraak	Gemeentelijke invulling	Aansluiting op afspraak
Gemeenten zetten tijdig Wwb-uitkeringen stop	Wwb-uitkeringen worden direct na melding detentie stopgezet of opgeschort.	●
Gemeenten streven naar opschorten van terugbetalingsverplichtingen bij lopende schuldhulpverlening	Niet beschreven.	?
Gemeenten bereiden gedetineerden zoveel mogelijk voor op schuldhulpverlening	Experiment met voorbereiding schuldhulpverlening tijdens detentie. Onduidelijk of dit heeft geleid tot beleid om standaard gedetineerden tijdens detentie al voor te bereiden op schuldhulpverlening.	?

● : ja ● : deels ● : nee ? : onduidelijk

⁸⁴ Notitie 544, p.8-9

⁸⁵ WZS, *Stand van zaken nazorg detentie* (augustus 2010), p.15

Zorg

De gemeente Amsterdam onderschrijft het belang van continuïteit in zorgtrajecten tijdens en na detentie. Het is de intentie om bestaande zorgcontacten te continueren.⁸⁶ De wijze waarop aan deze intentie vorm wordt gegeven is niet expliciet beschreven. Wél vermeldt de gemeente dat door het openen van een frontoffice in de PI Overamstel de nazorg wordt aangesloten op het bestaande gemeentelijke beleid voor maatschappelijke opvang.⁸⁷ Hierdoor kan aan kwetsbare Amsterdammers zorg worden geboden ongeacht of deze in of buiten detentie verblijven.

Deze aansluiting wordt echter uitsluitend gerealiseerd voor Amsterdammers die daadwerkelijk in deze PI zijn gedetineerd. Voor Amsterdammers die buiten Amsterdam zijn gedetineerd vallen zou deze aanpak te kostbaar zijn.⁸⁸ Daarentegen meldt de gemeente in 2010 dat de formatie van het frontoffice is uitgebreid om gedetineerden met een complexe zorgvraag te kunnen bezoeken in de PI waar zij op dat moment verblijven.⁸⁹ Het blijft hierdoor onduidelijk in hoeverre de gemeente zich wil inspannen voor het realiseren van continuïteit in zorg voor *alle* Amsterdamse gedetineerden.

Tabel 3.6. Gemeentelijke taken op leefgebied Zorg

Landelijke afspraak	Gemeentelijke invulling	Aansluiting op afspraak
Bijdragen aan continuïteit in (bestaande) zorg tijdens en na detentie	Vestiging frontoffice in PI Overamstel, onduidelijk in hoeverre het beleid is om Amsterdammers in andere PI's in Nederland te bezoeken.	?

● : ja ● : deels ● : nee ? : onduidelijk

Informatie-uitwisseling

Tot slot hebben het ministerie en gemeenten afspraken gemaakt over informatie-uitwisseling om een goede nazorg aan gedetineerden mogelijk te maken. Hierbij gaat het vooral om activiteiten die te maken hebben met de coördinerende rol van de gemeente. De eerste afspraak hierover is het instellen van één informatiepunt binnen de gemeente. Door het instellen van een frontoffice wil de gemeente aan deze

⁸⁶ Notitie 544, p.3

⁸⁷ Inmiddels is het frontoffice niet in de PI Overamstel gevestigd, maar in het Veiligheidshuis. Zie ook hoofdstuk 4 over het frontoffice in de praktijk.

⁸⁸ Op p.7 van notitie 544 stelt de Gemeente dat *In het kader van het eerder genoemde ' Plan van aanpak G4 Maatschappelijke Opvang' er stedelijk beleid [is] over toegang tot de zorg via het instroomhuis, de veldtafel, de uitvoering van integrale en individuele trajectplannen van de OGGZ-doelgroep en de functie veldregie van de GGD. Door het openen van een frontoffice in de PI's Amsterdam kan een directe relatie worden gelegd met de veldtafel en het frontoffice en de zorg voor een groep kwetsbare Amsterdammers ongeacht of deze in of buiten detentie verblijven.*

⁸⁹ WZS, *Stand van zaken nazorg detentie* (augustus 2010), p.16

afpraak voldoen. Het frontoffice, bemenst met medewerkers van DWI en de GGD, zal in de PI Overamstel worden ingericht.⁹⁰

Over informatie-uitwisseling zijn nog twee andere afspraken gemaakt: gemeenten zorgen er voor dat binnen tien werkdagen de hun bekende informatie over een gedetineerde is overgedragen via DPAN en zij registreren alle verdere ontwikkelingen op leefgebieden in DPAN. Uit het beschreven nazorgbeleid van de gemeente Amsterdam blijkt dat DWI en de GGD op DPAN worden aangesloten ten behoeve van informatie-uitwisseling. Hierbij gaat het echter vooral om het gebruik van informatie die door het ministerie in DPAN is geregistreerd. In hoeverre de gemeente zelf van plan is om informatie over gedetineerden via DPAN met het ministerie te delen is niet beschreven.

Tabel 3.7. Invulling landelijke afspraken voor Informatie-uitwisseling

Landelijke afspraak	Gemeentelijke invulling	Aansluiting op afspraak
Gemeenten hebben binnen de eigen organisatie één informatiepunt.	De gemeente stelt één centraal frontoffice in voor de nazorg aan gedetineerden.	●
Gemeenten registreren binnen tien werkdagen na detentie hun bekende informatie over leefgebieden in DPAN.	Niet beschreven.	?
Gemeenten registreren verdere ontwikkelingen op leefgebieden in DPAN.	Niet beschreven.	?

● : ja ● : deels ● : nee ? : onduidelijk

Conclusie aansluiting gemeentelijk nazorgbeleid op landelijke afspraken

Het ministerie en de gemeenten hebben landelijke afspraken gemaakt over de taken van gemeenten bij de nazorg aan gedetineerden. Op het leefgebied identiteitsbewijs daarentegen wijkt de gemeente af van de landelijke afspraken: de gemeente zet zich uitsluitend in voor Amsterdammers die in Amsterdam zijn gedetineerd. Deze afwijking hangt mede samen met wettelijke voorschriften die strijdig zijn met de landelijke afspraken.

Op het gebied van huisvesting geeft de gemeente Amsterdam slechts gedeeltelijk invulling aan de afspraak zich in te spannen voor voldoende woonvoorzieningen voor gedetineerden en gedetineerden tijdig passende huisvesting te bieden. Bij de overige leefgebieden is er vooral veel onduidelijkheid. In het nazorgbeleid wordt in sommige gevallen in het geheel niet ingegaan op de landelijke afspraken. In andere gevallen is onduidelijk of er sprake is van structureel beleid of alleen van incidentele experimenten en pilots. In tabel 3.2. wordt een overzicht van de aansluiting van het Amsterdamse nazorgbeleid per landelijke afspraak gegeven.

⁹⁰ Notitie 544, p.7

Verder blijkt dat het overgrote deel van de gemeentelijke activiteiten op de vijf leefgebieden zijn gericht op het faciliteren en begeleiden van gedetineerden naar reguliere voorzieningen. Alleen op het gebied van huisvesting zijn er enkele extra voorzieningen in het leven geroepen die specifiek bedoeld zijn voor gedetineerden. Het gaat daarbij om het subsidiëren van de Stichting Bonjo om huisbewaring te stimuleren en een beperkt aantal specifieke opvangplekken voor gedetineerden.

Tabel 3.8. Aansluiting gemeentelijk nazorgbeleid op landelijke afspraken

Leefgebieden	Landelijke afspraken	Aansluiting gemeentelijk beleid
Identiteitsbewijs	Gemeenten handelen tijdens detentie aanvragen voor identiteitsbewijzen van gedetineerden tijdig af.	●
Huisvesting	Gemeenten continueren zoveel mogelijk bestaande huisvesting van gedetineerden	●
	Gemeenten spannen zich in om tijdig passende huisvesting aan te bieden	●
	Gemeenten spannen zich in voor voldoende woonvoorzieningen voor gedetineerden	●
Arbeid en inkomen	Gemeenten hervatten direct na detentie Wwb-uitkeringen	●/?
	Gemeenten spannen zich in om arbeidstoeliding al tijdens detentie te starten en melden (voor zover mogelijk) gedetineerden ook aan bij het UWV	?
Schulden	Gemeenten zetten Wwb-uitkeringen tijdig stop	●
	Gemeenten streven naar opschorten terugbetalingsverplichtingen bij lopende schuldhulpverlening	?
	Gemeenten bereiden gedetineerden zoveel mogelijk voor op schuldhulpverlening	?
Zorg	Bijdragen aan continuïteit in (bestaande) zorg tijdens en na detentie	?
Informatie-uitwisseling	Gemeenten hebben binnen de eigen organisatie één informatiepunt	●
	Gemeenten registreren binnen tien werkdagen na detentie hun bekende informatie over leefgebieden in DPAN	?
	Gemeente registreren verdere ontwikkelingen op leefgebieden in DPAN	?

● : ja ● : deels ● : nee ? : onduidelijk

3.3 Doelgroep Amsterdams nazorgbeleid

In het samenwerkingsmodel nazorg is afgesproken aan welke doelgroep gedetineerden door gemeenten nazorg moet worden geboden. Hierna wordt onderzocht in hoeverre de doelgroep van het Amsterdamse nazorgbeleid aansluit op deze landelijke afspraken.

De landelijke afspraken over nazorg aan gedetineerden tussen het ministerie en de gemeenten richten zich op volwassen gedetineerden met een geldige verblijfstitel die in Nederland zijn gedetineerd. Het Amsterdamse nazorgbeleid richt zich in principe op dezelfde doelgroep, met het verschil dat het om gedetineerde Amsterdammers gaat.⁹¹ Hoewel hiermee op het eerste gezicht het Amsterdamse nazorgbeleid aansluit op de landelijke afspraken ontstaat er in de verdere uitwerking van het beleid toch een tweetal afwijkingen. Het gaat daarbij om kortgedetineerden en Amsterdammers die in het buitenland zijn gedetineerd.

Kortgedetineerden

De eerste afwijking betreft de kortgedetineerden. Het bieden van nazorg aan deze doelgroep is vanwege hun korte detentieduur problematisch. Dit wordt ook al onderkend in het samenwerkingsmodel tussen het ministerie en de gemeenten. In dit samenwerkingsmodel is afgesproken dat gedetineerden die korter dan twee weken vastzitten de nazorg beperkt is tot het onderling informeren door het ministerie en de gemeenten over de inzet na detentie.⁹² Ongeveer 25% van alle gedetineerden in Nederland valt in deze categorie.

De gemeente Amsterdam geeft aan dat nazorg pas kan worden geboden als tenminste één maand van tevoren bekend is dat een gedetineerde wordt vrijgelaten. Actieve nazorg is bij een detentie korter dan een maand om praktische redenen niet haalbaar. Zowel DWI als de GGD geven aan minimaal een maand nodig te hebben om de nazorg goed te kunnen voorbereiden.⁹³ Grofweg betekent deze beperking dat ongeveer de helft van de jaarlijkse uitstroom van Amsterdamse gedetineerden niet tot de doelgroep van het gemeentelijke nazorgbeleid hoort.⁹⁴ Ook voor gedetineerden waarvan de ontslagdatum niet bekend is, kan de gemeente geen actieve nazorg bieden.⁹⁵

De gemeente Amsterdam biedt door deze inperking aan een aanzienlijk kleinere doelgroep actief nazorg dan in het samenwerkingsmodel is afgesproken tussen het ministerie en de gemeenten. Voor deze kortgedetineerden zal een apart loket (14020)

⁹¹ Notitie 544, p.6

⁹² Samenwerkingsmodel nazorg (2009), p.19 (VI.3)

⁹³ Notitie 544, p.10

⁹⁴ In 2010 hadden van de in totaal 2.985 uitgestroomde Amsterdamse gedetineerden er 1.417 een straf opzitten van minder dan één maand. 758 gedetineerden stroomden uit na een straf van minder dan twee weken (bron: overzicht uitstroomcijfers 2010).

⁹⁵ WZS, *Stand van zaken nazorg detentie* (augustus 2010), p.17

worden ingericht waar ze zich kunnen melden met eventuele vragen.⁹⁶ In het beleid plaatst de gemeente daarbij de kanttekening dat deze groep gedetineerden vaak zelf de draad weer zal oppakken en dat de noodzaak van nazorg voor deze groep minder is.⁹⁷ Uit onderzoek van het WODC blijkt echter dat kortgedetineerden niet minder problemen hebben dan gedetineerden die langer dan een maand in detentie verblijven. Wel zijn er verschillen in de problematiek; kortgedetineerden hebben in vergelijking met langer gedetineerden vaker grotere problemen op de leefgebieden inkomen en huisvesting. Ook is de recidive onder deze groep vrijwel vergelijkbaar met langer gedetineerden.⁹⁸ Op basis van dit onderzoek van het WODC lijkt de gemeente ten onrechte te veronderstellen dat deze groep beter in staat is zichzelf te helpen.

Gedetineerde Amsterdammers in het buitenland

De tweede afwijking betreft een groep gedetineerden die in het samenwerkingsmodel nazorg niet tot de doelgroep wordt gerekend, maar die de gemeente toch nazorg wil bieden: gedetineerde Amsterdammers in het buitenland. In 2007 ging het om ongeveer 90 personen.⁹⁹ Deze groep wil de gemeente Amsterdam nazorg bieden. Omdat op voorhand al duidelijk was dat nazorg tijdens detentie vrijwel niet mogelijk is, richt deze nazorg zich op het moment van terugkeer in Amsterdam in plaats van op het moment van verlaten van detentie.¹⁰⁰

Conclusie doelgroep Amsterdams nazorgbeleid

De gemeente Amsterdam hanteert in principe dezelfde doelgroep voor het nazorgbeleid als het samenwerkingsmodel. Om praktische redenen kiest de gemeente er echter voor om de omvangrijke groep gedetineerden die korter dan één maand vastzitten of waarvan de ontslagdatum onbekend is geen actieve nazorg te bieden. Dit wijkt af van het samenwerkingsmodel nazorg waarin uitsluitend voor gedetineerden die korter vastzitten dan twee weken is afgesproken dat er sprake is van een beperkte vorm van nazorg. De redenatie van de gemeente om geen actieve nazorg aan kortgedetineerden te bieden lijkt geen recht te doen aan de door het WODC geconstateerde problemen en recidive bij deze groep. Voor de (kleine) groep gedetineerde Amsterdammers in het buitenland doet de gemeente daarentegen meer dan volgens het samenwerkingsmodel nazorg nodig is.

⁹⁶ Bron: WZS, *Stand van zaken nazorg detentie* (augustus 2010), p.17. Het aparte loket is niet ingericht. Wel is er een mailadres en telefoonnummer bij het frontoffice beschikbaar gesteld, waar MMD'ers en kortgedetineerden met een hulpvraag terecht kunnen. De rekenkamer beschouwt een dergelijke passieve vorm van nazorg niet als een onderdeel van het reguliere nazorgbeleid.

⁹⁷ Notitie 544, p.2.

⁹⁸ WODC, G. Weijters, P.A. More en S.M. Alma, *Factsheet 2010-2 Nazorgproblematiek en recidive van kortgestrafte gedetineerden*, juli 2010.

⁹⁹ Notitie 545, p.3

¹⁰⁰ WZS, *Stand van zaken nazorg detentie* (augustus 2010), p.18

3.4 Conclusie

Het Amsterdamse nazorgbeleid voor gedetineerden is vormgegeven in een aantal afzonderlijke documenten, die zijn opgesteld in reactie op verzoeken uit de gemeenteraad en in reactie op de ontwikkeling van het samenwerkingsmodel. Een integrale beschrijving van het Amsterdamse nazorgbeleid ontbreekt, evenals een probleemanalyse: wat is het probleem dat de gemeente met haar beleid wil oplossen? Uit het beschreven beleid blijft niet alleen dit onduidelijk, maar ook blijft onduidelijk hoe het nazorgbeleid zich verhoudt tot reeds bestaand beleid of beleid voor bijzondere doelgroepen. In het bijzonder blijft vaak onduidelijk op welke wijze de gemeente Amsterdam invulling geeft aan het samenwerkingsmodel. Wat de gemeente op de leefgebieden zorg en schulden en voor de informatie-uitwisseling met de PI's van DJI wil bereiken is grotendeels niet beschreven.

Waar het beleid van de gemeente wél duidelijk is, wordt soms (significant) afgeweken van het samenwerkingsmodel. Een voorbeeld hiervan is dat de gemeente, uit praktische overwegingen, het niet haalbaar acht om gedetineerden die korter dan één maand vastzitten actieve nazorg te bieden, terwijl het samenwerkingsmodel ervan uitgaat dat alle gedetineerden die langer dan twee weken vastzitten in aanmerking komen voor nazorg.

Verder wijkt de gemeente af van het samenwerkingsmodel bij het verstrekken van identiteitsbewijzen aan gedetineerde Amsterdammers, omdat wettelijke bepalingen niet overeenstemmen met de afspraken uit het samenwerkingsmodel. Voor gedetineerden met hulpvragen op het leefgebied huisvesting richt de gemeente Amsterdam zich voornamelijk op uitbreiding van voorzieningen die uitsluitend toegankelijk zijn voor (gedetineerde) Amsterdammers met OGGZ-problematiek.

4 Het frontoffice nazorg detentie

In dit hoofdstuk wordt de uitvoering door de gemeente Amsterdam van het nazorgbeleid voor gedetineerden onderzocht. Hierbij staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

In hoeverre geeft de gemeente Amsterdam op een adequate wijze uitvoering aan de coördinatie van nazorg aan (ex-) gedetineerden?

Voor de beantwoording van deze vraag gaat dit hoofdstuk in op de coördinerende werkzaamheden van het frontoffice. In het volgende hoofdstuk wordt de uitvoering van het nazorgbeleid op de vijf leefgebieden onderzocht. Aangezien het Amsterdamse nazorgbeleid niet beschrijft welke eisen aan het functioneren van het frontoffice kunnen worden gesteld, zijn de normen ontleend aan de afspraken uit het samenwerkingsmodel:

- Het frontoffice reageert tijdig op informatieverzoeken van DJI
- Het frontoffice beoordeelt alle hulpvragen en zet deze hulpvragen uit bij de juiste organisatie voor afdoening

Hierna wordt eerst de rol van het frontoffice nazorg beschreven. Daarna wordt achtereenvolgens onderzocht hoe het frontoffice omgaat met informatieverzoeken van DJI en wat het frontoffice doet met hulpvragen.

4.1 Het frontoffice nazorg

De uitvoering van de nazorg richt zich op Amsterdammers die uit detentie komen. Het frontoffice nazorg is het centrale punt in de gemeente Amsterdam waar bepaald wordt of en, zo ja, op welke wijze deze mensen hulp krijgen van de gemeente. In de afgelopen jaren (2009-2011) stroomde er jaarlijks ongeveer 3.000 tot 3.200 keer een Amsterdammer uit detentie. Omdat sommige mensen in hetzelfde jaar meerdere keren gedetineerd zijn gaat het om ongeveer 2.500 tot 2.700 natuurlijke personen, waarvan het merendeel man is (bijna 90%). In tabel 4.1 is een overzicht opgenomen van de uitstroom van gedetineerde Amsterdammers.¹⁰¹

¹⁰¹ Uit dit overzicht blijkt verder dat jaarlijks 200 tot 400 gedetineerden uitstromen waarvan niet bekend is of het Amsterdammers zijn, maar die blijkbaar wel aangeven naar Amsterdam te vertrekken. Deze groep behoort niet tot de doelgroep van het nazorgbeleid voor gedetineerden.

Tabel 4.1. Uitstroom van Amsterdammers uit detentie in 2009-2011

Uitstroom gedetineerden en nazorgkandidaten	2009	2010	2011
Uitgestroomde gedetineerden	3613	3313	3420
af: geen geldige verblijfsvergunning, onbekende woon- of verblijfplaats en elektronisch gedetineerden	-418	-328	-177
Uitstroom nazorgkandidaten	3195	2985	3243
aantal unieke mannelijke gedetineerden	2382	2313	2477
aantal unieke vrouwelijke gedetineerden	275	226	269

Bron: overzichten uitstroom nazorgkandidaten 2009-2011

Zoals in hoofdstuk 2 is geconstateerd, begint nazorg al tijdens detentie. Dit betekent dat om een goede indruk te krijgen van de opgave waarvoor de gemeente gesteld staat bij het bieden van nazorg, ook gekeken moet worden naar de instroom van Amsterdammers in detentie. Informatie over de jaarlijkse instroom naar detentie is echter niet beschikbaar op het niveau van de gemeente Amsterdam.¹⁰²

Bij de uitvoering van de nazorg aan gedetineerden in Amsterdam zijn meerdere diensten betrokken. Dit zijn de dienst Werk en Inkomen ('DWI'), de Geneeskundige en Gezondheidsdienst Amsterdam ('GGD') en de dienst Wonen, Zorg en Samenleven ('WZS'). Daarnaast hebben ook twee stadsdelen een rol in de nazorg: de stadsdelen Zuid en Zuidoost. Tot slot wordt in sommige gevallen ook direct een maatschappelijke organisatie ingeschakeld voor nazorg, zoals toegelicht in kader 4.1.

Kader 4.1. Maatschappelijke organisaties betrokken bij nazorg gedetineerden

Gedetineerden kunnen, net als andere Amsterdammers, gebruik maken van allerlei voorzieningen van maatschappelijke organisaties. In een aantal gevallen hebben maatschappelijke organisaties subsidies gekregen om voorzieningen te creëren die specifiek gericht zijn op gedetineerden. Het gaat dan om de volgende organisaties en voorzieningen:

- Stichting Stek: opvangplekken voor gedetineerden
- Exodus: beperkt aantal plekken voor opvang van gedetineerden op vrijwillige basis
- Het tussenfasehuis: extra opvangplekken voor gedetineerde moeders met meer dan één kind
- Nieuwe start/Humanitas: loketfunctie voor gedetineerden
- Stichting Bonjo: bemiddeling bij huisbewaring

Het frontoffice nazorg is in deze samenwerking de 'spin in het web'. Het frontoffice nazorg van de gemeente Amsterdam vervult een belangrijke coördinerende rol bij de binnengemeentelijke samenwerking, maar ook bij de contacten met DJI en maatschappelijke organisaties. De afzonderlijke diensten en stadsdelen blijven echter uiteindelijk verantwoordelijk voor de uitvoering van hun eigen taken bij het bieden van nazorg.

¹⁰² Email WZS, d.d. 10 januari 2013

Het frontoffice nazorg is het centrale aanspreekpunt van de gemeente Amsterdam voor nazorg aan gedetineerden. Het was oorspronkelijk de bedoeling om het frontoffice te huisvesten in de PI Overamstel en zou deze bemenst worden door zowel DWI- als door de GGD-medewerkers. Het frontoffice is uiteindelijk anders vormgegeven omdat het technisch niet mogelijk bleek om het frontoffice in de PI Overamstel te realiseren. Ook besloot de GGD om geen medewerkers in het frontoffice te huisvesten. Dit heeft er toe geleid dat het frontoffice uiteindelijk in het Veiligheidshuis (locatie Oost) van de gemeente Amsterdam is gehuisvest. Daarnaast ligt de leiding en uitvoering (bemensing) van het frontoffice-taken uitsluitend bij medewerkers van DWI. De totale bezetting van het frontoffice en beschikbare medewerkers van de GGD voor nazorg bestaat uit 5,6 fte.¹⁰³

4.2 Informatieverzoeken vanuit PI's van DJI

Het frontoffice nazorg is aangesloten op het landelijke informatiesysteem DPAN. Via dit informatiesysteem wisselen medewerkers maatschappelijke dienstverlening ('MMD'ers') van de PI's informatie uit met aangesloten gemeenten over haar in detentie verkerende inwoners. Het gezamenlijke doel van DJI en gemeenten is het zo goed mogelijk inzichtelijk krijgen van de (mogelijke) hulpvraag per leefgebied om vervolgens zo optimaal mogelijk nazorg te starten of voor te bereiden. Het uitgangspunt van het samenwerkingsmodel is dat het frontoffice op tijd haar bekende specifieke informatie over gedetineerden verstrekt aan de MMD'ers. Deze informatie moet door het frontoffice worden gedeeld via DPAN. Het samenwerkingsmodel stelt dat dit binnen tien werkdagen moet zijn gebeurd.

Hoewel DPAN het belangrijkste medium voor informatie-uitwisseling is, bestaat ook de mogelijkheid om telefonisch of per mail gegevens uit te wisselen. Daarnaast kunnen MMD'ers ook contact opnemen met het frontoffice voor meer algemene vragen over nazorg in Amsterdam. Hierna wordt ingegaan op de afhandeling van informatieverzoeken bij aanvang van detentie. Daarna wordt kort ingegaan op de beantwoording van overige vragen door het frontoffice. Maar eerst geven we in kader 4.2. een toelichting op DPAN en de informatie-uitwisseling tussen de gemeente en de PI's.

Kader 4.2. DPAN en informatie-uitwisseling met de PI's van DJI

DPAN is een digitaal systeem, door DJI ontwikkeld en beheerd, dat aan gemeenten in het kader van nazorg gedetineerden ter beschikking wordt gesteld. De informatie-uitwisseling met behulp van DPAN verloopt via standaardformulieren (invulschermen) en is gegroepeerd naar de verschillende fasen van detentie (aanvang, verblijf in PI en ontslag). Het verwerken van DPAN-informatie en het reageren op informatieverzoeken naar aanleiding hiervan, is de

¹⁰³ Oorspronkelijk was in totaal door DWI en GGD 2 fte beschikbaar gemaakt voor nazorg. Gaandeweg is de formatie met 3,6 fte (1fte van de GGD en 2,6 fte van DWI) uitgebreid. Bron: WZS, *Stand van zaken nazorg detentie* (augustus 2010), p.16.

verantwoordelijkheid van het frontoffice. Het frontoffice ontvangt gemiddeld 30 a 40 DPAN signalen per dag die zij zelf dient te organiseren¹⁰⁴. Zo worden er 3 of meer detentiesignalen over één persoon ontvangen en gaat er bij een statusverandering de historie verloren. DPAN onthoudt niet welke mutaties zijn uitgevoerd maar laat uitsluitend de meest actuele status zien. Omdat in deze situatie, die tot eind 2012 bestond, geen management- en operationele informatie beschikbaar was én omdat het frontoffice in deze werkwijze veel onnodige (administratieve) handelingen moest verrichten, heeft zij besloten een applicatie aan te schaffen om haar werk beter te kunnen organiseren¹⁰⁵. Deze applicatie beïnvloedt niet het DPAN-systeem van DJI maar verwerkt uitsluitend de DPAN-berichten en slaat deze op zodanige wijze in een eigen database (Microsoft Access) op dat de werkprocessen van het frontoffice efficiënter plaatsvinden. Daarnaast wordt er per gedetineerde een historie opgebouwd en zijn de opgeslagen gegevens in allerlei overzichten te analyseren. Hoewel deze applicatie al vanaf eind 2012 in gebruik is, hebben wij er voor ons onderzoek geen gebruik van kunnen maken.

Informatieverzoeken bij aanvang van detentie

In het samenwerkingsmodel is vastgelegd dat er in DPAN niet alleen een informatiestroom richting de gemeente vloeit, maar dat de gemeente daar waar gewenst ook informatie over de gedetineerde via DPAN deelt met de MMD'er. In het bijzonder stelt het samenwerkingsmodel dat de gemeente haar bekende informatie over een gedetineerde binnen tien werkdagen na aanvang detentie moet verstrekken.

Omdat DPAN niet is opgezet als een administratie, maar uitsluitend als een communicatiekanaal, kan achteraf niet worden achterhaald hoe vaak informatieverzoeken¹⁰⁶ vanuit de PI's bij het frontoffice werden gedaan, en hoe door het frontoffice op deze verzoeken werd gereageerd. Inmiddels is door het frontoffice zelf een applicatie aangeschaft die meer inzicht in dit proces moet gaan bieden. Omdat deze applicatie pas vanaf eind 2012 in gebruik is, hebben wij er voor dit onderzoek geen gebruik van kunnen maken.

Hoewel het niet mogelijk is om een kwantitatieve analyse te maken van de werkzaamheden van het frontoffice ten behoeve van informatie-uitwisseling met DJI, is het wél mogelijk om op basis van interviews een kwalitatief beeld te schetsen. Uit gehouden interviews met medewerkers van het frontoffice blijkt allereerst dat MMD'ers niet altijd toekomen aan de screening van gedetineerden, vooral bij kortgedetineerden.¹⁰⁷ In deze gevallen kan de gemeente al niet verder met de gedetineerden, omdat de benodigde informatie ontbreekt.

¹⁰⁴ Het frontoffice ontvangt de DPAN-signalen als E-mail in Outlook. In de mail zit een verwijzing (link) waarmee handmatig een PDF met de gegevens van een gedetineerde wordt gedownload. De medewerker Frontoffice kan deze PDF opslaan en de e-mail archiveren.

¹⁰⁵ In de afgelopen jaren zijn er verschillende gesprekken gevoerd tussen de gemeente en met Justitie teneinde het DPAN-systeem aan te passen naar de wens van Amsterdam. Dit echter zonder succes gebleven.

¹⁰⁶ Het hierbij gaat om informatieverzoeken om het gemeenteblad te vullen.

¹⁰⁷ Dit beeld wordt ook bevestigd door onderzoek van het WODC. Uit dit landelijke onderzoek blijkt dat in 2010 van gedetineerden die langer dan twee weken vastzitten 7,7% niet gescreend is (WODC, *Derde meting van de monitor nazorg ex-gedetineerden*, november 2012).

Verder blijkt uit gesprekken dat het frontoffice slechts beperkt reageert op informatieverzoeken die via DPAN worden ontvangen. Deze informatieverzoeken komen voornamelijk binnen via het zogenoemde 'basisdocument'. Dit basisdocument bevat een aantal standaardvelden die door de gemeente moeten worden ingevuld. Via deze velden kan de gemeente informatie over de gedetineerde Amsterdammers aan de MMD'ers in de PI verstrekken. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om informatie over lopende zorgtrajecten, dakloosheid en schulden. Deze informatie moet de MMD'ers in de PI helpen om een integrale diagnose op de vijf leefgebieden te kunnen stellen. In de praktijk worden deze standaardvelden echter niet of nauwelijks ingevuld.¹⁰⁸

Voor het niet reageren op deze informatieverzoeken worden verschillende (praktische) redenen gegeven. Het invullen van het basisdocument kost ten eerste te veel tijd waarvoor onvoldoende ambtelijke capaciteit is bij het frontoffice. Hierdoor is het ook niet goed mogelijk om op tijd de gevraagde informatie te verstrekken: gedetineerden blijken vaak de PI al te hebben verlaten voordat het invullen van het basisdocument gereed was. In dit verband wordt in interviews ook gewezen op de mogelijkheid voor MMD'ers om telefonisch contact op te nemen met het frontoffice waardoor het belang van de communicatie via DPAN afneemt.¹⁰⁹

Daarnaast hebben de medewerkers van het frontoffice geen toegang tot alle benodigde informatie om de vragen uit het gemeenteblad te kunnen beantwoorden. Het frontoffice heeft bijvoorbeeld geen toegang tot de systemen van de GGD. Dit belemmert het frontoffice om op de leefgebieden waarop de GGD actief is, informatie aan de MMD'ers in de PI te verstrekken. Op basis van privacy regels en het medisch beroepsgeheim kan de GGD vertrouwelijke informatie over gedetineerden niet delen met het frontoffice. Overwogen wordt dat medewerkers van het frontoffice in de toekomst uit de systemen van de GGD een signaal kunnen krijgen dat een gedetineerde bij de GGD bekend is.¹¹⁰

Een ander voorbeeld van informatie waartoe het frontoffice te beperkte toegang heeft is de gemeentelijke basisadministratie. Zij is niet in staat om gedetailleerde informatie over identiteitsbewijzen in te zien. Andere problematische vragen zijn vragen over of de gedetineerde bekend is bij een zorginstelling of bij jeugdzorg. Het frontoffice geeft aan dat het onmogelijk is deze vragen te beantwoorden, omdat hiervoor inzicht nodig is in systemen van alle zorginstellingen in Nederland of jeugdzorg. Tot slot merken medewerkers van het frontoffice op dat de vragen over en omschrijvingen van de MMD'ers over de problematiek van gedetineerden ook niet altijd even duidelijk zijn geformuleerd, waardoor niet altijd helder is wat precies de gevraagde informatie is.¹¹¹

¹⁰⁸ Interviews DWI (27 november 2012) en WZS (4 december 2012)

¹⁰⁹ Interviews DWI (27 november 2012) en WZS (4 december 2012)

¹¹⁰ Interviews DWI (27 november 2012) en frontoffice DWI (10 december 2012)

¹¹¹ Interview frontoffice (DWI), 28 januari 2013

Hoewel de GGD ook over een DPAN-aansluiting beschikt, maakt deze dienst hier momenteel geen gebruik van. Uit gesprekken met de GGD bleek dat de reden hiervoor onder andere was dat DWI bij de start van het frontoffice meer budget kreeg toegewezen dan de GGD; de GGD kreeg alleen budget voor formatie. Verder zou het frontoffice in de PI Overamstel worden gehuisvest en aangezien het hierbij om een Huis van Bewaring gaat zou een groot deel van de gedetineerden slechts kort in detentie verblijven. Daarnaast is, zoals hierboven al is aangegeven, de GGD als het gaat om uitwisseling van persoonlijke gegevens aan privacy- en medische regels gebonden die in een groot aantal gevallen geheimhouding voorschrijven.¹¹²

Afhandeling van overige vragen van MMD'ers

MMD'ers en gedetineerden kunnen ook bij het frontoffice terecht voor vragen over mogelijkheden voor nazorg. Dit kan bijvoorbeeld gaan om vragen over Wwb-uitkeringen, maar ook over maatschappelijke opvang of zelfstandige huisvesting.¹¹³ Het frontoffice geeft aan dat relatief veel tijd wordt besteed aan het verstrekken van informatie over nazorg. Het gaat daarbij om het beantwoorden van vragen of het geven van voorlichting aan MMD'ers. In sommige gevallen geeft het frontoffice voorlichting aan gedetineerden die zichzelf bij het frontoffice melden. Naar schatting kost het geven van voorlichting 60% van de tijd van de medewerkers van het frontoffice. De medewerkers van het frontoffice geven aan vooral informatie over de voorzieningen van DWI te kunnen geven. Waar mogelijk wordt ook informatie gegeven over voorzieningen bij andere diensten.¹¹⁴

4.3 Beoordelen en doorzetten van hulpvragen

Het frontoffice ontvangt, als centraal aanspreekpunt van de gemeente voor nazorg, alle hulpvragen van gedetineerden. Het is de taak van het frontoffice om deze hulpvragen te beoordelen en vervolgens door te zetten naar de juiste organisatie voor afhandeling. Het frontoffice beschikt pas sinds kort over een applicatie waarin wordt geregistreerd welke gedetineerden met hulpvragen zijn beoordeeld en hoeveel hulpvragen naar aanleiding van deze beoordeling zijn doorgezet naar de uitvoerende diensten. Dit betekent dat voor dit onderzoek er geen bruikbare informatie beschikbaar is om op basis van kwantitatieve gegevens een uitspraak te kunnen doen over de uitvoering van deze taak door het frontoffice.

Hierna wordt daarom voornamelijk op basis van interviews de werkwijze bij het beoordelen en doorzetten van hulpvragen beschreven. Bij de beschrijving wordt eerst ingegaan op de afstemming van hulpvragen afkomstig van gedetineerden uit bijzondere doelgroepen. Daarna wordt de werkwijze bij het beoordelen en doorzetten van hulpvragen beschreven.

¹¹² Interview GGD, 14 januari 2013.

¹¹³ Interview frontoffice (DWI), 10 december 2012.

¹¹⁴ Interview frontoffice (DWI), 10 december 2012.

Afstemming bijzondere doelgroepen

Informatie over gedetineerden is normaliter afkomstig van MMD'ers uit PI's en wordt ontvangen via DPAN. Het is ook mogelijk dat gedetineerden zichzelf melden bij het frontoffice via het specifieke mailadres en telefoonnummer die tevens in de folder *Nazorg detentie* staan vermeld.¹¹⁵ De binnengekomen informatie wordt door het frontoffice beoordeeld. De werkwijze bij gedetineerde Amsterdammers in het buitenland wordt toegelicht in kader 4.3.

Kader 4.3. Informatie over gedetineerde Amsterdammers in het buitenland

Amsterdammers die in het buitenland zijn gedetineerd vallen in principe buiten de landelijke afspraken voor nazorg. Informatie over deze groep gedetineerden komt dan ook niet binnen via DPAN. In plaats daarvan heeft de gemeente Amsterdam een afspraak gemaakt met de afdeling buitenland van de reclassering dat, zodra dit bekend is, Amsterdammers die uit buitenlandse detentie komen bij het frontoffice worden gemeld.¹¹⁶

Bij hulpvragen wordt eerst nagegaan of de desbetreffende gedetineerde behoort tot een bijzondere doelgroep zoals de Top600 aanpak of ISD. Als een gedetineerde behoort tot de doelgroep van de Top600 aanpak, dan wordt de informatie overgedragen aan de regisseur van deze aanpak.¹¹⁷ De regisseur bewaakt het plan van aanpak voor de desbetreffende gedetineerden en bepaalt wat er met een melding uit DPAN moet gebeuren. Alleen bij vraagstukken op het gebied van inkomen, zet het frontoffice direct de melding door naar DWI. De reden hiervoor is dat het voorzien in inkomen voor gedetineerden eigenlijk altijd nodig is. Ook zijn de medewerkers van het frontoffice afkomstig van DWI, waardoor zij goed hun weg naar deze voorzieningen weten te vinden. De werkwijze bij gedetineerden die een ISD traject hebben is vergelijkbaar, met het verschil dat het frontoffice vertegenwoordigd is in het wekelijkse ISD overleg. Hierdoor kan het frontoffice snel afstemmen welke actie noodzakelijk is en dit in gang zetten.¹¹⁸

Gedetineerden kunnen ook tot andere bijzondere doelgroepen behoren. Een voorbeeld van een bijzondere doelgroep zijn veelplegers. Ook in deze gevallen moet afstemming plaatsvinden, maar de werkwijze hierbij is minder vast omljnd. Dit hangt samen met het grote aantal verschillende 'lijsten' waarop een gedetineerde kan voorkomen en het feit dat de verschillende doelgroepen vaak overlappen: het is niet ongebruikelijk dat een veelpleger ook behoort tot de doelgroep van de Top600 aanpak en een ISD traject heeft.¹¹⁹

In kader 4.4. is een korte toelichting opgenomen over de werkzaamheden van de frontoffice voor gedetineerden uit de gemeente Amstelveen.

¹¹⁵ Interview WZS, 4 december 2012.

¹¹⁶ Interview WZS, 4 december 2012.

¹¹⁷ Interview frontoffice (DWI), 10 december 2012.

¹¹⁸ Interview frontoffice (DWI), 28 januari 2013.

¹¹⁹ Interview frontoffice (DWI), 28 januari 2013.

Kader 4.4. Gedetineerden uit de gemeente Amstelveen

Deze beschrijving van de organisatie van nazorg gaat uitsluitend over de nazorg van de gemeente Amsterdam zelf. De gemeente Amsterdam heeft daarnaast met de gemeente Amstelveen afgesproken dat het frontoffice nazorg via DPAN ook meldingen krijgt over gedetineerden uit Amstelveen. Deze meldingen worden door het frontoffice doorgegeven aan de gemeente Amstelveen. De verdere nazorg wordt vervolgens door de gemeente Amstelveen afgehandeld.¹²⁰

Werkwijze bij beoordelen en doorzetten van hulpvragen

Voor alle overige gedetineerden wordt de informatie uit DPAN beoordeeld op problemen op de vijf leefgebieden. Het frontoffice richt zich in principe alleen op hulpvragen van gedetineerden die langer dan vier weken vastzitten en waarvan de ontslagdatum bekend is.¹²¹ Dit komt overeen met het Amsterdamse beleid, maar wijkt af van de afspraken uit het samenwerkingsmodel. Volgens WZS wordt wel altijd gekeken of het mogelijk is om een gedetineerde die korter vastzit (of waarvan de ontslagdatum onbekend is) en waarvan een hulpvraag is doorgegeven alsnog te helpen. In de praktijk blijkt dit echter vaak niet mogelijk.¹²²

Tabel 4.2. geeft een overzicht van de uitstroom van Amsterdammers uit detentie naar detentieduur. Hieruit blijkt dat de Amsterdamse uitstroom vergelijkbaar is met het landelijk beeld van uitstroom van gedetineerden: ongeveer de helft van alle uitgestroomde gedetineerden zat korter dan één maand vast in detentie. Gedetineerden waarvan de ontslagdatum onbekend is, zitten vaak vast in voorlopige hechtenis. Wanneer de voorlopige hechtenis wordt beëindigd en welk vervolg de detentie krijgt is immers afhankelijk van (het moment van) de uitspraak van de rechter. Ten opzichte van het landelijk beeld kent Amsterdam relatief veel gedetineerden die uit voorlopige hechtenis uitstromen. In 2011 ging het om 40% van alle uitgestroomde Amsterdammers, terwijl landelijk dit percentage zo'n 27% bedroeg.¹²³

Tabel 4.2. Uitstroom Amsterdammers uit detentie naar detentieduur

Nazorgkandidaten naar detentieduur	2009	2010	2011
Uitstroom nazorgkandidaten	3195	2985	3243
waarvan korter dan 2 weken gedetineerd	1.056	808	933
waarvan korter dan 1 maand gedetineerd	1.639	1.417	1.582
waarvan langer dan 1 maand gedetineerd	1.556	1.568	1.661
Gemiddelde detentieduur (dagen)	120	124	128

Bron: overzichten uitstroom nazorgkandidaten 2009-2011

¹²⁰ Interview WZS, 4 december 2012.

¹²¹ Interview frontoffice (DWI), 10 december 2012.

¹²² Interview WZS, 4 december 2012.

¹²³ Overzicht uitstroom nazorgkandidaten 2011

Bij 'enkelvoudige' problemen geeft het frontoffice de informatie door aan de desbetreffende dienst die de benodigde nazorg moet leveren.¹²⁴ Ook kan het frontoffice direct contact leggen met maatschappelijke organisaties die kunnen helpen met nazorg aan gedetineerden. Gedetineerden met 'ingewikkelde' (of: meervoudige) problemen worden besproken in het casuïstiekoverleg voordat besloten wordt op welke wijze nazorg zal worden geboden. In dit overleg participeren WZS, DWI en de GGD. In 2012 zijn in het casuïstiekoverleg 113 nieuwe casussen besproken.¹²⁵

Gedetineerden met enkelvoudige problemen worden na doorverwijzing niet meer gevolgd door het frontoffice. Van deze gedetineerden wordt niet bijgehouden of de benodigde nazorg daadwerkelijk door de desbetreffende dienst wordt aangeboden of dat de gedetineerde de geboden nazorg succesvol benut. Voor gedetineerden met meervoudige hulpvragen wordt de voortgang van de nazorg wél gevolgd door de frontoffice. Hiervoor nemen de medewerkers van het frontoffice contact op met de betrokken hulpverleners. De geboekte voortgang wordt per geval in het casuïstiekoverleg besproken. Gedetineerden worden gevolgd tot het moment dat trajecten starten of de gedetineerde wordt overgedragen.¹²⁶

4.4 Conclusie frontoffice

Het frontoffice heeft als centraal aanspreekpunt binnen de gemeente Amsterdam een belangrijke coördinerende rol bij de nazorg aan gedetineerden. Voor deze coördinerende rol zijn twee taken belangrijk: het tijdig reageren op informatieverzoeken vanuit de PI's van DJI en het beoordelen en doorzetten van ontvangen hulpvragen. Over de uitvoering van beide taken is geen kwantitatieve informatie beschikbaar. Tot de recente ingebruikname van de nieuwe applicatie van het frontoffice werd niet geregistreerd hoeveel informatieverzoeken en hulpvragen er werden ontvangen en hoeveel er zijn afgehandeld. De applicatie is nog te kort in gebruik om voor dit onderzoek bruikbare informatie op te leveren. Om deze reden kan er geen harde uitspraak worden gedaan over de uitvoering van deze twee taken door het frontoffice.

Daarentegen is op basis van interviews wel een kwalitatief beeld van de uitvoering van de taken mogelijk. Het frontoffice voert de twee taken voor coördinatie van de nazorg die volgen uit het samenwerkingsmodel niet altijd conform het samenwerkingsmodel uit. Deels komt dit door problemen in de praktijk en deels komt dit door de keuze van de gemeente Amsterdam om een kleinere groep gedetineerden nazorg te bieden.

¹²⁴ Deze werkwijze kent één uitzondering: het stopzetten of opschorten van een lopende Wwb-uitkering bij aanvang van detentie. De afdeling handhaving van DWI beschikt over een aansluiting op DPAN en ontvangt hierdoor ook de detentiemeldingen. Op basis van deze detentiemeldingen zet de afdeling handhaving de Wwb-uitkering stop (of schort deze op).

¹²⁵ Opgave frontoffice (DWI), 5 februari 2013.

¹²⁶ Interview frontoffice (DWI), 28 januari 2013.

Allereerst doet zich in de praktijk het probleem voor dat MMD'ers niet altijd aan de screening van gedetineerden toe komen, vooral bij kortgedetineerden, met als gevolg dat de gemeente hier vanwege ontbrekende informatie ook niet mee verder kan. Wat betreft het werkproces van het frontoffice blijkt dat deze in principe niet reageert op informatieverzoeken van de MMD'ers die via DPAN binnenkomen. De redenen hiervoor zijn vooral praktisch: enerzijds ontbreekt de capaciteit en tijd om al deze informatieverzoeken af te handelen, anderzijds ontbreekt het frontoffice aan de benodigde informatie om deze taak uit te voeren. Dit neemt niet weg dat de uitvoering van deze taak door het frontoffice niet voldoet aan de eisen uit het samenwerkingsmodel dat binnen tien dagen na aanvang detentie alle beschikbare informatie bij de gemeente met de relevante PI wordt gedeeld. Tegelijkertijd betekent dit niet dat het frontoffice in het geheel niet reageert op informatieverzoeken uit de PI's. MMD'ers (en gedetineerden) kunnen vragen stellen over mogelijkheden tot nazorg binnen de gemeente Amsterdam. Het frontoffice geeft aan dat aan de beantwoording van deze vragen veel tijd (tot 60%) wordt besteed.

Daarnaast is in het Amsterdamse beleid de keuze gemaakt om de nazorg op kleinere groep gedetineerden te richten. Bij gedetineerden die tot de doelgroep van het reguliere nazorgbeleid behoren wordt in principe alleen naar hulpvragen gekeken als de resterende detentieduur meer dan vier weken bedraagt en er een ontslagdatum bekend is. Dit is conform het beschreven Amsterdamse beleid, maar wijkt af van de landelijke afspraken uit het samenwerkingsmodel. 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 nazorgbeleid vallen.

5 Uitvoering nazorg op leefgebieden door gemeente Amsterdam

In dit hoofdstuk wordt de uitvoering door de gemeente Amsterdam van het nazorgbeleid voor gedetineerden onderzocht. Hierbij staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

In hoeverre geeft de gemeente Amsterdam op een adequate wijze uitvoering aan de nazorg aan (ex-) gedetineerden?

Voor de beantwoording van deze vraag is in het vorige hoofdstuk ingegaan op de werkzaamheden van het frontoffice. In dit hoofdstuk wordt de uitvoering van het nazorgbeleid op de vijf leefgebieden onderzocht. Voor de beoordeling van de uitvoering hanteren wij waar mogelijk normen die zijn ontleend aan het Amsterdamse nazorgbeleid: de taken die de gemeente aangeeft uit te voeren in het kader van nazorg aan gedetineerden. Waar dit niet mogelijk omdat het beschreven beleid onduidelijk is, zijn de normen afgeleid van de landelijke afspraken uit het samenwerkingsmodel nazorg. Per leefgebied wordt aangegeven welke taken zijn onderzocht.

In hoofdstuk 3 is geconstateerd dat de taken die de gemeente uitvoert op de vijf leefgebieden vooral bestaan uit het faciliteren van het gebruik door gedetineerden van bestaande gemeentelijke voorzieningen. Een deel van deze faciliterende taken zijn niet zo zeer gericht op het mogelijk maken van het gebruik van bestaande voorzieningen tijdens detentie, maar op het voorbereiden tijdens detentie, zodat het gebruik van de desbetreffende voorzieningen zo snel mogelijk na detentie kan starten. Daarnaast is in hoofdstuk 2 opgemerkt dat bij alle faciliterende taken de effectiviteit van de geboden nazorg mede afhankelijk is van de capaciteit van de bestaande voorzieningen. Als deze capaciteit onvoldoende is, beperkt dit ook de meerwaarde van het faciliteren van het gebruik van de desbetreffende voorziening. De snelheid waarmee de gedetineerde geholpen zal worden is dan immers niet meer afhankelijk van de inzet tijdens detentie, maar van het moment waarop binnen de voorziening plaats is voor de gedetineerde.

Om deze redenen wordt in dit hoofdstuk voor een aantal belangrijke bestaande voorzieningen (de maatschappelijke opvang, Wwb-uitkeringen, re-integratietrajecten, schuldhulpverlening en zorgtrajecten) nagegaan in hoeverre de nazorgactiviteiten van de gemeente leiden tot snellere toegang en, waar relevant, in hoeverre deze voorzieningen over voldoende capaciteit beschikken.

Hierna wordt eerst de taakverdeling voor nazorg op leefgebieden beschreven. Daarna wordt per leefgebied onderzocht of de geboden nazorg voldoet aan het Amsterdamse beleid of de landelijke afspraken uit het samenwerkingsmodel nazorg.

5.1 Taakverdeling voor nazorg op leefgebieden

De uitvoering van de verschillende vormen van nazorg is de verantwoordelijkheid van een drietal diensten (WZS, DWI en GGD) en twee stadsdelen (Zuid en Zuidoost). Elk van deze organisaties heeft daarbij zijn eigen taken en verantwoordelijkheden. In de onderstaande tabel zijn per leefgebied deze taken inzichtelijk gemaakt.

Tabel 5.1. Overzicht taakverdeling nazorg over gemeentelijke diensten

Leefgebied	Nazorgmaatregel	Verantwoordelijke organisatie(s)
Identiteitsbewijs	Afhandelen aanvragen voor identiteitsbewijzen van Amsterdammers die in Amsterdam zijn gedetineerd.	<u>Stadsdelen Zuid en Zuidoost</u> : tijdig afhandelen identiteitsbewijzen op aanvraag.
Huisvesting	Zoveel mogelijk continueren van bestaande huisvesting.	<u>DWI</u> : doorbetalen huur uit bijzondere bijstand voor maximaal 6 maanden. <u>WZS</u> : subsidiëring Stichting Bonjo voor huurbemiddeling (voor een periode van maximaal 2 jaar).
	Inspannen voor tijdig aanbieden passende huisvesting.	<u>GGD</u> : toewijzen plekken in maatschappelijke opvang voor gedetineerden met OGGZ-problematiek. <u>WZS</u> : beoordelen aanvragen voor urgentie bij zelfstandige huisvesting.
	Inspannen voor voldoende woonvoorzieningen.	<u>WZS</u> : subsidiëren plekken in maatschappelijke opvang. <u>WZS</u> : subsidiëren van opvangplekken gereserveerd voor gedetineerden bij Het Tussenfasehuis, Stichting Stek en Exodus.
Arbeid en inkomen	Direct hervatten van Wwb-uitkeringen na detentie.	<u>DWI</u> : opgeschorte uitkeringen hervatten voor kortgedetineerden en opnieuw aanvragen van uitkering voor overige gedetineerden.
	Gemeenten spannen zich in om arbeidstoeleiding al tijdens detentie te starten	<u>DWI</u> : inzet w-deel re-integratiemiddelen voor arbeidstoeleiding tijdens detentie <u>DWI</u> : pilots voor gedetineerde vrouwen (Zorgconcept) en mannen (Agros).
Schulden	Tijdig stopzetten of opschorten Wwb-uitkeringen.	<u>DWI</u> : opschorten of stopzetten van Wwb-uitkeringen na melding detentie.
	Opschorten terugbetalingsverplichtingen lopende schuldhulpverlening.	<u>DWI</u> : bevriezen van lopende trajecten voor schuldhulpverlening.

Leefgebied	Nazorgmaatregel	Verantwoordelijke organisatie(s)
	Vorbereiden van gedetineerden op schuldhulpverlening.	<u>DWI</u> : pilot inventarisatie van schulden tijdens detentie.
Zorg	Bijdragen aan continuïteit in (bestaande) zorg tijdens en na detentie	<u>GGD</u> : tijdens detentie continueren van zorg die al voor detentie is gestart.
		<u>GGD</u> : na detentie continueren van zorg die tijdens detentie is gestart.
		<u>GGD</u> : toeleiden naar zorg na detentie

Hierna wordt onderzocht in hoeverre de gemeente Amsterdam daadwerkelijk gedetineerde Amsterdammers de beoogde nazorg biedt. Achtereenvolgens worden de nazorgactiviteiten op de leefgebieden identiteitsbewijs, huisvesting, arbeid en inkomen, schulden en zorg onderzocht.

5.2 Identiteitsbewijs

De gemeente Amsterdam heeft op het leefgebied identiteitsbewijs de taak om tijdig aanvragen van gedetineerden voor identiteitsbewijzen af te handelen. Het Amsterdamse beleid daarbij is om uitsluitend aanvragen af te handelen van Amsterdammers die in Amsterdam zijn gedetineerd. Amsterdammers die buiten Amsterdam zijn gedetineerd moeten op de plaats van detentie een identiteitsbewijs aanvragen, nadat zij zich ter plaatse hebben laten inschrijven.

Afhandelen van aanvragen van identiteitsbewijzen

Concreet richt de gemeente Amsterdam zich op Amsterdamse gedetineerden die in de PI Overamstel en de PI Havenstraat zijn gedetineerd. De afhandeling van de aanvragen is, in afwijking van de nazorg op de andere leefgebieden, volledig belegd bij de stadsdelen Zuidoost en Zuid waar de eerder genoemde PI's zich bevinden. De centraal stedelijke diensten (DWI, GGD en WZS) hebben geen betrokkenheid bij de activiteiten van deze twee stadsdelen. Het frontoffice ontvangt weliswaar meldingen uit DPAN over hulpvragen op dit leefgebied, maar onderneemt geen actie. De afdoening van aanvragen voor identiteitsbewijzen door de stadsdelen wordt ook niet gemonitord.¹²⁷

De stadsdelen Zuid en Zuidoost geven beiden aan dat medewerkers van de afdeling Burgerzaken op verzoek van de PI een 'huisbezoek' afleggen. Bij deze huisbezoeken wordt ter plaatse in de PI de aanvraag voor een identiteitsbewijs afgehandeld. Stadsdeel Zuid geeft daarbij aan bij voorkeur aanvragen te clusteren, zodat tijdens één bezoek meerdere gedetineerden kunnen worden geholpen. In het geval van urgentie wordt hiervan afgeweken. Bij het plannen van de bezoeken wordt vooraf

¹²⁷ Interview frontoffice (DWI), 28 januari 2013.

gecontroleerd of alle benodigde informatie en documenten aanwezig zijn. Het is bij de stadsdelen niet bekend hoe vaak het voorkomt dat gedetineerden een identiteitsbewijs aanvragen, maar dat de aanvraag niet kan worden afgehandeld voordat de detentie is afgelopen. In onderstaande tabel zijn de door de stadsdelen opgegeven aantallen gedetineerden waarvan de aanvragen zijn afgehandeld.¹²⁸

Tabel 5.2. Afgehandelde aanvragen voor identiteitsbewijzen

Stadsdeel (PI)	2010	2011	2012
Zuid (Havenstraat)	16	10	4
Zuidoost (Overamstel)	42 ¹²⁹	40	20

Conclusie

Volgens opgave van de stadsdelen Zuid en Zuidoost komt het regelmatig voor dat gedetineerden tijdens detentie worden bezocht om een aanvraag voor een identiteitsbewijs af te handelen. Hierbij wordt ook aangegeven dat in principe rekening wordt gehouden met urgentie. In hoeverre de stadsdelen erin slagen om aanvragen voor identiteitsbewijzen van Amsterdammers die gedetineerd zijn in Amsterdam tijdig af te handelen is niet bekend. De stadsdelen, noch de bij nazorg betrokken diensten van de centrale stad, houden bij hoeveel aanvragen door gedetineerden voor een identiteitsbewijs zijn ingediend.

5.3 Huisvesting

De gemeente Amsterdam voert bij het bieden van nazorg op het leefgebieden drie taken uit:

- Het zoveel mogelijk continueren van bestaande huisvesting van gedetineerden
- Het inspannen voor het creëren van voldoende woonvoorzieningen voor gedetineerden
- Het tijdig aanbieden van passende huisvesting aan gedetineerden

Een belangrijke bestaande voorziening in het leefgebied huisvesting is de maatschappelijke opvang. Om deze reden wordt ook stilgestaan bij de mate waarin de nazorg door screening tijdens detentie leidt tot een snellere toegang tot de maatschappelijke opvang na detentie en in hoeverre de capaciteit van de maatschappelijke opvang toereikend is om gedetineerden daadwerkelijk te kunnen plaatsen.

Continueren van bestaande huisvesting

De belangrijkste voorziening waarmee de gemeente Amsterdam probeert de bestaande huisvesting van gedetineerden te continueren is het doorbetalen van de huur uit de bijzondere bijstand. Uit de bijzondere bijstand is het mogelijk om, in het geval van detentie, tot maximaal 6 maanden door te betalen voor gedetineerden die

¹²⁸ Opgaven stadsdeel Zuid (28 januari/1 februari 2013) en stadsdeel Zuidoost (telefonisch: 15 januari 2013).

¹²⁹ Op basis van declaratie DPG d.d. 2 februari 2011.

dit niet zelf kunnen. Deze taak wordt uitgevoerd door DWI. Hoeveel gedetineerden een aanvraag hebben gedaan voor huurbetaling en in hoeveel gevallen DWI daadwerkelijk tot huurbetaling is overgegaan, is niet bekend.

Volgens WZS is de doorbetaling van huur een goed instrument om financiële en huisvestingsproblemen na detentie te voorkomen. Het kan echter moeilijk zijn voor gedetineerden om doorbetaling van huur op tijd voor elkaar te krijgen. Dit wordt veroorzaakt door de eisen uit de Wwb waardoor DWI eerst moet vaststellen dat de gedetineerde de huur daadwerkelijk niet uit eigen middelen kan betalen. Pas als dit is vastgesteld kan bijzondere bijstand voor huurdoorbetaling worden toegekend. Het probleem hierbij is dat als deze toetsing niet snel wordt afgerond, de gedetineerde al een huurschuld heeft opgebouwd. Een te grote huurschuld kan betekenen dat een gedetineerde niet meer in aanmerking komt voor huurdoorbetaling waardoor de problemen verder toenemen.¹³⁰ DWI geeft aan dat bij het beoordelen van een aanvraag altijd wordt gekeken naar de situatie waarin de huurschuld is ontstaan.¹³¹

Kader 5.1. Afwijzingsgronden doorbetaling huur uit bijzondere bijstand¹³²

DWI hanteert bij de uitvoering van de WWB de volgende afwijzingsgronden voor het doorbetalen van huur voor gedetineerden:

- Er zijn nog middelen of vermogen
- De huurverplichting kan redelijkerwijs worden overgenomen door medebewoning
- Detentie in het buitenland
- Een te grote huurachterstand

Naast het doorbetalen van huur heeft de gemeenteraad in de begroting 2013 ook geld vrijgemaakt voor huisbewaring. Huisbewaring houdt in dat, na akkoord van de verhuurder, de huurder zijn woning tijdelijk beschikbaar stelt aan een andere huurder. Deze nieuwe huurder betaalt vervolgens de huur aan de verhuurder. Huisbewaring kan maximaal twee jaar duren. De gemeente Amsterdam heeft formeel geen rol bij huisbewaring, dit is een zaak tussen verhuurder, huurder en huisbewaarder. De gemeente Amsterdam is wel van plan om huisbewaring te stimuleren.¹³³ De gemeenteraad heeft besloten dat Stichting Bonjo hiervoor in 2013 een subsidie van WZS zal ontvangen ter hoogte van € 25.000,-.¹³⁴ Dit is niet de eerste keer dat WZS hiervoor een subsidie heeft verstrekt: in 2011 ontving Stichting Bonjo ook al een keer subsidie voor het bemiddelen bij huisbewaring.¹³⁵

Hoewel huisbewaring in theorie een goed instrument is om te voorkomen dat een gedetineerde door detentie zijn huisvesting kwijtraakt, geeft WZS aan dat in de praktijk dit instrument zijn beperkingen kent. Allereerst moet de verhuurder bereid

¹³⁰ Interview WZS, 12 december 2012.

¹³¹ Email DWI, d.d. 15 februari 2013.

¹³² Werkvoorschriften DWI voor Wwb 9.7.3. Vaste lasten tijdens detentie (www.werkvoorschriftenwwb.nl)

¹³³ Interview WZS, 12 december 2012.

¹³⁴ Gemeenteraad, *motie 803*" (7/8 november 2012)

¹³⁵ Interview WZS, 12 december 2012.

zijn om mee te werken. Daarnaast is de gedetineerde afhankelijk van het (betalings)gedrag van de huisbewaarder. Als de huisbewaarder nalaat de huur te betalen of overlast veroorzaakt, levert dit alsnog problemen op voor de gedetineerde: deze bouwt een huurschuld op of raakt zijn huis kwijt.¹³⁶ Hoeveel gedetineerden gebruik maken van huisbewaring of in hoeverre de subsidiëring van Stichting Bonjo hebben bijgedragen aan het gebruik van huisbewaring door gedetineerden is niet bekend.¹³⁷

Creëren van voldoende woonvoorzieningen

Binnen de gemeente Amsterdam is WZS verantwoordelijk voor het creëren van woonvoorzieningen voor gedetineerden. Hiervoor geeft WZS aan verschillende maatschappelijke organisaties subsidie.¹³⁸ De belangrijkste voorziening hiervoor zijn de reguliere plaatsen in de maatschappelijke opvang. Deze plaatsen zijn niet specifiek bestemd voor gedetineerden, maar voor alle Amsterdammers die dakloos zijn en OGGZ-problematiek kennen. In kader 5.2. staat de definitie van OGGZ beschreven.

Kader 5.2. Openbare geestelijke gezondheidszorg (OGGZ)

'Sociaal kwetsbaren' zijn mensen die veelal een gemarginaliseerd leven leiden en die:

- niet of onvoldoende in staat zijn in de eigen bestaansvoorwaarden te voorzien (dak boven het hoofd, voedsel, inkomen, sociale contacten, zelfverzorging);
- meerdere problemen tegelijkertijd hebben, waaronder bijvoorbeeld sociaal isolement, verwaarlozing van eigen lichamelijk functioneren en dat van eventuele kinderen, problemen met (huiselijk) geweld, vervuiling van woonruimte en/of van woonomgeving, overlastgevend gedrag, gebrek aan vaste of stabiele woonruimte, schulden, psychische problematiek, en verslavingsproblemen;
- vanuit het perspectief van professionele hulpverleners niet de zorg krijgen die zij nodig hebben om zich in de samenleving te handhaven;
- geen hulpvraag stellen waar de reguliere hulpverlening een antwoord op heeft. Familie, burens en omstanders vragen meestal om hulp, waardoor vaak sprake is van ongevraagde bemoeienis of hulpverlening.¹³⁹

In het Amsterdamse nazorgbeleid is aangegeven dat de gemeente in de periode 2007-2010 het aantal reguliere opvangplaatsen wil uitbreiden met 480. Deze uitbreiding moet het ook beter mogelijk maken om huisvestingsproblemen van gedetineerden met OGGZ-problematiek op te lossen.

Volgens opgave van WZS is het aantal plaatsen beschermd wonen en 24-uurs opvang in de maatschappelijke opvang sinds 2007 met 322 plekken toegenomen (per 2010 bedroeg de toename 232). Deze toename ligt onder de doelstelling van 480 in de 24-

¹³⁶ Interview WZS, 12 december 2012.

¹³⁷ Email WZS, d.d. 23 januari 2013.

¹³⁸ Voorbeelden van maatschappelijke organisaties die voor maatschappelijke opvang subsidie ontvangen zijn het Leger des Heils, HVO/Querido en de Volksbond.

¹³⁹ Bransen E, Wolf J., *Openbare Geestelijke gezondheidszorg voor sociaal kwetsbare mensen: verslag van en onderzoek naar de huidige praktijk van de OGGZ voor sociaal kwetsbare mensen*. Trimbos-instituut, 2001.

uurs opvang. De minder dan geplande uitbreiding van de 24-uurs opvang hangt samen met de beleidskeuze om meer uit te breiden in vormen van begeleid wonen en hiermee de doorstroom vanuit de maatschappelijke opvang te vergroten. In totaal zijn er ongeveer 200 plaatsen begeleid wonen bij gekomen.¹⁴⁰

Naast het subsidiëren van de maatschappelijke opvang is WZS ook verantwoordelijk voor de realisatie van een beperkt aantal opvangplaatsen specifiek voor gedetineerden. WZS subsidieert hiervoor STEK ('Stichting Tijdelijk Eigen kamer'), Exodus Amsterdam en het Tussenfasehuis. STEK beheert 11 woningen waarin per jaar in totaal 22 gedetineerden kunnen worden opgevangen.¹⁴¹ Exodus Amsterdam krijgt subsidie van WZS voor 6 plekken voor opvang van gedetineerden op vrijwillige basis.¹⁴²

Het Tussenfasehuis bood 11 plaatsen specifiek voor gedetineerde vrouwen. Bij drie van deze 11 plaatsen is het mogelijk om gedetineerde moeders met ten hoogste één kind op te vangen.¹⁴³ In december 2012 heeft het Tussenfasehuis de activiteiten gestaakt. Kortdurende opvang bood volgens het bestuur geen oplossing voor de doelgroep, meer intensieve opvang was vanwege geldgebrek niet haalbaar en samenwerking met andere (Amsterdamse) organisaties bood onvoldoende vertrouwen in voortzetting van de opzet en doelstelling van het Tussenfasehuis.¹⁴⁴ In kader 5.3. wordt de problematiek rondom het Tussenfasehuis meer uitgebreid beschreven.

Kader 5.3. Het Tussenfasehuis¹⁴⁵

Het Tussenfasehuis heeft bijna 30 jaar ongeveer 10 tot 11 opvangplaatsen geboden voor gedetineerde vrouwen. De kosten van deze opvang werd voor het grootste deel gesubsidieerd door de gemeente Amsterdam (€ 101.000 uit het budget Wmo) en het Ministerie van Justitie (€ 60.000). Bij de behandeling van de begroting voor 2009 heeft de gemeenteraad € 150.000 structureel vrijgemaakt voor uitbreiding van de opvang door het Tussenfasehuis: extra opvangplekken voor gedetineerde moeders met meer dan één kind. Deze uitbreiding komt echter niet van de grond.

In 2011 richt het bestuur van het Tussenfasehuis zich direct tot de gemeenteraad: vanwege bezuinigingen komt met ingang van 2012 de subsidie van het ministerie te vervallen en de gemeente blijkt niet bereid het verschil bij te leggen. Naar aanleiding van dit raadsadres besluit de gemeente voor 2012 incidenteel € 60.000,- aanvullende subsidie te verstrekken zodat

¹⁴⁰ Opgave WZS, d.d. 17 januari 2013, en *Plan van aanpak maatschappelijke opvang dak- en thuislozen 2^e fase* (G4 en het ministerie, 4 april 2011, p.14). Volgens WZS gaat het om ca. 100 extra plaatsen begeleid wonen en 100 extra plaatsen 'Housing first'.

¹⁴¹ STEK, Jaarverslag 2011

¹⁴² Interview WZS, 20 december 2012.

¹⁴³ Regioplan, *Ondersteuningsbehoefte vrouwen uit detentie* (maart 2012), p.41

¹⁴⁴ Brief van het bestuur van het Tussenfasehuis d.d. 8 juni 2012.

¹⁴⁵ Op basis van brief wethouder zorg aan de gemeenteraad, d.d. 10 november 2011, Onderzoek Regioplan, *Ondersteuningsbehoefte vrouwen uit detentie*, maart 2012, interview WZS (20 december 2012) en brief van het bestuur van het Tussenfasehuis d.d. 8 juni 2012.

het bestaande opvangaanbod kan worden gecontinueerd. Tegelijkertijd wil de gemeente nader onderzoeken welke behoefte er is voor opvang van gedetineerde vrouwen met kinderen.

De uitkomsten van dit onderzoek (uitgevoerd door Regioplan) werden in maart 2012 beschikbaar. De conclusie van het onderzoek luidde dat de behoefte voor opvang waarschijnlijk zal toenemen. Tegelijkertijd wordt echter geconstateerd dat het Tussenfasehuis niet goed in staat is om aan de zorgvragen van vrouwelijke gedetineerden tegemoet te komen. Uit de extra beschikbaar gestelde financiële middelen heeft het Tussenfasehuis een haalbaarheidsonderzoek laten uitvoerend naar deze uitbreiding. Tot uitbreiding is het niet gekomen. In de notitie 'Stand van zaken nazorg detentie augustus 2010' is hierover gerapporteerd aan de gemeenteraad. Belangrijkste redenen hiervoor waren dat voor uitbreiding de bestaande locaties niet geschikt waren, de organisatie een professionaliseringsslag moest maken en dat de middelen niet toereikend waren om een dergelijke operatie uit te voeren. Wél ziet Regioplan mogelijkheden voor het Tussenfasehuis als een aanbieder van kortdurende huisvesting zonder verdere begeleiding. Dit laatste kan ervoor zorg dragen dat vrouwen direct na detentie wel beschikken over huisvesting omdat plaatsen in, bijvoorbeeld, de maatschappelijke opvang niet direct beschikbaar zijn. Het bestuur van het Tussenfasehuis geeft per brief aan dat sluiting van de opvang de enige reële mogelijkheid is. Kortdurende opvang biedt volgens het bestuur geen oplossing voor de doelgroep, meer intensieve opvang is vanwege geldgebrek niet haalbaar en samenwerking met andere (Amsterdamse) organisaties biedt onvoldoende vertrouwen in voortzetting van de opzet en doelstelling van het Tussenfasehuis.

Aanbieden van passende huisvesting

Bij het aanbieden van passende huisvesting aan gedetineerden spelen twee diensten een rol: WZS en de GGD. Het beoordelen van aanvragen voor urgentie voor zelfstandige huisvesting is de verantwoordelijkheid van WZS. De GGD heeft de taak om als 'poortwachter' te beoordelen wie in aanmerking komt voor de maatschappelijke opvang.

Kader 5.4. Opvang bij het Tussenfasehuis, STEK of Exodus

In een beperkt aantal gevallen kunnen gedetineerden terecht bij het Tussenfasehuis, STEK of Exodus. Als een gedetineerde hiervoor in aanmerking kan komen wordt deze door het frontoffice naar deze organisaties verwezen. Vervolgens bepalen deze organisaties zelfstandig of zij de gedetineerde opnemen.¹⁴⁶ Uit onderzoek van Regioplan naar de ondersteuningsbehoefte van vrouwen na detentie blijkt dat de aanmeldingen van gedetineerden het aantal beschikbare plaatsen overtreft bij het Tussenfasehuis. In 2011 meldden zich 28 vrouwen aan voor een plaats bij het Tussenfasehuis, in hetzelfde jaar zijn er 10 daadwerkelijk geplaatst. Bij zowel STEK als Exodus is sprake van een wachtlijst. Bij STEK stonden in 2011 71 gedetineerden op de wachtlijst. Voor Exodus was de omvang van de wachtlijst voor de onderzoekers niet te achterhalen.¹⁴⁷

¹⁴⁶ Interview frontoffice (DWI), 28 januari 2013.

¹⁴⁷ Regioplan, *Ondersteuningsbehoefte vrouwen uit detentie*, maart 2012.

Urgentieverklaringen (WZS)

Het beoordelen van aanvragen voor urgentie voor zelfstandige huisvesting is de verantwoordelijkheid van WZS. Gedetineerden krijgen hierbij geen voorrang op andere Amsterdammers, maar moeten aan dezelfde eisen voldoen om voor urgentie in aanmerking te komen. In de praktijk zijn dit vooral mensen met medische problemen of gezinnen. In het geval van gedetineerden is het toekennen van urgentie daarbij vooral het sluitstuk van nazorg. Om voor urgentie in aanmerking te kunnen komen moet een gedetineerde eerst alle andere problemen op leefgebieden op orde hebben gebracht. Concreet houdt dit in dat een gedetineerde over een identiteitsbewijs en een inkomen moet beschikken en dat eventuele schulden en zorgproblematiek zijn weggenomen. Om deze reden komt het zeer zelden voor dat al tijdens detentie urgentie wordt aangevraagd door gedetineerden.

Aanvragen voor urgentie voor gedetineerden zijn vooral afkomstig van maatschappelijke organisaties waar de gedetineerde al in een traject zit. Via het frontoffice komen zelden aanvragen binnen. WZS houdt de binnengekomen aanvragen en de daarop genomen besluiten bij in een informatiesysteem. Uit dit systeem blijkt dat in de periode 2010-2012 WZS in totaal 71 aanvragen van gedetineerden voor urgentie in behandeling heeft genomen. Eén van deze aanvragen was afkomstig uit een PI. De overige aanvragen zijn afkomstig van maatschappelijke organisaties. Op deze 71 aanvragen is vervolgens in 28 gevallen urgentie toegekend. Tabel 4.4. geeft een overzicht van de aanvragen en toekenningen van urgentie voor de periode 2010-2012.

Tabel 5.2. Aanvragen en toekenningen van urgentie voor huisvesting van gedetineerden 2010-2012¹⁴⁸

Aanvraag via	2010	2011	2012
Exodus	5 (5)	2 (1)	4 (2)
Inforsa	0 (0)	3 (2)	1 (0)
Leger des Heils	3 (1)	0 (0)	1 (0)
PI	1 (0)	0 (0)	0 (0)
Reclassering Nederland	10 (2)	11 (2)	1 (0)
STEK	4 (2)	6 (4)	4 (2)
Tussenfasehuis	4 (1)	6 (3)	4 (0)
Zorgconcept	1 (1)	0 (0)	0 (0)
Totaal	28 (12)	28 (12)	15 (4)

#: aanvragen (#): toekenningen op aanvragen

Maatschappelijke opvang (GGD)

De GGD is binnen de gemeente Amsterdam verantwoordelijk voor het toewijzen van plaatsen in de maatschappelijke opvang aan inwoners van Amsterdam. Alleen personen die voldoen aan de toelatingscriteria voor de maatschappelijke opvang komen in aanmerking voor plaatsen in de maatschappelijke opvang. Belangrijke eisen

¹⁴⁸ Gebaseerd op opgave WZS. WZS merkt op dat in 2012 op een andere manier is gewerkt bij het registreren. Deze wijziging kan van invloed zijn op de weergegeven aantallen urgentieaanvragen in 2012 (9 januari 2013).

zijn regiobinding met Amsterdam, dakloosheid en OGGZ-problematiek. Gedetineerden die aan deze eisen voldoen kunnen, net als andere Amsterdammers, een beroep doen op maatschappelijke opvang.

Kader 5.5. Toelatingscriteria maatschappelijke opvang¹⁴⁹

De toegang tot verblijf in instellingen voor maatschappelijke opvang in Amsterdam is voorbehouden aan een persoon die:

- de Nederlandse nationaliteit heeft, of als vreemdeling rechtmatig verblijf houdt in de zin van artikel 8, onder a tot en met e en l, van de Vreemdelingenwet 2000;
- feitelijk of residentieel dakloos is, al dan niet voorafgaand aan opname in een (psychiatrische) kliniek of aan detentie;
- 23 jaar of ouder is; regiobinding heeft;
- behoort tot de OGGZ doelgroep; en
- niet over alternatieven beschikt die de situatie van feitelijke of residentieële dakloosheid op kunnen heffen.

Om in aanmerking te komen voor de maatschappelijke opvang doorlopen gedetineerden, in het algemeen, dezelfde procedure als andere inwoners van Amsterdam. Dit betekent dat gedetineerden eerst gescreend en vervolgens aangemeld moeten worden voor plaatsing bij een passende instelling voor maatschappelijke opvang. Net als iedereen hebben gedetineerden hierbij te maken met wachtlijsten voor zowel screening als plaatsing. In een aantal gevallen komt het voor dat gedetineerden, die voor detentie al in de maatschappelijke opvang waren geplaatst, direct terug kunnen keren op hun oude plek. Voor de periode 2010 tot en met de eerste helft van 2011 is van 30 gedetineerden bekend dat zij op deze, snelle, manier terugkeerden in de maatschappelijke opvang. Het komt echter ook voor dat gedetineerden juist niet meer welkom zijn bij een instelling omdat zij zich eerder hebben misdragen.

Tijdens het wachten op screening of het beschikbaar komen van een geschikte plaats in de maatschappelijke opvang valt een groot deel (waaronder ook gedetineerden) uit. Deze personen raken uit beeld, vinden zelf een oplossing, overlijden of gaan opnieuw in detentie. Hoeveel personen daadwerkelijk uitvallen is niet exact bekend, evenals het aantal gedetineerden in deze groep. Geschat wordt dat tijdens (het wachten op) de screening in het Instroomhuis circa 50% uitvalt. Vervolgens valt opnieuw ongeveer 50% uit tijdens het verblijf op de centrale wachtlijst voor maatschappelijke opvang.¹⁵⁰ In figuur 5.1 wordt dit proces schematisch en cijfermatig geïllustreerd op basis van de monitor OGGZ-Maatschappelijke Opvang van de GGD.

¹⁴⁹ Gemeente Amsterdam, *Toelatingscriteria voor verblijf in de maatschappelijke opvang, opvang zwerfjongeren en vrouwenopvang* (15 december 2010).

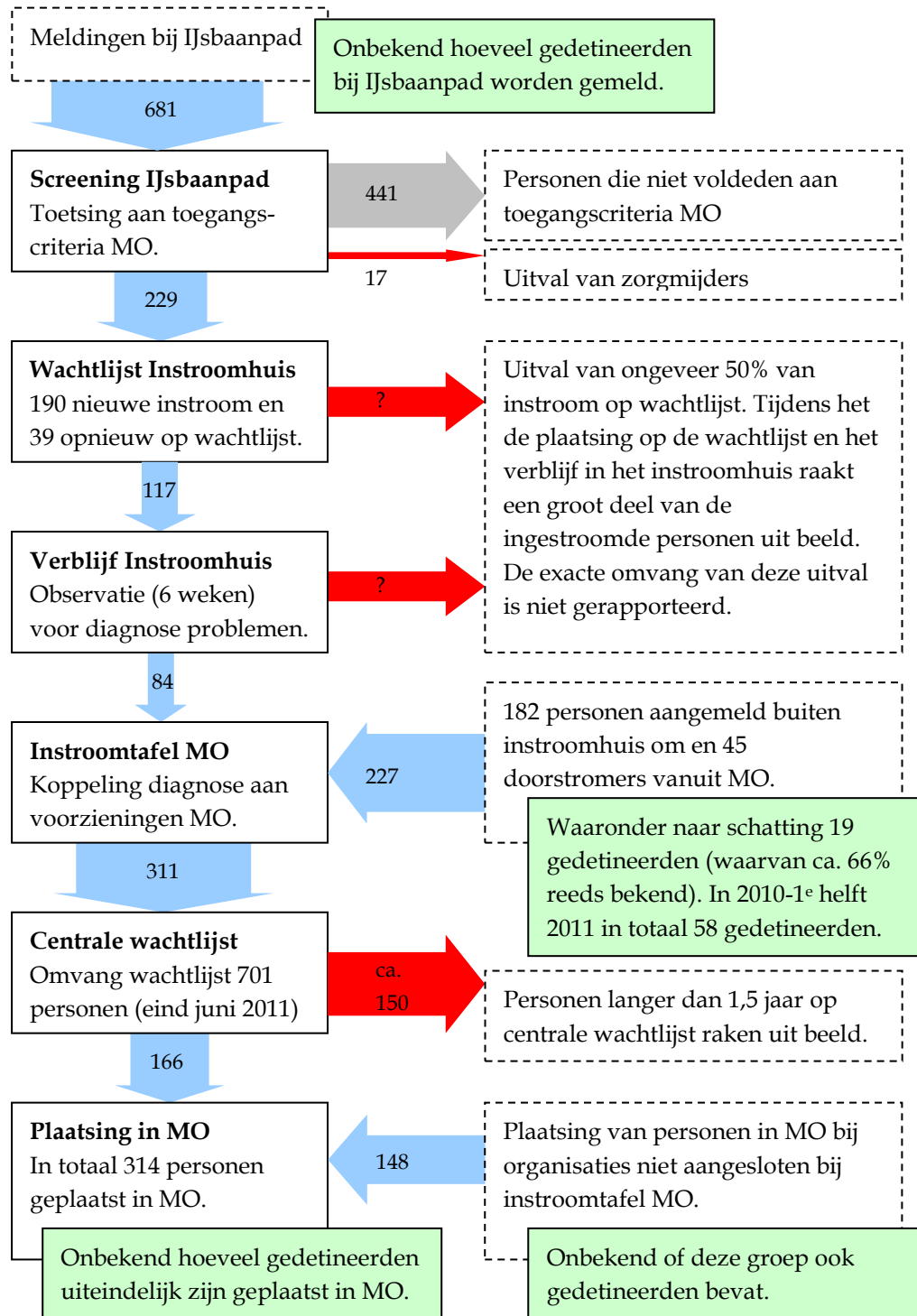
¹⁵⁰ Deze 50% uitval is een benadering van de rekenkamer gebaseerd op de door de GGD opgegeven uitval voor de periode juni 2011 tot en met juni 2012 waarin ruim 300 personen uit beeld raakten tijdens het verblijf op de centrale wachtlijst. De rekenkamer heeft de aanname gehanteerd dat dit voor de periode januari 2011 t/m juni 2011 zou betekenen dat 150 personen uit beeld zijn geraakt (50% van de instroom op de centrale wachtlijst in deze periode).

Hoeveel gedetineerden in de afgelopen jaren in totaal zijn gescreend, aangemeld en geplaatst in de maatschappelijke opvang is niet exact bekend.

Van een aantal gedetineerden is wél bekend dat tijdens detentie aanmelding voor maatschappelijke opvang heeft plaatsgevonden. In de periode 2010 tot en met de eerste helft van 2011 ging het hierbij om 58 personen. Ruim 30 personen zijn gedetineerden die voor detentie al in een traject van de maatschappelijke opvang waren geplaatst. Deze gedetineerden keren in principe na detentie direct weer terug op hun oude plek. Bij ongeveer 20 personen betrof het gedetineerden die nog niet bekend waren bij de maatschappelijke opvang. In hoeverre het hier ging om gedetineerden die door het frontoffice zijn aangebracht is niet bekend.¹⁵¹

¹⁵¹ De GGD heeft een steekproef getrokken uit 150 dossiers die vanaf 1 april 2012 – vanaf invoering van het nieuwe cliëntvolgsysteem – vanuit detentie bij de GGD zijn aangemeld. Van deze cliënten is 45% geholpen op het gebied van maatschappelijke opvang. Voor deze 45% geldt dat de grote meerderheid al reeds bekend waren in de MO (bron: email GGD d.d. 26 maart 2013).

Figuur 5.1 Instroom maatschappelijke opvang 1^e helft 2011



Conclusie huisvesting

De nazorg op het leefgebied huisvesting bestaat uit drie taken: het zoveel mogelijk continueren van bestaande huisvesting van gedetineerden, het inspanssen voor het creëren van voldoende woonvoorzieningen voor gedetineerden en het tijdig aanbieden van passende huisvesting.

Voor het continueren van bestaande huisvesting en het aanbieden van passende huisvesting is geen kwantitatieve informatie beschikbaar die aantoont in hoeverre deze taken succesvol worden uitgevoerd voor gedetineerden. Hierdoor kan voor deze taken niet exact bepaald worden in hoeverre de gemeente deze twee taken succesvol uitvoert. Uit interviews blijkt dat in de praktijk de uitvoering van deze taken niet zonder problemen is, of dat de mate waarin de aangewezen voorzieningen daadwerkelijk gedetineerden kunnen helpen beperkt is.

Praktische problemen doen zich voor bij het doorbetalen van huur uit de bijzondere bijstand. Het kan voorkomen dat de tijd die nodig is voor de uitvoering van de verplichte inkomens- en vermogenstoets ertoe kan leiden dat te grote huurschulden ontstaan waardoor doorbetaling niet meer mogelijk is. Ook bij huisbewaring ziet WZS dat in de praktijk niet altijd kan worden voorkomen dat gedetineerden alsnog schulden opbouwen of hun huis kwijtraken.

In het geval van het creëren van voldoende woonvoorzieningen is er wel informatie beschikbaar. Hieruit blijkt dat de gemeente zich vooral heeft ingezet voor de uitbreiding van de capaciteit in de maatschappelijke opvang. De voorgenomen uitbreiding met 480 plaatsen is gerealiseerd (weliswaar niet geheel in de 24-uursopvang, maar deels ook in andere onderdelen van de maatschappelijke opvang). Deze uitbreiding komt echter uitsluitend ten goede aan gedetineerden die kwalificeren voor de maatschappelijke opvang. De opvangmogelijkheden voor gedetineerden zonder OGGZ-problematiek zijn zeer beperkt en sinds december 2012 ten opzichte van 2009 juist afgenomen. Deze afname wordt veroorzaakt door de sluiting van het Tussenfasehuis.

Onderdeel van het aanbieden van passende huisvesting is het toekennen van urgenties voor zelfstandige huisvesting. Uit interviews met WZS blijkt dat het toekennen van dergelijke urgenties eigenlijk nooit direct kan aansluiten op een periode van detentie. Vanwege de eisen die gesteld worden aan aanvragers van detentie is het krijgen van urgentie meer het sluitstuk van een succesvolle re-integratie van een gedetineerde in de maatschappij dan onderdeel van de nazorg.

Plaatsing in de maatschappelijke opvang is een belangrijk instrument uit het Amsterdamse beleid om te voorzien in huisvesting voor gedetineerden. Vanwege de toelatingscriteria voor de maatschappelijke opvang is deze echter uitsluitend toegankelijk voor gedetineerden die niet alleen dakloos zijn, maar ook OGGZ-problematiek hebben. Gedetineerden worden hiervoor, net als alle andere mensen die een beroep doen op maatschappelijke opvang, gescreend. 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 nazorg ertoe leidt dat gedetineerden dit proces sneller doorlopen.

In de praktijk blijkt dat ook als gedetineerden voldoen aan de toelatingscriteria dit hen niet garandeert van opvang. De maatschappelijke opvang kent, ook na realisatie van de uitbreiding van de capaciteit, wachtlijsten. Tijdens het verblijf op de wachtlijsten valt een groot deel van de mensen die een beroep doen op de maatschappelijke opvang uit. Hoeveel gedetineerden tot deze uitvallers behoren (of juist tot de succesvol geplaatsten) is niet bekend.

Hoewel er weinig kwantitatieve informatie beschikbaar is over de uitvoering van de nazorg op het leefgebied huisvesting ontstaat het beeld dat de gemeente weliswaar voorzieningen biedt (en zich inspant om deze voorzieningen te verruimen), maar dat deze inspanningen niet specifiek zijn gericht op het verbeteren van nazorg aan gedetineerden. Het gaat om inspanningen bij bestaande voorzieningen (zoals de maatschappelijke opvang, bijzondere bijstand of urgenties) en de inspanningen zijn niet specifiek gericht om de toegankelijkheid of bruikbaarheid van deze voorzieningen voor gedetineerden te vergroten. De kans dat gedetineerden door de inspanningen in het kader van nazorg op dit leefgebied sneller dan anders geholpen worden lijkt niet groot.

5.4 Arbeid en inkomen

De gemeente Amsterdam voert op het leefgebied arbeid en inkomen twee taken uit:

- Hervatting Wwb-uitkering direct na detentie
- Inspannen voor starten arbeidstoeleiding tijdens detentie

Er zijn geen cijfers beschikbaar over onder andere het aantal hervattingen van de Wwb-uitkering na detentie en het aantal ex-gedetineerden dat is geholpen met arbeidstoeleiding of dagbesteding.¹⁵² Wel kunnen we aan de hand van kwalitatieve informatie uit interviews een beeld geven van de uitvoeringspraktijk op het gebied van arbeid en inkomen. Daarbij is ook onderzocht in hoeverre voorbereiding tijdens detentie in het kader van nazorg leidt tot het sneller beschikbaar komen van bestaande voorzieningen op het gebied van inkomen (Wwb-uitkering) en arbeid (re-integratietrajecten) na het verlaten van detentie. Op het gebied van arbeid is ook stilgestaan bij de beschikbare capaciteit bij re-integratietrajecten om gedetineerden te kunnen plaatsen.

Hervatting Wwb-uitkering direct na detentie

De gemeente Amsterdam mag de bijstandsuitkering van een gedetineerde voor maximaal 8 weken opschorten. De afdeling Handhaving van DWI controleert bij binnenkomst in detentie of de gedetineerde een uitkering heeft en zal deze uitkering

¹⁵² Zie paragraaf 1.4 over de onderzoeks aanpak voor een nadere toelichting hierop.

vervolgens opschorten of stopzetten. Door opschorting kan de Wwb-uitkering na ontslag uit detentie direct worden hervat.

Voor gedetineerden die langer dan 8 weken in detentie zitten is de uitkering beëindigd en zal de aanvraagprocedure wel opnieuw moeten worden gestart.¹⁵³ Idealiter wordt de aanvraag voor levensonderhoud, ofwel een uitkering, al tijdens detentie ingezet.¹⁵⁴ In notitie 544 is opgenomen dat het College na wilde gaan of er voor deze Amsterdammers een verkorte procedure kan worden gehanteerd.¹⁵⁵ Deze verkorte procedure is er niet gekomen.

Het proces van aanvragen van een uitkering verloopt dus zoals dat voor iedereen bij de Werkpleinen geldt. Daarbij hanteert DWI op dit moment een 'groen' en 'rood' spoor bij de uitkeringsaanvraag. Afhankelijk van de omstandigheden waarin iemand verkeert wordt minder of veel informatie opgevraagd bij de aanvrager. De beoordeling hiervan gebeurt op individueel niveau. Criteria voor het volgen van het 'groene' spoor (en daarmee het opvragen van minder informatie) zijn bijvoorbeeld als bij cliënten heel duidelijk is dat ze niet aan het werk kunnen of het ontbreken van signalen voor fraude. Ontslag uit detentie is niet een van de criteria voor deze keuze voor een 'groen' spoor.

Wel wordt er bij het team Bijzondere Doelgroepen van DWI rekening gehouden met – als deze gedetineerden al bekend waren bij het team – de al beschikbare informatie van ex-gedetineerden.¹⁵⁶ Een van de voorwaarden voor het aanvragen van een bijstandsuitkering is het beschikken over een adres. Dakloze gedetineerden of gedetineerden zonder vaste woon- of verblijfplaats kunnen bij DWI een briefadres aanvragen.¹⁵⁷ Het bieden van nazorg leidt voor gedetineerden die langer dan 8 weken vastzitten (of niet eerder een uitkering hadden) hierdoor niet automatisch tot een snellere behandeling van de aanvraag. Of deze gedetineerden via een lichtere procedure een aanvraag voor een Wwb-uitkering kunnen doen is afhankelijk van de beoordeling en mogelijkheden van DWI en niet van de geboden nazorg tijdens detentie.

Inspannen voor arbeidstoeleiding tijdens detentie

DWI is binnen de gemeente Amsterdam verantwoordelijk voor de nazorg gericht op arbeidstoeleiding. Voor zover mogelijk moet al tijdens detentie gestart worden met trajecten voor arbeidstoeleiding. Specifiek heeft DWI de mogelijkheid om al tijdens detentie de w-middelen voor re-integratie in te zetten. Deze mogelijkheid wordt momenteel echter nog niet gebruikt. Wel kunnen gedetineerden na detentie gebruik

¹⁵³ Interview DWI, 27 november 2012, interview frontoffice (DWI), 10 december 2012 en www.werkvoorschriftenwwb.nl.

¹⁵⁴ www.werkvoorschriftenwwb.nl

¹⁵⁵ Notitie 544, p. 8. Dit zou ook gelden voor mensen die voorafgaand aan detentie een uitkering hadden in het kader van de UWV of SVB.

¹⁵⁶ Email DWI, d.d. 15 februari 2013 en telefonisch gesprek DWI, 5 maart 2013.

¹⁵⁷ Notitie 544, p. 8.

maken van reguliere begeleidingstrajecten van het DWI. Meer specifiek heeft DWI een pilot met begeleidingstrajecten voor mannelijke en vrouwelijke ex-gedetineerden uitgevoerd. Deze pilot is inmiddels alweer beëindigd. Op de activiteiten tijdens én na detentie wordt hieronder nader ingegaan.

Arbeidstoeleiding tijdens detentie

De middelen die in het kader van de Wwb kunnen worden ingezet voor re-integratie, het w-deel, mogen worden gebruikt voor de re-integratie van gedetineerden tijdens detentie.¹⁵⁸ Dit maakt het mogelijk om tijdens detentie al te beginnen met trajecten voor arbeidstoeleiding voor gedetineerden.¹⁵⁹ DWI probeert momenteel werkgevers te vinden die ex-gedetineerden in dienst willen nemen met twee maanden behoud van uitkering en vervolgens betaling met loonkostensubsidie. Tijdens detentie wordt hierover dan ook al voorlichting gegeven aan gedetineerden en wordt contact met de werkgever gezocht. Daarnaast kan het zijn dat trajecten voor arbeidstoeleiding tijdens een penitentiair programma van de PI worden gestart.¹⁶⁰ In de praktijk vindt de daadwerkelijke start van een traject voor arbeidstoeleiding echter nog niet plaats tijdens detentie.

Arbeidstoeleiding na detentie

Na het verlaten van detentie kunnen gedetineerden gebruik maken van reguliere begeleidingstrajecten van DWI.¹⁶¹ Hoewel geen onderdeel van het beschreven gemeentelijke nazorgbeleid, probeert de gemeente wel op de eerste dag nadat gedetineerden uit detentie komen een afspraak met een klantmanager in te plannen, zodat er een goede aansluiting van de periode tijdens en na detentie is.¹⁶² Uit een gesprek met DWI bleek dat er in het algemeen geen wachtlijsten zijn voor deelname aan re-integratietrajecten.¹⁶³ In de jaarrekeningen van DWI worden eventuele wachtlijsten voor deelname aan re-integratietrajecten ook niet benoemd. Alleen bij de sociale werkvoorziening, uitgevoerd door Pantar, is er sprake van een wachtlijst.¹⁶⁴

Kader 5.6. Afspraak eerste dag na detentie

Na het sluiten van de samenwerkingsovereenkomst in 2009 is in het nazorgbeleid van Amsterdam opgenomen dat gestart zou worden met nazorg tijdens detentie. Het feit dat veel Amsterdammers gedetineerd zijn buiten Amsterdam maakte het praktisch onmogelijk om bij alle Amsterdamse gedetineerden in de detentie-inrichting een intake af te nemen. Om die reden is het plan opgevat dat klantmanagers van DWI zich met het voeren van intakegesprekken richten op de gedetineerden in de PI Overamstel. In de praktijk bleek dat er veel georganiseerd moest worden door DJI om het voeren van intakegesprekken tijdens

¹⁵⁸ Notitie 545, p.4.

¹⁵⁹ ISD'ers of gedetineerden die deelnemen aan een penitentiair programma mogen in de laatste fase van detentie deels naar buiten en kunnen dan starten met een opleiding of arbeidstoeleiding.

¹⁶⁰ Email DWI, d.d. 15 februari 2013 en telefonisch gesprek DWI, 5 maart 2013.

¹⁶¹ Door bezuinigen op de w-gelden zijn veel trajecten beëindigd, maar bemiddeling naar werk wordt nog steeds ondersteund door loonkostensubsidie en jobcoaching.

¹⁶² Interview DWI, 27 november 2012.

¹⁶³ Telefonisch gesprek DWI, 5 maart 2013.

¹⁶⁴ Telefonisch gesprek DWI, 5 maart 2013 en Jaarrekening DWI 2011, p. 14 en Jaarverslag Pantar 2011, p. 7.

detentie mogelijk te maken. Vaak was er geen capaciteit om MMD'ers in te zetten voor de begeleiding van de gedetineerde tijdens het gesprek. Hierdoor kunnen zich onveilige situaties voordoen voor het personeel van DWI. Ook kwam het regelmatig voor dat de gedetineerde niet beschikbaar was voor een gesprek. De hierboven genoemde redenen waren de aanleiding om niet meer op grote schaal verder te gaan met de genoemde werkwijze. Incidenteel kan een dergelijk gesprek dus nog steeds plaatsvinden onder voorwaarden. Deze ervaringen hebben geleid tot de keuze voor een aangepaste werkwijze. Er wordt de mogelijkheid geboden een intakeafspraak te plannen op de dag van ontslag.

In de praktijk blijken veel ex-gedetineerden zodanige problemen te hebben, meestal met betrekking tot verslaving of gezondheid, dat werk nog een stap te ver is.¹⁶⁵ Voor deze mensen is er dan de mogelijkheid tot dagbesteding.¹⁶⁶ DWI hanteert de participatieladder voor indeling van cliënten op vijf treden. In tabel 5.3. is de participatieladder opgenomen. Gedetineerden kunnen, afhankelijk van hun mogelijkheden, op alle treden instromen.¹⁶⁷

Tabel 5.3. Treden participatieladder

Trede	Cliëntgroep
1. Zelfredzaamheid	Deze trede omvat mensen die zijn vrijgesteld van de plicht om te werken aan hun re-integratie. Het zijn mensen die vaak door een combinatie van medische en psychische factoren en andere persoonlijke omstandigheden niet in staat zijn tot een traject. Het realiseren van zelfredzaamheid is een voorliggend doel. ¹⁶⁸
2. Burgerschap door maatschappelijke participatie	Deze trede omvat cliënten met grote afstand tot de arbeidsmarkt, in de meeste gevallen omdat ze sociaal geïsoleerd zijn. Het realiseren van betrokkenheid en activering (burgerschap) is het voornaamste doel. Verder vinden op deze trede trajecten plaats voor jongeren en bijzondere doelgroepen als daklozen.
3. Werknemerschap door voorbereiding op werk	De nadruk in deze trede ligt op het ontwikkelen van basisvoorwaarden die onmisbaar zijn voor werknemerschap. In veel gevallen gebeurt dit door re-integratieactiviteiten in eigen beheer van de gemeente.
4. Werk door leren voor de arbeidsmarkt	Deze trede omvat cliënten met de nodige basisvaardigheden en die in contact worden gebracht met beschikbare en geschikte reguliere vacatures. Verder wordt samen met werkgevers bekeken of cliënten eventueel nog training of scholing nodig hebben om in dienst te kunnen treden.
5. Groeien op de arbeidsmarkt	Deze trede gaat om mensen die regulier aan het werk bij een werkgever of zelfstandig zijn. De gemeente kan voor deze mensen middelen inzetten bijvoorbeeld vanuit een preventief perspectief ofwel het voorkomen van instroom. Hierbij kan worden gedacht aan ondersteuning bij werkende inburgeraars, werkende Amsterdammers met een taalachterstand of partners van personen met een uitkering.

¹⁶⁵ Interview DWI, 27 november 2012 en email DWI, d.d. 15 februari 2013.

¹⁶⁶ Vaak gaat het hierbij om specifieke doelgroepen als veelplegers of ISD'ers.

¹⁶⁷ Bron: Gemeente Amsterdam/ Sociale Alliantie, *Meedoen en meewerken. Meerjarenbeleidsplan Participatie 2011-2014*, september 2010, p.10.

¹⁶⁸ Ondersteuning van deze groep wordt gefinancierd via de WMO en andere zorgmiddelen, maar niet vanuit het participatiebudget.

Meer specifiek heeft DWI in de periode 2009-2010 een pilot met begeleidingstrajecten voor zowel mannelijke als vrouwelijke ex-gedetineerden opgezet.¹⁶⁹ Deze begeleidingstrajecten waren gericht op het gedurende 6 maanden begeleiden van gedetineerden naar de juiste (zorg)instellingen zodat problemen op de leefgebieden werden aangepakt. Arbeidstoeleiding kon dus ook onderdeel zijn van deze begeleidingstrajecten. Doel van deze trajecten was dat ex-gedetineerden na de begeleiding voldoende zelfstandig zouden kunnen functioneren.

De re-integratietrajecten voor mannen zijn uitgevoerd door Agros, voor vrouwen was dit Zorgconcept. De trajecten richtten zich op niet-verslaafde danwel in een gestabiliseerde omgeving verkerende mannelijke of vrouwelijke ex-gedetineerden.¹⁷⁰ In totaal was er budget voor maximaal 20 mannelijke en 20 vrouwelijke deelnemers. De begeleiding werd maximaal binnen 2 weken na ontslag uit detentie gestart om zo te kunnen nagaan wat het effect is van begeleiding direct na detentie.¹⁷¹

Tabel 5.4. Deelname pilot Agros en Zorgconcept¹⁷²

Trajectonderdeel	Mannen (Agros)	Vrouwen (Zorgconcept)
Aantal aanmeldingen	24	14
Aantal geaccepteerde aanmeldingen	20	14
Aantal gestarte trajecten	20	14
Succesvolle afronding van:		
- begeleidingsmaand 1	19	12
- begeleidingsmaand 2	16	11
- begeleidingsmaand 3	15	10 (11)*
- begeleidingsmaand 4	15	10
- begeleidingsmaand 5	13	8
- begeleidingsmaand 6	12	8 (9)*
Succesvolle afrondingen eindrapportage	5 (9)*	13 (14)*

*Begeleidingsmaanden zijn losse producten en kunnen onderbroken worden, waardoor sommige trajecten nog liepen tijdens de contractevaluatie. De cijfers tussen haakjes geven aan welke trajecten tijdens de contractevaluatie nog 'in de pijplijn' zaten en wat de verwachte succesvolle afronding was.

¹⁶⁹ Contractperiode voor Agros was 15 oktober 2009 tot 15 oktober 2010, instroomperiode was 15 oktober 2009 tot 15 februari 2010. Contractperiode voor Zorgconcept was 1 augustus 2009 tot 1 augustus 2010, instroomperiode was 1 augustus 2009 tot 1 december 2009. Voor beide contracten is de instroomperiode met twee maanden verlengd tot de eerder genoemde instroomperiodes. Deze pilot werd gefinancierd door DWZS. Later is de instroomperiode voor Zorgconcept nog verlengd in de periode 2011-2012 omdat Zorgconcept er niet in was geslaagd om voldoende instroom te realiseren.

¹⁷⁰ Contracten Agros en Zorgconcept punt 3.2.1, p.5.

¹⁷¹ Contractevaluaties Agros en Zorgconcept.

¹⁷² Contractevaluaties Agros en Zorgconcept, p.1-2.

Uit tabel 5.4. blijkt dat in totaal 24 mannen en 14 vrouwen zich hebben aangemeld voor de begeleidingstrajecten van Agros en Zorgconcept. Van de 24 aanmeldingen bij Agros zijn er 4 vanwege een onjuiste verwijzing niet geaccepteerd. In totaal zijn dus 20 mannen en 14 vrouwen met een begeleidingstraject gestart. Alle cliënten die tijdens het traject zijn uitgevallen zijn door eigen keuze gestopt met de begeleiding. Zorgconcept heeft voor alle deelnemers (1 zat nog in de 'pijplijn') een eindrapportage geleverd, voor Agros zouden dit er uiteindelijk 9 zijn geworden.¹⁷³ Het aantal eindrapportages voor vrouwelijke ex-gedetineerden van Zorgconcept is hoger dan het aantal succesvolle afrondingen van de afzonderlijke begeleidingsmaanden. Dit komt omdat voor een succesvolle eindrapportage niet alle vrouwen het nodig hadden om al deze begeleidingsmaanden te doorlopen.¹⁷⁴ In kader 5.6 staan de belangrijkste bevindingen uit de contractevaluaties van de pilot van Agros en Zorgconcept.

Kader 5.7. Pilot begeleidingstrajecten Agros en Zorgconcept

De belangrijkste knelpunten voor zowel de mannelijke als vrouwelijke deelnemers waren op het gebied van wonen, inkomen en schulden. De grootste groep deelnemers aan het traject van Agros waren mannen met OGGZ-problematiek. Bij de trajecten voor vrouwen speelde de zorg voor kinderen een grote rol. Bij zowel de mannelijke als vrouwelijke deelnemers ging zeker aan het begin van het begeleidingstraject de aandacht uit naar begeleiding op de leefgebieden. Pas later was er vooral bij sommige mannen wat meer focus op re-integratie naar de maatschappij. De doelgroep die heeft deelgenomen aan de trajecten - vooral ten aanzien van de mannen - is dus niet in overeenstemming met de beoogde doelgroep. De beoogde doelgroep was namelijk niet-verslaafde danwel in een gestabiliseerde omgeving verkerende ex-gedetineerden.¹⁷⁵

Met de pilot wilde DWI nagaan of hulp in de vorm van persoonlijke begeleiding effectief is en de zelfredzaamheid van deelnemende cliënten vergroot. Voor beide begeleidingstrajecten wordt geconcludeerd dat er binnen de doelgroep redelijk veel cliënten zijn die door psychosociale kenmerken, verslavingsproblematiek en sociale achtergronden niet in staat zijn om zelfstandig hun zaken te regelen. Ook hebben zowel Agros als Zorgconcept aangegeven dat vooral voor de meest zwakke cliënten met multiproblematiek de begeleidingsduur van 6 maanden te kort is. Bij enkele andere cliënten zijn de basisvoorzieningen wel goed opgezet en heeft een goede overdracht naar reguliere instanties plaatsgevonden. De vraag blijft of dit na afloop van de pilot dit ook zo zal blijven, maar de pilotperiode was te kort om dit te monitoren.¹⁷⁶

In de contractevaluaties concludeerde gemeente Amsterdam dat het voor zowel Agros als Zorgconcept moeilijk was begeleiding op zo'n manier aan te bieden dat de eigen verantwoordelijkheid van de cliënt in stand werd gehouden en de zelfredzaamheid vergroot.

¹⁷³ Deze cijfers uit de evaluatie gaan enkel over de eerste contractperiode - met uitloop van trajecten - voor Zorgconcept. De tweede instroomperiode is niet meegenomen in de evaluatie.

¹⁷⁴ Email DWI, d.d. 15 februari 2013.

¹⁷⁵ Contractevaluatie Agros p.7-10 en p.16, contractevaluatie Zorgconcept p.7-9 en p.14.

¹⁷⁶ Contractevaluatie Agros p.7-10 en p.16, contractevaluatie Zorgconcept p.7-9 en p.14.

Wel heeft de gemeente Amsterdam de begeleiding aan ex-gedetineerden door beide organisaties als voldoende en/ of goed beoordeeld.¹⁷⁷ Na afloop van de pilot was er door bezuinigingen echter geen budget meer om deze als reguliere dienstverlening bij DWI voort te zetten.¹⁷⁸

Conclusie arbeid en inkomen

De dienst Werk en Inkomen (DWI) heeft op het leefgebied arbeid en inkomen twee taken: namelijk het zo snel mogelijk na detentie hervatten van Wwb-uitkeringen na detentie en het zoveel mogelijk starten van trajecten voor arbeidstoeleiding tijdens detentie. Er zijn geen cijfers beschikbaar over het aantal gedetineerden waarvoor de uitkering is opgeschort of stopgezet en het aantal gedetineerden die zijn geholpen met arbeidstoeleiding. Wel kunnen we aan de hand van kwalitatieve informatie uit interviews een beeld geven van de uitvoeringspraktijk op het gebied van arbeid en inkomen.

Voor gedetineerden die korter dan 8 weken in detentie verblijven is het relatief eenvoudig om de uitkering te hervatten. Voor deze gedetineerden wordt de uitkering tijdelijk opgeschort, waardoor direct na detentie de uitkering weer kan worden hervat. Voor gedetineerden die langer dan 8 weken zitten is dit niet mogelijk en moet de nieuwe aanvraagprocedure weer worden doorlopen. Het bieden van nazorg leidt voor gedetineerden die langer dan 8 weken vastzitten (of niet eerder een uitkering hadden) hierdoor niet automatisch tot een snellere behandeling van de aanvraag, maar is afhankelijk van de beoordeling en mogelijkheden van DWI.

Voor het zoveel mogelijk starten van trajecten voor arbeidstoeleiding beschikt de gemeente over de mogelijkheid om de w-middelen voor re-integratie al tijdens detentie in te zetten. In de praktijk wordt echter geen arbeidstoeleiding tijdens detentie gestart.

Hoewel geen onderdeel van het beschreven gemeentelijke nazorgbeleid, streeft DWI er wél naar 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. Met uitzondering van de sociale werkvoorziening van Pantar, zijn er geen wachtlijsten voor trajecten waar gedetineerden (en andere DWI-cliënten) gebruik van kunnen maken. Daarnaast heeft DWI in de periode 2009-2010 in het kader van nazorg aan gedetineerden een pilot met begeleidingstrajecten na detentie voor mannelijke en vrouwelijke ex-gedetineerden uitgevoerd. Deze pilot is stopgezet vanwege het ontbreken van beschikbaar budget.

De gemeentelijke nazorg op het leefgebied arbeid en inkomen leidt hierdoor niet zichtbaar tot meer gebruik van bestaande voorzieningen (in het bijzonder arbeidstoeleiding) tijdens detentie. Het w-deel voor re-integratie wordt immers

¹⁷⁷ Contractevaluatie Agros p.7-10 en p.16, contractevaluatie Zorgconcept p.7-9 en p.14.

¹⁷⁸ Interview DWI, 18 december 2012.

momenteel niet ingezet voor arbeidstoeleiding tijdens detentie. Ook direct na detentie leidt nazorg niet tot een snellere afhandeling van hulpvragen van gedetineerden. De beoordeling van aanvragen van gedetineerden voor een uitkering of arbeidstoeleiding wordt pas na detentie gestart. In sommige gevallen kan deze beoordeling versneld worden uitgevoerd. Dit is echter afhankelijk van de (algemeen geldende) procedures en mogelijkheden van DWI en is niet het gevolg van het gemeentelijke nazorgbeleid voor gedetineerden. Uitzondering hierop zijn gedetineerden die voor detentie al een uitkering van DWI kregen en korter dan 8 weken hebben vastgezeten: als onderdeel van het nazorgbeleid wordt hun uitkering direct na het verlaten van detentie weer opgestart.

5.5 Schulden

Nazorg op het gebied van schuldhulpverlening is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de stadsdelen en DWI.¹⁷⁹ De gemeente voert op het leefgebied schulden drie taken uit:

- Tijdig stopzetten of opschorten Wwb-uitkering
- Opschorten terugbetalingsverplichtingen lopende schuldhulpverlening
- Voorbereiden gedetineerden op schuldhulpverlening

Er zijn geen cijfers beschikbaar over onder andere het aantal hervattingen van de Wwb-uitkering na detentie en het aantal ex-gedetineerden dat is geholpen met schuldhulpverlening. Wel kunnen we aan de hand van kwalitatieve informatie uit interviews een beeld geven van de uitvoering van de nazorg op het leefgebied schulden. Hierbij wordt ook aandacht besteed aan de mate waarin de voorbereiding op schuldhulpverlening leidt tot een snellere start van schuldhulpverlening na detentie en in welke mate de beschikbare capaciteit bij de schuldhulpverlening het mogelijk maakt om gedetineerden na detentie daadwerkelijk te plaatsen.

Tijdig stopzetten of opschorten Wwb-uitkering

Als een persoon in detentie gaat doet de MMD'er een melding in DPAN. Deze eerste detentiemelding komt binnen 2 werkdagen binnen bij de afdeling Handhaving van DWI. De afdeling Handhaving controleert of de gedetineerde een uitkering heeft en zal deze uitkering vervolgens opschorten of stopzetten. De gemeente Amsterdam mag de bijstandsuitkering voor maximaal 8 weken opschorten. Dit geldt voor de kortgestraften. Door opschorting kan de Wwb-uitkering na ontslag uit detentie direct worden hervat. Als echter bekend is dat een gedetineerde langer dan deze 8 weken in detentie zal verblijven, wordt de uitkering direct stopgezet. In de meeste gevallen is deze ontslagdatum echter niet bekend en zal de uitkering (in eerste instantie) worden opgeschort. De termijn van 8 weken wordt bewaakt door een klantmanager van DWI en bij langere detentie wordt de uitkering beëindigd.¹⁸⁰

¹⁷⁹ Interview DWI, 27 november 2012.

¹⁸⁰ Interview DWI, 27 november 2012, interview frontoffice (DWI), 10 december 2012 en www.werkvoorschriftenwwb.nl.

Opschorten terugbetalingsverplichtingen lopende schuldhulpverlening

Tijdens detentie bevriest de gemeente Amsterdam idealiter de eventueel lopende schuldhulpverleningstrajecten omdat er in detentie geen aflossingsmogelijkheden zijn. DWI heeft echter geen goed (centraal) zicht op welke gedetineerden in een schuldhulpverleningstraject zitten, mede omdat veel trajecten bij de stadsdelen lopen.¹⁸¹ Om deze reden is het moeilijk voor DWI om deze taak uit te voeren. Gedetineerden kunnen tijdens detentie echter ook zelf – met behulp van de MMD'er – schuldeisers aanschrijven om hun schulden te bevriezen.¹⁸² Het is onbekend hoe vaak dit in de praktijk plaatsvindt.

Vorbereiden gedetineerden op schuldhulpverlening

DWI heeft in de periode 2011-2012 uitvoering gegeven aan een pilot voor ondersteuning van gedetineerden bij schulden.¹⁸³ Deze pilot is uitgevoerd door Plangroep in opdracht van DWI.¹⁸⁴ Plangroep heeft *tijdens* detentie de schulden van gedetineerden geïnventariseerd, met als doel dat direct na detentie met een volledig en geordend dossier de schuldhulpverlening zou kunnen worden gestart.¹⁸⁵

Er was budget om 600 gedetineerden te benaderen en in totaal namen 11 PI's in een straal van 60 kilometer rond Amsterdam deel aan de pilot. Deze pilot bestond uit twee onderdelen, een Quicksan en een Exitgesprek. De Quicksan bestond uit een intakegesprek, inventarisatie van de schulden en het contact zoeken met schuldeisers om schulden te bevriezen. Het Exitgesprek vond plaats voor ontslag uit detentie, waarbij het doel was om gedetineerden zo goed mogelijk te begeleiden naar schuldhulpverlening na detentie. Ook het maken van een vervolgspraak bij het Schuldhulpbureau kon hiervan onderdeel zijn.¹⁸⁶ In tabel 5.5 staat een overzicht van het aantal aanmeldingen en succesvolle afrondingen voor beide onderdelen.

Tabel 5.5. Pilot schuldhulpverlening door Plangroep¹⁸⁷

Deelnemers pilot schuldhulpverlening	Aanmelding	Succesvol afgerond
Quicksan	246	185
Exitgesprek	66	24

In totaal hebben 185 van de 246 aangemelde gedetineerden de Quicksan succesvol doorlopen. Voor het Exitgesprek waren dit 24 van de 66 gedetineerden. Redenen voor deze uitval waren het niet tot stand komen van het onderlinge contact, het voortijdig afbreken van het contact en het niet voldoen aan de voorwaarden van het product (de

¹⁸¹ Interview DWI, 18 december 2012.

¹⁸² Interview DWI, 18 december 2012.

¹⁸³ Interview DWI, 18 december 2012.

¹⁸⁴ Contractperiode voor deze pilot was 1 januari 2011 – 1 juni 2012, instroomperiode was 1 januari 2011 – 1 januari 2012. Deze pilot is gefinancierd door DWZS.

¹⁸⁵ Interview DWI, 27 november 2012.

¹⁸⁶ Contract Project 'Schuldhulpverlening aan gedetineerden', 16 december 2010 en email DWI, d.d. 20 december 2012.

¹⁸⁷ Email DWI, d.d. 20 december 2012.

Quickscan of Exitgesprek). De belangrijkste problemen bij de uitvoering van de pilot lagen bij het bereiken van gedetineerden, het verzamelen van de benodigde gegevens voor de schuldenstabilisatie en het gegeven dat gedetineerden vaak worden overgeplaatst. Ook bleek bij de Quickscan dat schuldeisers vaak niet snel reageerden, waardoor niet het gewenste resultaat werd bereikt.¹⁸⁸ De pilot is stopgezet omdat de gemeente niet tevreden was over de bereikte resultaten. In de praktijk bleek dat veel ex-gedetineerden na detentie niet verschenen op de afspraak met het schuldhulpbureau.¹⁸⁹

Afgezien van de pilots om schuldhulpverlening tijdens detentie voor te bereiden probeert DWI – hoewel geen onderdeel van het beschreven nazorgbeleid – wel om op de dag van ontslag uit detentie een afspraak met de klantmanager of het schuldhulpbureau in te plannen.¹⁹⁰ Deze vorm van nazorg is vooral gericht op het actief begeleiden van gedetineerden na detentie naar bestaande voorzieningen voor schuldhulpverlening en is niet gericht op voorbereiding tijdens detentie. Als een gedetineerde bereid is een traject voor schuldhulpverlening te starten lijkt daadwerkelijke plaatsing in een traject geen probleem te zijn. Uit de jaarrekening van DWI voor 2012 blijkt dat er nauwelijks tot geen sprake is van wachtlijsten voor de schuldhulpverlening. Alleen in stadsdeel Nieuw-West was er tijdelijk sprake van een wachtlijst, maar deze was in de tweede helft van het jaar alweer opgelost.¹⁹¹ De capaciteit bij schuldhulpverlening lijkt hiermee voldoende om gedetineerden daadwerkelijk te kunnen plaatsen.

Conclusie schulden

Op het gebied van schuldhulpverlening heeft de dienst Werk en Inkomen (DWI) drie taken, namelijk het tijdig stopzetten of opschorten van de Wwb-uitkering, het opschorten van terugbetalingsverplichtingen lopende schuldhulpverlening en het voorbereiden op schuldhulpverlening. Er zijn hierover geen cijfers beschikbaar,¹⁹² maar op basis van informatie uit interviews hebben we een kwalitatief beeld van hoe de uitvoering op het gebied van schuldhulpverlening verloopt.

Uit deze interviews blijkt dat de gemeente succesvol uitvoering lijkt te geven aan de taak om lopende uitkeringen tijdig stop te zetten of op te schorten. Wat betreft het opschorten van lopende schuldhulpverleningstrajecten is het beeld anders. Weliswaar is het de bedoeling om trajecten op te schorten, maar omdat DWI geen inzicht heeft in de lopende trajecten bij de stadsdelen, is niet bekend in hoeverre dit ook daadwerkelijk gebeurt.

De derde taak in het kader van nazorg in dit leefgebied is gericht op het voorbereiden op schuldhulpverlening van gedetineerden tijdens detentie. DWI heeft hiervoor een

¹⁸⁸ Email DWI, d.d. 20 december 2012.

¹⁸⁹ Interview DWI, 27 november 2012.

¹⁹⁰ Interview DWI, 26 november 2012 en frontoffice (DWI), 10 december 2012.

¹⁹¹ Jaarrekening DWI 2012, p. 82

¹⁹² Zie paragraaf 1.4 over de onderzoeksaanpak voor een nadere toelichting hierop.

pilot uitgevoerd, maar vanwege tegenvallende resultaten is aan deze pilot geen vervolg gegeven. In de praktijk geeft de gemeente hiermee geen invulling meer aan deze taak van het nazorgbeleid. Wél streeft DWI ernaar – hoewel geen onderdeel van het beschreven gemeentelijke nazorgbeleid – om gedetineerden direct na detentie een intakegesprek voor schuldhulpverlening te laten voeren. De start van de schuldhulpverlening wordt echter niet versneld door voorbereidende activiteiten tijdens detentie. Als gedetineerden eenmaal besluiten mee te werken aan schuldhulpverlening lijkt daadwerkelijke plaatsing in een traject geen probleem: in 2012 waren er niet of nauwelijks wachtlijsten.

5.6 Zorg

De gemeente Amsterdam heeft de intentie om bestaande zorgcontacten te continueren tijdens detentie.¹⁹³ Verder geeft de gemeente aan dat tijdens detentie de zorgbehoeften van gedetineerden moeten worden vastgesteld en (indien geïndiceerd) deze zorg ook moet worden gerealiseerd.¹⁹⁴ De afdeling Vangnet en Advies van de GGD voert daarmee de volgende taken uit:

- Bijdragen aan het continueren van bestaande zorg tijdens detentie
- Voortzetten van bestaande zorg en toeleiden naar nieuw geïndiceerde zorg na detentie

Voor het toeleiden naar nieuw geïndiceerde zorg na detentie wordt ook stilgestaan bij de vraag in hoeverre de screening tijdens detentie bijdraagt aan een snelle start van het benodigde zorgtraject. Ook is nagegaan in hoeverre er voldoende capaciteit is bij de bestaande zorgvoorzieningen (de maatschappelijke opvang uitgezonderd) om gedetineerden daadwerkelijk de benodigde zorg te kunnen bieden.

Bijdragen aan het continueren van bestaande zorg tijdens detentie

De afdeling Vangnet en Advies van de GGD heeft de verantwoordelijkheid om te organiseren dat zorg die al voor detentie is gestart, tijdens detentie wordt gecontinueerd.¹⁹⁵ Er zijn bij de GGD geen cijfers beschikbaar over het aantal gedetineerden waarvoor behandeling tijdens detentie door de PI wordt voortgezet.¹⁹⁶

Bij het continueren van zorg tijdens detentie welke al voor detentie is gestart functioneert de GGD als verbinding tussen de PI en de hulpverlenende instanties.¹⁹⁷ Als de GGD door de PI wordt geïnformeerd dat een zorgbehoefte cliënt vastzit, informeert de GGD indien nodig de PI over de diagnostiek, de behandeling en de gegevens van de behandelaar. Ook zal de GGD de behandelaar informeren dat hun cliënt vastzit. Zo nodig laat de GGD de behandelaar contact opnemen met de PI. Door

¹⁹³ Notitie 544, p.3

¹⁹⁴ DWZS, *Stand van zaken nazorg detentie* (augustus 2010), p.3

¹⁹⁵ Interview GGD, 14 januari 2013.

¹⁹⁶ Interview GGD, 14 januari 2013 en email GGD, d.d. 12 februari 2013.

¹⁹⁷ Interview GGD, 14 januari 2013.

het medische beroepsgeheim is het soms lastig om informatie te krijgen van de medische dienst of psychiater, zowel voor de MMD'er als de GGD.¹⁹⁸ Tijdens detentie is dit wel gemakkelijker omdat de cliënt eenvoudig toestemming kan geven voor het opvragen van informatie.¹⁹⁹

Kader 5.8. Bezoeken PI Overamstel voor OGGZ-behandeltrajecten

In de begrotingen voor de jaren 2011 en 2012 van de GGD staat dat de afdeling Vangnet & Advies een groot aantal gedetineerden opzoekt in de PI Overamstel in Amsterdam om te voorzien in een OGGZ-behandeltraject.²⁰⁰ Uit gesprekken met de GGD blijkt dat het in de praktijk echter nauwelijks haalbaar is om gedetineerden zorg te bieden in de (Amsterdamse) PI's.²⁰¹ Alleen voor specifieke doelgroepen als de Top 600 en gedetineerden met een ISD-maatregel (Inrichting Stelselmatige Daders)²⁰² bezoekt de GGD de PI. Voor de overige gedetineerden geldt dat de GGD, indien er sprake is van een hulpvraag, gedetineerden direct na detentie zal begeleiden naar zorg.²⁰³ Het opstarten van een handeltraject tijdens detentie als onderdeel van het reguliere nazorgbeleid lijkt daarmee in de praktijk zelden voor te komen.

Voortzetten van bestaande zorg en toeleiden naar nieuw geïndiceerde zorg na detentie

Na detentie moet de bestaande zorg van voor detentie en de zorg die tijdens detentie door de PI is gestart worden voortgezet. Daarnaast kan er op basis van meldingen uit DPAN sprake zijn van nieuw geïndiceerde zorg.

Sinds 1 april 2012 zijn in totaal 150 cliënten vanuit detentie bij de GGD aangemeld. Uit deze 150 dossiers heeft de GGD een willekeurige steekproef van 40 personen getrokken. Voor 70% van de cliënten uit de steekproef is na detentie de hulpverlening op het gebied van zorg van voor detentie gecontinueerd.²⁰⁴ Het gaat hierbij vooral om continuering van zorg die al voor detentie is gestart. Hoewel ook onderdeel van deze 70%, zijn er geen specifieke cijfers over het aantal gedetineerden waarvoor behandeling van tijdens detentie ook erna is voortgezet.²⁰⁵ Volgens de GGD ontstaan er, op basis van ervaring, tijdens detentie echter nauwelijks 'nieuwe' zorggevallen waarvoor continuering na detentie noodzakelijk is.²⁰⁶ Bij de continuering van de

¹⁹⁸ Email GGD, d.d. 14 februari 2013.

¹⁹⁹ Email GGD, d.d. 26 maart 2013.

²⁰⁰ GGD Amsterdam, *Jaarplan/begroting 2011*, p.11 en *Jaarplan/begroting 2012*, p.11.

²⁰¹ Interview GGD, 14 januari 2013.

²⁰² ISD is een maatregel die door de rechter aan veelplegers kan worden opgelegd. Daarbij worden veelplegers voor meerdere delicten tegelijk veroordeeld zodat een zwaardere straf van maximaal 2 jaar kan worden opgelegd. Vaak heeft de veelpleger een verslaving of een ander psychisch probleem en daarom is er tijdens de ISD-maatregel vaak ruimte voor zorg (<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/recidive/veelplegers/isd-maatregel>).

²⁰³ Interview GGD, 14 januari 2013.

²⁰⁴ In het nieuwe cliëntvolgsysteem dat per 1 april 2012 is gestart zijn in totaal 127 cliënten geregistreerd onder 'nazorg detentie'. Een aantal cliënten was nog niet overgeheveld van het oude systeem naar het nieuwe cliëntvolgsysteem, schatting is dat in totaal ongeveer 150 ex-gedetineerden bij de GGD zijn aangemeld (bron: email GGD d.d. 26 maart 2013).

²⁰⁵ Interview GGD 14 januari 2013 en email GGD d.d. 12 februari 2013 en email GGD d.d. 14 maart 2013.

²⁰⁶ Email GGD, d.d. 14 maart 2013.

zorgtrajecten kunnen cliënten doorgaans direct bij hun behandelaar terecht, zeker wat betreft behandelingen in combinatie met medicamenteuze ondersteuning.²⁰⁷

Om continuering van bestaande zorgtrajecten te realiseren is het gezamenlijke streven van de PI en de gemeente om een overdracht naar de behandelaar te sturen als de gedetineerde in vrijheid wordt gesteld.²⁰⁸ Dit geldt zowel voor zorg van voor detentie als zorg die tijdens detentie is gestart. Daarbij is het belangrijk dat er een einddatum bekend is zodat op tijd praktische zaken worden geregeld om de benodigde zorgbehandeling na detentie te kunnen starten. Relevante informatie over gedetineerden met complexe problemen wordt besproken in het casuïstiekoverleg.²⁰⁹ Zoals eerder genoemd is het door het medische beroepsgeheim soms lastig om informatie te krijgen van de medische dienst of psychiater, zowel voor de MMD'er als de GGD. Voorwaarde voor het continueren van door de PI gestarte zorg na detentie is dat de PI lopende zorgtrajecten doorgeven aan de GGD.²¹⁰

Naast het continueren van het bestaande zorgaanbod tijdens detentie is de GGD ook verantwoordelijk voor het toeleiden van gedetineerden naar nieuw geïndiceerde zorg na detentie.²¹¹ Hiervan is sprake als uit de screening van de MMD'er blijkt dat er bij een gedetineerde sprake is OGGZ-problematiek, maar er tijdens het verblijf in de PI nog geen behandeling is gestart. Als er in DPAN melding wordt gemaakt van OGGZ-problematiek wordt de informatie door het frontoffice doorgestuurd naar de GGD. De GGD neemt dan zelf contact op met de desbetreffende MMD'er. Gecompliceerde casussen worden tijdens het wekelijkse casuïstiekoverleg besproken.²¹² Volgens de GGD ontstaan er tijdens detentie nauwelijks 'nieuwe' zorggevallen waarvoor zorg na detentie noodzakelijk is.²¹³ Ook constateert de GGD dat de MMD'ers niet altijd de deskundigheid en expertise hebben om te kunnen bepalen welke zorg of ondersteuning een gedetineerde nodig heeft. Ook de medische staf in een PI beschikt niet altijd over de juiste kennis en vaardigheden. In die gevallen kan het wenselijk zijn dat een PI wordt bezocht door de GGD. Hoewel dit wel in de praktijk voorkomt is dit echter niet de standaard. Ondanks de afspraak met het Rijk dat gedetineerden regionaal worden geplaatst blijkt dat Amsterdamse gedetineerden op circa 30 verschillende locaties in Nederland in een PI verblijven. Bezoeken van gedetineerden tijdens detentie, wat zoals eerder aangegeven, soms noodzakelijk is om al tijdens detentie nazorg op te starten, is hierdoor praktisch niet altijd mogelijk.

In de praktijk constateert de GGD dat het moeilijker wordt om gedetineerden na detentie succesvol toe te leiden naar zorgtrajecten.²¹⁴ Het cluster Epidemiologie, Documentatie en Gezondheidsbevordering (EDG) van de GGD Amsterdam heeft

²⁰⁷ Email GGD d.d. 15 maart 2013.

²⁰⁸ Email GGD d.d. 14 februari 2013.

²⁰⁹ Email GGD, d.d. 14 februari 2013.

²¹⁰ Interview GGD, 14 januari 2013.

²¹¹ Interview GGD, 14 januari 2013.

²¹² Email GGD, d.d. 14 februari 2013.

²¹³ Email GGD, d.d. 14 maart 2013.

²¹⁴ Interview GGD, 6 december 2012 en 14 januari 2013.

onderzoek gedaan naar de aard en omvang van de OGGZ-problematiek onder gedetineerden.²¹⁵ In kader 5.8 worden de belangrijkste resultaten beschreven.

Kader 5.9. Onderzoek OGGZ problematiek en nazorg bij Amsterdamse gedetineerden

Uit het onderzoek bleek dat onder de onderzochte gedetineerden een grote groep is die niet bekend is binnen de OGGZ, maar die wel daarvoor in aanmerking zou komen. In het onderzoek is OGGZ gedefinieerd als tenminste één medisch probleem waarvoor geen actueel zorgkader aanwezig is (onvervulde hulpbehoefte), in combinatie met tenminste één sociaal probleem. Van de onderzochte gedetineerden behoort 62% tot de OGGZ groep, maar van deze groep was slechts een derde met een trajectplan opgenomen in de veldregie. Verder kwam in het onderzoek naar voren dat tijdens detentie slechts bij een minderheid van de gedetineerden in DPAN een probleem op het leefgebied zorg wordt gemeld en er vrijwel geen acties met betrekking tot de geestelijke gezondheidszorg of verslavingszorg worden genoemd.²¹⁶ Uit tabel 5.6. blijkt dat de onderzochte gedetineerden echter wel kampen met forse medische problemen.

Tabel 5.6. – Medische problematiek gedetineerden

Medische problematiek	Aantal	%
Psychiatrische problematiek	104	50,0
Persoonlijkheidsproblematiek	139	75,0
Lichamelijke gezondheid	52	25,0
Problematisch middelengebruik	104	52,8

Volgens de GGD wordt dit veroorzaakt doordat er een ‘nieuwe’ groep gedetineerden is, die minder goed in beeld is en ook moeilijker is om vat op te krijgen. In het verleden had de GGD vooral te maken met verslaafde ex-gedetineerden. Deze gedetineerden waren bekend bij en ook sterk afhankelijk van de GGD. Het aantal verslaafde gedetineerden neemt echter sterk af. Er is nu een nieuwe groep gedetineerden zonder verslavingsproblematiek die daardoor niet bij de GGD binnenkomt en hierdoor ook minder in zicht is. Hierbij gaat het veelal om jonge criminelen.²¹⁷ Deze groep is ook minder goed te diagnosticeren, omdat de medische problematiek minder duidelijk te herkennen is dan een verslaving. Verder blijkt ook uit het onderzoek van de GGD dat met name op de medische domeinen minder dan de helft van de problematiek ook door de gedetineerden zelf wordt ervaren. Gedetineerden zijn dus ook vaak zelf de reden waarom problemen op het leefgebied zorg niet worden herkend; al dan niet door hun problematiek niet te (kunnen) herkennen of door gewoonweg niet te willen meewerken aan de screening.

²¹⁵ Het onderzoek is uitgevoerd in de periode februari-augustus 2010 onder mannelijke gedetineerden verblijvend in de PI Havenstraat en Overamstel te Amsterdam. Deze gedetineerden zijn tweemaal geïnterviewd, tijdens detentie en na ontslag uit detentie. Aanvullend hebben de onderzoekers – na toestemming – ook nog andere informatiebronnen als DPAN en het GBA gebruikt. In totaal hebben 210 respondenten deelgenomen aan het eerste interview en 100 respondenten hebben ook een tweede interview gehad.

²¹⁶ GGD Amsterdam, cluster EDG, *OGGZ problematiek en nazorg bij Amsterdamse gedetineerden*, mei 2012.

²¹⁷ Deze jonge criminelen voldoen aan de Top600 kenmerken zonder ‘high impact’ crime.

Begeleiding naar zorg na detentie is voor deze groep gedetineerden veelal op vrijwilligheid, wat het voor de GGD lastiger maakt om ze ook daadwerkelijk naar de zorg te begeleiden.²¹⁸

Conclusie zorg

De afdeling Vangnet & Advies van de GGD voert twee taken op het gebied van nazorg aan gedetineerden uit, namelijk 1. het (organiseren) dat bestaande zorg tijdens detentie wordt gecontinueerd én 2. het na detentie voortzetten van bestaande zorg en het toeleiden naar nieuw geïndiceerde zorg ná detentie.

Bij het tijdens detentie continueren van zorg die al voor detentie is gestart fungeert de GGD als verbinding tussen de PI en de hulpverlenende instanties door – indien nodig – beide partijen te informeren. Bij het continueren van zorg na detentie is het streven een overdracht naar de behandelaar te sturen als een gedetineerde wordt ontslagen uit detentie. Bij nieuw geïndiceerde zorg wordt er door de MMD'er een melding hierover gemaakt in DPAN. De GGD ontvangt deze melding via het frontoffice en pakt dit dan verder op.

Op basis van een steekproef van 150 cliënten die na detentie bij de GGD zijn aangemeld bleek dat 70% na detentie is geholpen op het leefgebied 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. Plaatsing bij behandelaars na detentie is geen probleem; er zijn geen wachtlijsten. Onbekend is in hoeverre de screening in het kader van nazorg heeft bijgedragen aan een snellere toeleiding naar nieuw geïndiceerde zorg.

Tegelijkertijd constateert de GGD dat het moeilijker wordt om gedetineerden succesvol naar zorgtrajecten toe te leiden. De 'oude' groep verslaafde gedetineerden, welke goed in zicht was bij de GGD vanwege hun verslaving is sterk aan het afnemen, terwijl een nieuwe groep gedetineerden zonder verslavingsproblematiek toeneemt. Deze 'nieuwe' groep gedetineerden is lastiger naar zorg toe te leiden, omdat dit veelal op basis van vrijwilligheid moet gebeuren.

5.7 Conclusie nazorgbeleid in de praktijk

Drie gemeentelijke diensten – WZS, DWI en GGD - geven op vijf leefgebieden uitvoering aan nazorg aan gedetineerden. In dit hoofdstuk zijn we nagegaan in hoeverre deze diensten op een adequate wijze invulling geven aan haar taken op deze leefgebieden. Meer specifiek hebben we ook bekeken in hoeverre nazorg door screening tijdens detentie leidt tot een snellere toegang tot voorzieningen op de vijf leefgebieden én in hoeverre de capaciteit van deze voorzieningen toereikend is om gedetineerden te kunnen plaatsen.

²¹⁸ Interview GGD, 6 december 2012 en 14 januari 2013.

De uitvoering van het nazorgbeleid door de drie diensten verschilt per leefgebied, maar heeft gemeen dat bruikbare informatie over het beroep van gedetineerden op nazorg en de daadwerkelijke geboden nazorg veelal ontbreekt. Om deze reden is het oordeel over de uitvoering van de nazorg voornamelijk gebaseerd op kwalitatieve informatie verkregen via interviews met betrokken ambtenaren.

De mate waarin de gemeente adequate nazorg biedt verschilt sterk per leefgebied. Ondanks deze verschillen is er daarentegen op alle leefgebieden sprake van beperkingen in de uitvoering van het nazorgbeleid. Zo dient bijvoorbeeld het stopzetten van de Wwb-uitkering ervoor te zorgen dat grotere problemen op het leefgebied schulden wordt voorkomen. Op basis van interviews lijkt de uitvoering hiervan wel goed te verlopen. Tegelijkertijd geeft de gemeente aan geen goed centraal zicht te hebben op lopende schuldhelptrajecten van gedetineerden, waardoor deze in de praktijk niet altijd zullen worden stopgezet tijdens detentie. Dit betekent dat de nazorg op dit leefgebied een beperking kent.

Dergelijke beperkingen doen zich bij alle leefgebieden voor. Een voorbeeld hiervan is het leefgebied huisvesting. Zo kent de gemeente mogelijkheden voor het continueren van bestaande huisvesting door het doorbetalen van de huur uit de bijzondere bijstand en het faciliteren van huisbewaring. In principe kunnen alle gedetineerden op deze voorzieningen een beroep doen. Op hetzelfde leefgebied - huisvesting - wordt de maatschappelijke opvang gezien als een belangrijk instrument. Echter, de maatschappelijke opvang is alleen toegankelijk voor dakloze gedetineerden met OGGZ-problematiek en niet voor andere gedetineerden zonder deze problematiek. Voor gedetineerden zonder OGGZ-problematiek is het aantal voorzieningen op dit leefgebied erg beperkt en met de sluiting van het Tussenfasehuis zelfs afgenomen.

Meer specifiek leiden de activiteiten en inspanningen van de gemeente in het kader van nazorg niet tot een snellere toeleiding tot voorzieningen of is onbekend in hoeverre dit het geval is. Zo heeft de gemeente bijvoorbeeld de mogelijkheid om tijdens detentie te starten met arbeidstoeleiding door de inzet van het w-deel van de re-integratiemiddelen, maar dit wordt (nog) niet gedaan. Wel heeft de gemeente voor de leefgebieden arbeid en inkomen én schulden pilots gestart, maar deze zijn - al dan niet vanwege tegenvallende resultaten - niet voortgezet. Bij het toeleiden naar bestaande (reguliere) voorzieningen is het verder ook van belang dat er voldoende capaciteit is om gedetineerden ook te plaatsen. Voor zowel arbeidstoeleiding, schuldhelpverlening als zorgtrajecten is de capaciteit toereikend. Voor de maatschappelijke opvang is er daarentegen, ook nadat er een uitbreiding van de capaciteit heeft plaatsgevonden, een wachtlijst. Verblijf op deze wachtlijst zorgt ervoor dat een groot deel van de personen die een beroep doen op de maatschappelijke opvang uitvallen, maar onbekend is hoe groot de uitval in de groep gedetineerden is. Tegelijkertijd geeft de GGD aan dat, hoewel de capaciteit toereikend is, het moeilijker wordt om gedetineerden naar zorg te begeleiden. Dit komt door een veranderende doelgroep en de vrijwilligheid van gedetineerden om deel te nemen aan zorgtrajecten.

Kenmerkend voor de vormen van nazorg die, voor zover bekend, conform het gemeentelijke beleid worden uitgevoerd is dat ze vaak gericht zijn op het voorkomen van problemen door de periode van detentie. Voorbeelden hierbij zijn het voorkomen van verlies van huisvesting door de al eerder genoemde doorbetaling van huur uit de bijzondere bijstand of het opschorten en vervolgens hervatten van uitkeringen.

Opvallend hierbij is dat de gemeente voor de uitvoering van deze taken, afgezien van een melding van aanvang van detentie, niet afhankelijk is van de samenwerking met de PI's. Daar waar deze samenwerking wel nodig is, zoals bij het voorbereiden van schuldhulpverlening, het screenen op zorgvragen of arbeidstoeleiding, verloopt de uitvoering van de nazorg aanmerkelijk problematischer. Tegelijkertijd valt op dat de gemeente arbeidstoeleiding en schuldhulpverlening niet tijdens detentie opstart, maar dat ernaar wordt gestreefd op de eerste dag na ontslag uit detentie een intakegesprek met de klantmanager van DWI in te plannen. Deze activiteit die (nog tijdens detentie) in het kader van nazorg plaatsvindt, zorgt echter niet voor een 'snellere' gebruik tot deze voorzieningen. Desondanks kan een dergelijk gebruik van detentie als 'vindplaats' mogelijk wel bijdragen aan het oplossen van problemen van gedetineerden.

6 Resultaten van nazorg aan gedetineerden

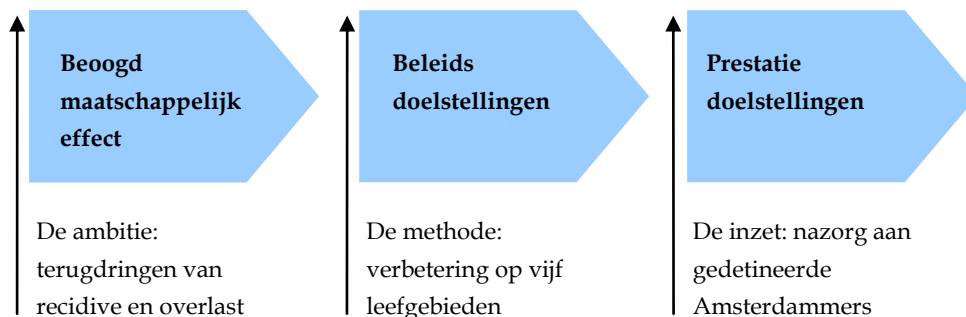
In dit hoofdstuk worden de resultaten van het Amsterdamse nazorgbeleid onderzocht. Hierbij staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

In hoeverre is het Amsterdamse nazorgbeleid voor gedetineerden doeltreffend?

Voor de beantwoording van deze vraag worden de behaalde resultaten afgezet tegen de vooraf gestelde doelen voor nazorg aan gedetineerden. Deze doelstellingen vallen uiteen in een hiërarchie van drie verschillende soorten doelstellingen.

Het uiteindelijke doel van nazorg is het terugdringen van recidive en overlast door gedetineerden. Dit maatschappelijk effect moet bereikt worden door met nazorg ervoor te zorgen dat na detentie problemen op vijf leefgebieden (identiteitsbewijs, huisvesting, arbeid en inkomen, schulden en zorg) zijn opgelost of worden aangepakt. Om dit beleidsdoel te bereiken moet de gemeente alle gedetineerde Amsterdammers met hulpvragen adequate nazorg bieden. De driedeling in soorten doelen van nazorg is in onderstaande figuur schematisch weergegeven.

Figuur 6.1. Hiërarchie van doelstellingen van Amsterdams nazorgbeleid



De beoordeling van de behaalde resultaten volgt deze driedeling in omgekeerde volgorde. Eerst wordt ingegaan op de geleverde prestaties, vervolgens op de behaalde verbetering op leefgebieden van gedetineerde Amsterdammers en, ten slotte, op de behaalde verbetering op recidive en overlast.

6.1 Geleverde prestaties met nazorg

De prestaties van de gemeente voor nazorg aan gedetineerden bestaan uit het tijdig bieden van de benodigde nazorg aan Amsterdamse gedetineerden. Dit betekent dat de gemeente met nazorg een zo volledig mogelijk bereik nastreeft onder deze groep. Hoe groot het daadwerkelijk gerealiseerde bereik van het Amsterdamse nazorgbeleid is hangt af van de omvang van de doelgroep en het aantal gedetineerden dat nazorg

is geboden. Voordat wordt ingegaan op het gerealiseerde bereik onder gedetineerden willen we eerst benadrukken dat om het bereik te bepalen idealiter wordt gekeken naar zowel de instroom als de uitstroom van gedetineerden. In kader 6.1. wordt het belang van de omvang van de instroom en de uitstroom nader toegelicht. Omdat informatie over de instroom van Amsterdamse gedetineerden niet beschikbaar is, wordt hierna het bereik vooral geanalyseerd aan de hand van de omvang van de uitstroom. Waar relevant wordt hierna aandacht gegeven aan het verschil in bereik op basis van instroom ten opzichte van uitstroom van gedetineerden.

Kader 6.1. Omvang en bereik doelgroep: instroom versus uitstroom

Een deel van de activiteiten die in het kader van nazorg detentie worden uitgevoerd vinden plaats bij aanvang van detentie. Denk hierbij aan een preventieve maatregel als het opschorten of stopzetten van een uitkering om (grotere) schulden te voorkomen. Bij deze maatregelen is het bereik onder de ingestroomde gedetineerden van belang. Een ander deel van de nazorgactiviteiten is er juist op gericht om gedetineerden voor te bereiden op gebruik van bestaande voorzieningen na detentie. In dit geval is juist het bereik onder de uitgestroomde gedetineerden relevant.

Omvang van de doelgroep van het Amsterdamse nazorgbeleid

Bij het bepalen van de omvang van de doelgroep van het Amsterdamse nazorgbeleid zijn verschillende invalshoeken mogelijk. De eerste invalshoek richt zich op een zo volledig mogelijk beeld van uitgestroomde gedetineerden in Amsterdam waar een vorm van nazorg wenselijk zou zijn. De tweede invalshoek richt zich daarentegen op de omvang van de doelgroep zoals die volgt uit beleidsmatige keuzes: de gedetineerden die Amsterdam met het reguliere nazorgbeleid wil helpen. Deze twee invalshoeken leiden tot grote verschillen in de omvang van de doelgroep voor het Amsterdamse nazorgbeleid en zijn daarmee van grote invloed op het bepalen van uiteindelijk gerealiseerde bereik.

Volledige doelgroep

De volledige doelgroep van het Amsterdamse nazorgbeleid bevat, logischerwijs, alle Amsterdamse gedetineerden met een hulpvraag op één of meer leefgebieden. In 2011 verliet in totaal 3.243 keer een Amsterdammer detentie. Omdat sommige Amsterdammers meer dan één keer per jaar gedetineerd werden, is het aantal unieke personen lager: in totaal 2.746.²¹⁹ Niet al deze gedetineerden hebben een probleem op één of meer leefgebieden. Hoeveel Amsterdamse gedetineerden geen enkel probleem hadden is niet exact bekend. Uit onderzoek van het WODC blijkt dat landelijk in 2010 ongeveer 17% van de uitgestroomde gedetineerden geen problemen had bij aanvang van detentie.²²⁰ Vertaald naar de Amsterdamse uitstroom zou dit betekenen dat van

²¹⁹ Uitstroom 2011 totaal en per gemeente.xls

²²⁰ WODC, *Derde meting van de monitor nazorg ex-gedetineerden*, november 2012, p.39. Dit betreft 17% van het aantal gescreende gedetineerden.

de 2.746 Amsterdammers die uit detentie zijn gekomen er bijna 2.300 een probleem op één of meer leefgebieden had.²²¹

Hiermee is echter nog niet de volledige doelgroep in beeld. Niet in alle gevallen is van een gedetineerde die in Nederland detentie verlaat bekend waar deze zich wil gaan vestigen. Een deel van de gedetineerden geeft niet op waarheen ze vertrekken of heeft geen vaste woon- of verblijfplaats. Landelijk is dit het geval bij ongeveer 16% van alle uitgestroomde gedetineerden.²²² Deze gedetineerden komen natuurlijk (voor zover ze niet naar het buitenland vertrekken) wel gewoon in de Nederlandse samenleving terecht. Een deel zal dan ook in Amsterdam terecht komen en maakt daarmee onderdeel uit van de volledige doelgroep. Een grove benadering voor Amsterdam levert op dat in 2011 zo'n 500 gedetineerden uit deze groep naar Amsterdam zijn gegaan.²²³ In totaal komt de volledige doelgroep van gedetineerden waarvoor een vorm van nazorg in Amsterdam wenselijk zou zijn in 2011 op ongeveer 2.800 personen.

Beleidsmatige doelgroep

De volledige doelgroep van 2.800 personen in 2011 is echter niet dezelfde doelgroep waar het reguliere nazorgbeleid van de gemeente Amsterdam zich op richt. De doelgroep van het reguliere nazorgbeleid is aanmerkelijk kleiner. Dit verschil wordt allereerst veroorzaakt doordat de gemeente Amsterdam gespecialiseerde trajecten kent voor bijzondere groepen gedetineerden. De belangrijkste voorbeelden van dergelijke trajecten zijn de Top600-aanpak en de nazorg voor ISD'ers. De nazorg voor deze bijzondere doelgroepen valt buiten het reguliere nazorgbeleid. Hoe groot het aandeel van deze bijzondere doelgroepen in de uitstroom van gedetineerden in 2011 is, is niet bekend.

Een andere oorzaak in het verschil tussen de volledige doelgroep en de beleidsmatige doelgroep ligt in beleidskeuzes die zijn gemaakt om praktische redenen. Dit zijn gedetineerden waarbij de gemeente het onmogelijk acht om actief nazorg te bieden. Allereerst is het niet mogelijk om nazorg te bieden aan gedetineerden waarvan niet bekend is dat ze na detentie naar Amsterdam willen gaan. De groep van, bij benadering, 500 gedetineerden in 2011 waarbij dit het geval is valt daarmee buiten de beleidsmatige doelgroep van het nazorgbeleid.²²⁴

²²¹ Op basis van de aanname dat het landelijk aandeel gedetineerden zonder problemen in 2010 representatief is voor het Amsterdamse aandeel van deze groep in 2011.

²²² Uitstroom 2011 totaal en per gemeente.xls. In 2011 stroomde landelijk 35.093 keer een gedetineerde uit, waarvan in 5.724 gevallen onbekend was naar welke gemeente.

²²³ De omvang van deze groep is geschat er van uitgaande dat de bekende uitstroom van 2.746 op basis van landelijke cijfers 84% van de werkelijke totale uitstroom naar Amsterdam bedraagt. 100% van de werkelijke totale uitstroom naar Amsterdam bedraagt in dat geval 3.270 wat een omvang oplevert voor de desbetreffende groep gedetineerden zonder bekend bestemming of vaste woon- of verblijfplaats van ruim 500.

²²⁴ Nog afgezien van beperkingen uit wet- en regelgeving die het gemeenten onmogelijk kan maken om mensen te helpen die niet aan relevante eisen voor regiobinding voldoen.

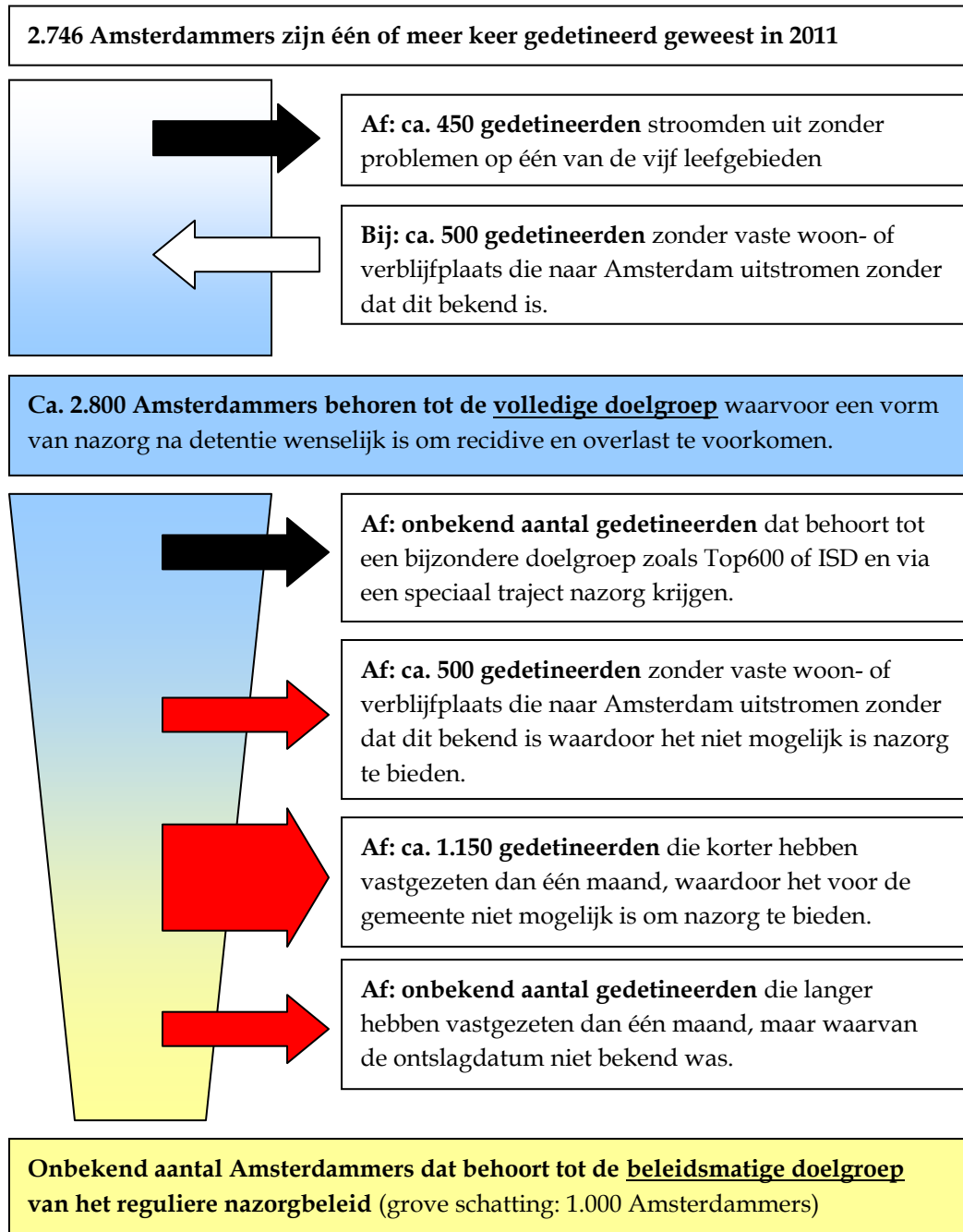
Het is voor de gemeente Amsterdam daarnaast niet mogelijk om kortgedetineerden (gedetineerden die korter dan één maand vastzitten) actief nazorg te bieden. In 2011 stroomde in totaal 1.582 keer een gedetineerde uit naar Amsterdam na een detentie die korter was dan 1 maand (bijna 50% van alle keren dat een gedetineerde naar Amsterdam uitstroomde). Op basis hiervan kan, grofweg, geschat worden dat de helft van de 2.300 uitgestroomde Amsterdammers niet tot de beleidsmatige doelgroep behoort omdat zij korter dan één maand hebben vastgezeten.

Ook is nazorg niet mogelijk als geen ontslagdatum bekend is. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval als een gedetineerde in voorlopige hechtenis vastzit. Hoeveel gedetineerden tot deze groep behoren is niet exact te bepalen omdat het waarschijnlijk is dat er grote overlap is met de groep kortgedetineerden. De kans is immers groot dat een gedetineerde in voorlopige hechtenis tegelijkertijd niet langer dan één maand vastzit. Hoe groot de groep gedetineerden is die zonder bekende ontslagdatum langer dan één maand vastzit is niet bekend.

Omdat van een groot deel van de gedetineerden die om beleidsmatige redenen niet tot de doelgroep van het reguliere nazorgbeleid behoort onbekend is, is het niet mogelijk de exacte omvang van de beleidsmatige doelgroep te bepalen. Zonder rekening te houden met bijzondere doelgroepen of gedetineerden zonder bekende ontslagdatum, levert een grove schatting op dat de beleidsmatige doelgroep voor het reguliere nazorgbeleid in 2011 uit ongeveer 1.000 personen bestond.²²⁵ In figuur 6.2. wordt schematisch de opbouw van de volledige doelgroep en het verschil met de beleidsmatige doelgroep weergegeven.

²²⁵ Dit is een grove schatting die uitsluitend een orde van grootte weergeeft van de beleidsmatige doelgroep. Deze orde van grootte is gebaseerd op de volledige doelgroep van 2.800 gedetineerden waarbij gecorrigeerd wordt voor gedetineerden zonder vaste woon- of verblijfplaats (ca. 500) en kortgedetineerden (ca. 1.150). De onbekende aantallen gedetineerden die tot een bijzondere doelgroep behoren of die langer dan één maand hebben vastgezeten zonder dat een ontslagdatum bekend is, zijn door de rekenkamer op 150 gesteld.

Figuur 6.2. Opbouw volledige doelgroep en verschil met beleidsmatige doelgroep in 2011



Gerealiseerd bereik met het Amsterdamse nazorgbeleid

De gemeente Amsterdam streeft naar een volledig bereik van nazorg onder de beleidsmatige doelgroep. Om het daadwerkelijke bereik van het Amsterdamse nazorgbeleid te kunnen bepalen is informatie nodig over het aantal Amsterdammers uit de beleidsmatige doelgroep dat daadwerkelijk nazorg heeft gekregen. Zoals in hoofdstuk 5 is gebleken, is dergelijke informatie niet voorhanden. Informatie over de

omvang van de geleverde nazorg is op zijn best fragmentarisch beschikbaar voor afzonderlijke leefgebieden. Het is hierdoor dan ook niet mogelijk om de algehele omvang van de geboden nazorg door de gemeente Amsterdam te bepalen. Het exacte algehele bereik van de Amsterdamse nazorg is daardoor onbekend.²²⁶

Hoewel het exacte bereik niet te bepalen is, zijn er wel een tweetal algemene factoren bekend die het bereik in de praktijk beperken. Het gaat om de volgende twee factoren:

- Niet alle gedetineerden worden in de PI gescreend: na aanvang van detentie moet door de MMD'er in de PI een screening worden uitgevoerd. Dit lukt niet altijd. Zonder screening ontbreekt de basis voor het organiseren van de verdere nazorg. Hoeveel Amsterdamse gedetineerden (behorend tot de beleidsmatige doelgroep) niet gescreend worden, is niet bekend. Landelijk heeft het WODC geconstateerd dat in 2010 van alle uitgestroomde gedetineerden die langer dan twee weken vastzaten bij 7,7% geen screening was uitgevoerd.²²⁷
- Gedetineerden vertellen niet altijd al hun problemen: de kwaliteit van uitgevoerde screenings is mede afhankelijk van de medewerking van de gedetineerde. Als een gedetineerde niet bereid is openheid te geven over problemen of niet onderkent dat er sprake is van een probleem, beperkt dit de mogelijkheden om nazorg te bieden. In hoeveel gevallen gedetineerden niet al hun problemen vertellen is, naar de aard, niet bekend.

Afgezien van deze twee beperkende factoren is in hoofdstuk 5 gebleken dat de mate waarin de gemeente daadwerkelijk nazorg biedt per leefgebied sterk kan verschillen. Zo beperkt de nazorg op het leefgebied Identiteitsbewijs zich bijvoorbeeld tot Amsterdammers die in Amsterdam gedetineerd zijn. Ook op de andere leefgebieden doen zich dergelijke beperkingen voor, of wordt (een deel van) de nazorg in de praktijk niet geboden. Hoe groot het effect van deze beperkingen in de geboden nazorg op de afzonderlijke leefgebieden op het algehele bereik is, is niet te bepalen. Daarnaast heeft een deel van de nazorgmaatregelen (preventieve maatregelen bij aanvang van detentie) vooral betrekking op de instroom van gedetineerden. Hoewel de omvang van deze groep niet bekend is, richten de preventieve maatregelen zich in principe op alle ingestroomde Amsterdamse gedetineerden. Het is hierdoor mogelijk dat het aantal bereikte gedetineerden hoger ligt dan bij de overige maatregelen die gericht zijn op uitstroom.

Conclusie geleverde prestaties met nazorg

Vanwege het ontbreken van informatie over de omvang van zowel de doelgroep van het nazorgbeleid als de geboden nazorg, valt niet (exact) te bepalen hoe groot het bereik van het Amsterdamse nazorgbeleid is. In deze paragraaf zijn we hierbij

²²⁶ Met de ingebruikname van een nieuwe applicatie door het frontoffice is het wel de bedoeling om dergelijke informatie te gaan registreren. Voor dit onderzoek was de in deze applicatie opgenomen informatie echter nog niet bruikbaar.

²²⁷ WODC, *Derde meting van de monitor nazorg ex-gedetineerden*, november 2012, p.28

uitgegaan van de cijfers over uitstroom uit detentie, omdat cijfers over de instroom ontbreken. Het bereik van preventieve nazorgactiviteiten bij aanvang van detentie is daardoor ook niet te bepalen. Mogelijk is het bereik van deze maatregelen wél groter.

Tegelijkertijd valt wel af te leiden dat een groot deel van de uitgestroomde Amsterdamse gedetineerden niet in aanmerking komt voor nazorg of waarschijnlijk niet de benodigde nazorg krijgt. Een aanzienlijk deel van de gedetineerden valt af als gevolg van beleidsmatige keuzes: de gemeente acht het onmogelijk om kortgedetineerden of gedetineerden waarvan de ontslagdatum niet bekend is actief nazorg te bieden. Dit betekent dat, grof geschat, de helft van de gedetineerden op zichzelf zijn aangewezen.

Maar ook als gedetineerden wél tot de beleidsmatige doelgroep behoren is het niet vanzelfsprekend dat zij met nazorg bereikt worden. Of dit het geval is hangt, enerzijds, af van de uitgevoerde screening in de PI en de medewerking van de gedetineerde daarbij en, anderzijds, van de mate waarin de gemeente Amsterdam op de leefgebieden daadwerkelijk erin slaagt om nazorg te bieden. De mate waarin dit laatste lukt varieert per leefgebied, maar bij elk leefgebied doen zich beperkingen voor in de geboden nazorg.

6.2 Gerealiseerde verbetering op vijf leefgebieden

Door het verbeteren van de situatie van gedetineerden op vijf leefgebieden (identiteitsbewijs, huisvesting, arbeid en inkomen, schulden en zorg) is het de bedoeling dat nazorg bijdraagt aan het verminderen van recidive en overlast. Voordat ingegaan wordt op de vraag in hoeverre het Amsterdamse nazorgbeleid leidt tot de gezochte verbetering op leefgebieden, wordt eerst stilgestaan bij het verband tussen geboden nazorg en deze verbetering.

Het causale verband tussen geboden nazorg en de verbetering op leefgebieden

Het is de bedoeling dat het nazorgbeleid het gebruik van (bestaande) gemeentelijke voorzieningen tijdens detentie door gedetineerden stimuleert of, door voorbereiding tijdens detentie, een snel gebruik van voorzieningen direct na detentie mogelijk maakt. Deze opzet van nazorg heeft als consequentie dat niet altijd een directe relatie tussen de geboden nazorg en de waargenomen verbetering op leefgebieden kan worden gelegd. De mate waarin er sprake is van een directe relatie tussen nazorg en de ontwikkeling op het leefgebied is een belangrijk gegeven bij het interpreteren van de gerealiseerde verbetering.

Een beperking in dit verband doet zich voor bij gedetineerden die geen werk of dagbesteding hebben, schulden hebben of een zorgprobleem hebben. In tegenstelling tot het niet hebben van een identiteitsbewijs, een inkomen of huisvesting, zijn dit

problemen die niet in één keer opgelost zijn.²²⁸ De oplossing van deze problemen wordt dan ook gezocht in de inzet van voorziening in de vorm van (langlopende) trajecten. Dit betekent dat de situatie direct na detentie op deze leefgebieden niet zal zijn verbeterd. Een gedetineerde die geen werk heeft en een traject voor arbeidstoeleiding is gestart, zal immers niet direct na detentie over werk beschikken. Nazorg levert in deze gevallen geen directe waarneembare verbetering op het leefgebied op. In plaats daarvan kan gesteld worden dat nazorg in deze gevallen een uitzicht op verbetering oplevert. Pas na een langere periode, en na het succesvol doorlopen van een dergelijk traject, zal verbetering op het leefgebied waarneembaar zijn.

Hiermee hangt een andere beperking samen: goede nazorg is afhankelijk van de doeltreffendheid van de reeds bestaande voorzieningen. Of een gedetineerde bijvoorbeeld zijn schulden oplost of een baan vindt is eigenlijk niet toerekenbaar aan het bieden van goede nazorg, maar hangt af van de kwaliteit van de schuldhulpverlening of de arbeidstoeleiding waar de gedetineerde terecht is gekomen. Een eventueel gebrek aan verbetering op de leefgebieden is daardoor eigenlijk geen goede indicator voor het tekort schieten van de geboden nazorg.

Dit problematische causale verband tussen nazorg en (gebrek aan) verbetering op leefgebieden heeft ook een keerzijde. Het is immers ook mogelijk dat, ondanks de geconstateerde beperkingen in het bereik van het Amsterdamse nazorgbeleid, gedetineerden wél zelfstandig of via andere vormen van begeleiding hun weg weten te vinden naar de juiste voorzieningen. In deze gevallen zou dan juist een verbetering waarneembaar zijn, zonder dat de nazorg daaraan heeft bijgedragen.

Informatie over gerealiseerde verbetering op leefgebieden

Binnen de gemeente Amsterdam wordt de ontwikkeling op leefgebieden van gedetineerden die nazorg is geboden niet gevolgd of geregistreerd.²²⁹ Hierdoor is het niet mogelijk voor de doelgroep van het reguliere nazorgbeleid na te gaan in hoeverre de situatie op de leefgebieden verbeterd is.

Kader 6.2. Opgevraagde informatie bij Ministerie van Justitie en Veiligheid

Voor dit onderzoek heeft de rekenkamer getracht informatie te verkrijgen over de situatie op de leefgebieden van naar Amsterdam uitgestroomde gedetineerden zoals deze is geregistreerd in het landelijke DPAN systeem. De voortgang bij het uitvragen van deze informatie, de daaraan verbonden voorwaarden door het ministerie, en de vraagtekens die gesteld kunnen worden bij de kwaliteit van de geregistreerde gegevens in DPAN waren dusdanig dat de rekenkamer inschatte dat het niet mogelijk was om daadwerkelijk

²²⁸ Voor de volledigheid: een structurele oplossing voor huisvesting in de vorm van zelfstandige huisvesting is vaak ook een langlopend traject. Een tijdelijke oplossing daarentegen kan daarentegen wél op korte termijn (bij voorkeur direct na detentie) worden gerealiseerd.

²²⁹ Met de ingebruikname van een nieuwe applicatie door het frontoffice is het wel de bedoeling om dergelijke informatie te gaan registreren. Voor dit onderzoek was de in deze applicatie opgenomen informatie echter nog niet bruikbaar.

bruikbare informatie te verkrijgen én dit onderzoek binnen een redelijke termijn af te ronden.

Er zijn wel verschillende onderzoeken die een indruk kunnen geven van het effect van het nazorgbeleid op de verschillende leefgebieden. Allereerst onderzoekt het WODC periodiek de ontwikkeling (voornamelijk op landelijk niveau) op leefgebieden voor, direct na en 6 maanden na afloop van detentie. Binnen Amsterdam heeft de GGD een onderzoek uitgevoerd naar, onder andere, de effecten van nazorg op leefgebieden bij Amsterdamse gedetineerden.

Hierna wordt op deze twee onderzoeken in meer detail ingegaan. In kader 6.3. wordt eerst beknopt meer informatie gegeven over het onderzoek van Regioplan naar vrouwelijke gedetineerden. Gezien de zeer beperkte reikwijdte van dit onderzoek wordt in dit hoofdstuk verder niet ingegaan op dit onderzoek.

Kader 6.3. Onderzoek Regioplan naar ondersteuningsbehoefte vrouwen uit detentie

Begin 2012 heeft Regioplan in opdracht van WZS de ondersteuningsbehoefte van vrouwen die uit detentie komen onderzocht.²³⁰ In dit onderzoek is, op basis van DPAN gegevens, voor 48 vrouwen in beeld gebracht op welke leefgebieden zij problemen hadden voorafgaand aan detentie en hoe de situatie was op het moment van verlaten van detentie. Omdat de DPAN-registraties de onderzoekers onvoldoende zicht konden geven op de ondersteuningsbehoefte, is uiteindelijk gebruik gemaakt van interviews met experts en stakeholders. Uit deze interviews kwam naar voren dat de helft van deze vrouwen zelfredzaam was. Van de niet zelfredzame vrouwen verlaat een zeer klein deel van de vrouwelijke gedetineerdendetentie zonder geldig identiteitsbewijs en dat de meeste vrouwen tijdens detentie hun inkomen kwijtraken en na detentie in contact komen met een klantmanager van DWI. De meeste vrouwen hebben na detentie geen huisvesting meer. Een groot deel hiervan (80%) wordt opgenomen in het eigen netwerk en verdwijnt uit beeld. Vrouwen met schulden (de meeste vrouwen) krijgen schuldhulpverlening. Hoewel slechts een klein deel van de vrouwen bij het frontoffice in beeld komt met een zorgvraag, is de werkelijke zorgvraag volgens de onderzoekers waarschijnlijk groter.

WODC monitor nazorg ex-gedetineerden

Het WODC doet periodiek onderzoek naar de ontwikkeling op leefgebieden bij gedetineerden na detentie. Hierbij onderzoekt het WODC niet alleen of de situatie direct na detentie is verbeterd, maar er wordt ook geprobeerd een beeld te schetsen van de situatie zes maanden na detentie. Het onderzoek van het WODC richt zich op de landelijk gerealiseerde verbeteringen en gebruikt hiervoor hoofdzakelijk in DPAN geregistreerde informatie over de situatie op leefgebieden voorafgaand en direct na afloop van detentie. Gedetineerden waarvan de situatie op de leefgebieden niet is geregistreerd in DPAN, vallen buiten de analyse van het WODC. Dit betreft voornamelijk gedetineerden die korter dan twee weken in detentie zijn. Het meest recente onderzoek uit 2012 beschrijft de waargenomen ontwikkeling in 2010.

²³⁰ Regioplan, *Ondersteuningsbehoefte vrouwen uit detentie*, maart 2012, p.76

Problematisch bij het gebruik van informatie uit DPAN is dat de situatie direct na afloop van detentie gebaseerd is op de meldingen van MMD'ers in de PI's. Deze MMD'ers hebben echter niet altijd een goed zicht op de actuele situatie op het moment van ontslag. MMD'ers weten vaak niet of een inkomen, onderdak of identiteitsbewijs ook echt direct op de dag van ontslag aanwezig is. De geregistreerde situatie in DPAN is dan ook meer een weergave van de inschatting van de MMD'er van de ontwikkeling op deze gebieden op basis van eerdere contacten met de gedetineerde, de gemeente en andere ketenpartners. Daarnaast bevat DPAN geen informatie over de schuldsituatie en zorgcontacten na detentie.²³¹ Het gevolg hiervan is dat op basis van DPAN slechts een gedeeltelijk beeld kan worden geschetst van de ontwikkeling op de leefgebieden en dat de weergegeven ontwikkeling mogelijk deels onjuist is.

Hierna wordt de door het WODC waargenomen ontwikkeling op de leefgebieden in onderstaande tabel weergegeven voor de jaren 2008-2010. Uit deze tabel blijkt dat op het gebied van huisvesting en identiteitsbewijs nauwelijks verbetering tijdens detentie is waar te nemen.²³² Op het gebied van inkomen is daarentegen een verslechtering zichtbaar: minder gedetineerden beschikken volgens DPAN na afloop van detentie over een inkomen. Hierbij moet worden aangetekend dat het WODC aangeeft dat met name op dit leefgebied DPAN (of beter: de MMD'ers) de situatie negatiever weergeeft dan deze in werkelijkheid is.²³³

Tabel 6.1. Landelijke ontwikkeling op leefgebieden voor- en direct na detentie gemeten door het WODC

Beschikt over:	2008		2009		2010	
	Voor	Na	Voor	Na	Voor	Na
Identiteitsbewijs	84,7%	85,3%	86,0%	86,0%	84,2%	84,2%
Inkomen	77,3%	58,1%	72,4%	61,6%	71,0%	61,7%
Huisvesting	84,5%	84,3%	84,6%	86,1%	80,9%	83,2%
Schulden	71,0%	-	73,2%	-	73,1%	-
Zorg	29,5%	-	27,8%	-	29,4%	-

Afgezien van de situatie direct na detentie (in vergelijking met de situatie voorafgaand aan detentie) heeft het WODC ook geprobeerd een beeld te krijgen van de ontwikkeling 6 maanden na detentie. Deze analyse kan inzicht geven in de mate waarin een gerealiseerde verbetering op de leefgebieden wordt vastgehouden en de mate waarin na het verlaten van detentie de nog niet opgeloste problemen alsnog

²³¹ WODC, *Derde meting van de monitor nazorg ex-gedetineerden*, november 2012, p.25

²³² Overigens geeft de informatie van het WODC de ontwikkeling op totalen weer. Een gelijkblijvend resultaat per leefgebied hoeft daarmee niet per definitie te betekenen dat alle gedetineerden die, bijvoorbeeld, voor detentie over huisvesting beschikten, deze huisvesting tijdens detentie hebben weten te behouden. Het is mogelijk dat een deel van deze gedetineerden de huisvesting is kwijtgeraakt en dat andere gedetineerden juist tijdens detentie huisvesting hebben verkregen waardoor per saldo de ontwikkeling op het leefgebied gelijk blijft.

²³³ WODC, *Derde meting van de monitor nazorg ex-gedetineerden*, november 2012, p.25

worden opgelost. Tabel 6.2. geeft een overzicht van de meest actuele bevindingen van het WODC.

Tabel 6.2. Behouden of verkrijgen van voortgang op leefgebieden in eerste 6 maanden na detentie (2010)

	Behouden	Verkrijgen
Identiteitsbewijs	98,3%	42,9%
Inkomen	95,9%	70,2%
Huisvesting	97,1%	26,6%
Schulden ²³⁴	94,3%	9,8%
Zorg	77,4%	13,2%

Uit bovenstaande tabel blijkt dat, met uitzondering van zorg, gedetineerden eenmaal geboekte voortgang tijdens detentie ook na detentie weten vast te houden. Ook blijkt dat een deel van de gedetineerden die bij het verlaten van detentie nog onopgeloste problemen had deze in de eerste zes maanden alsnog weet op te lossen. Dit is vooral zichtbaar bij het verkrijgen van inkomen. In hoeverre deze voortgang het resultaat is van het geboden nazorgbeleid door Nederlandse gemeenten of door andere trajecten of eigen initiatief van de gedetineerde is niet te bepalen. Daarnaast is deze waarneming van het WODC gebaseerd op de waargenomen verbetering bij gedetineerden die bekend zijn bij een aantal Nederlandse gemeenten (waaronder Amsterdam).²³⁵ Dit betekent dat gedetineerden die niet hun weg hebben weten te vinden naar de gemeentelijke voorzieningen, in deze analyse niet zijn meegeteld. Hierdoor geven de resultaten van het onderzoek van het WODC mogelijk een te positief beeld over de ontwikkeling in de eerste zes maanden na detentie.

Onderzoek GGD Amsterdam

In het voorjaar van 2012 heeft de GGD onderzoek gedaan naar de OGGZ-problematiek en nazorg bij Amsterdamse gedetineerden.²³⁶ Het onderzoek richtte zich op Amsterdammers die in Amsterdamse PI's waren gedetineerd en tussen de twee weken en zes maanden gedetineerd waren. Voor dit onderzoek zijn uiteindelijk 210 Amsterdamse gedetineerden tijdens detentie geïnterviewd. Van de 210 tijdens detentie geïnterviewde gedetineerden zijn er 100 ook een tweede keer geïnterviewd (één maand na detentie). Onderdeel van dit onderzoek van de GGD is de mate waarin

²³⁴ In tegenstelling tot de andere leefgebieden heeft een hoog percentage bij schulden een negatieve betekenis: het percentage gedetineerden dat bij verlaten van detentie een schuld heeft of in de eerste 6 maanden na detentie opbouwt. Daarnaast is de informatie van schulden gebaseerd op schulden van gedetineerden aan gemeenten en is hier geen rekening gehouden met overige schulden.

²³⁵ In deze rapportage wordt niet afzonderlijk gerapporteerd over de ontwikkelingen in Amsterdam. De laatste rapportage waarin de resultaten in Amsterdam afzonderlijk worden gepresenteerd betreft in 2008 uitgestroomde gedetineerden: een periode die voor de start van het Amsterdamse nazorgbeleid ligt. Verder is de rapportage (wat betreft de situatie na zes maanden) gebaseerd op de door DWI en de GGD waargenomen ontwikkeling op leefgebieden van bij hen bekende gedetineerden. Met andere woorden: de gedetineerden die niet hun weg hebben gevonden naar de voorzieningen van DWI of de GGD komen niet in beeld. Voor een evaluatie van het Amsterdamse nazorgbeleid is deze rapportage om deze redenen helaas praktisch niet bruikbaar.

²³⁶ GGD Amsterdam, OGGZ problematiek en nazorg bij Amsterdamse gedetineerden, mei 2012

gedetineerden op een aantal domeinen verbetering realiseren tijdens en kort na detentie.²³⁷

Uit het onderzoek blijkt dat de helft van de gedetineerden die voor detentie geen identiteitsbewijs had, dit één maand na detentie wel heeft. Een dergelijk positief effect wordt niet waargenomen op de domeinen huisvesting, inkomen/werk en zorg. Gedetineerden die voorafgaand aan detentie feitelijk dakloos waren, blijken ook na detentie nog steeds dakloos te zijn. Ook ziet de GGD dat gedetineerden tijdens detentie vaak hun inkomen verliezen. Dit geldt niet alleen voor gedetineerden die voorafgaand aan detentie betaald werk hadden, maar ook voor gedetineerden die een uitkering hadden. Van deze laatste groep heeft een kwart één maand na detentie geen uitkering of andere bron van inkomen meer. Ook verliest bijna de helft van de gedetineerden die participeerden in trajecten voor dagbesteding, na detentie de dagbesteding. Over zorg is de belangrijkste bevinding van de GGD dat de omvang van de groep gedetineerden met problemen op het domein zorg aanmerkelijk groter bleek dan uit de registraties van DPAN naar voren kwam. De GGD signaleert daarom dat ook op dit domein nog (veel) winst met nazorg is te behalen.²³⁸

Conclusie behaalde verbetering op leefgebieden

Het is niet mogelijk om (exact) te bepalen in hoeverre de geboden nazorg door de gemeente Amsterdam tot gevolg heeft dat gedetineerden erin slagen om problemen op hun leefgebieden op te lossen. Gedetineerden die nazorg krijgen, worden niet door de gemeente gevolgd. Op basis van onderzoeken van het WODC en de GGD kan wel een indruk worden gekregen van het gerealiseerde effect. Dit is met nadruk een *indruk*: zowel het onderzoek van het WODC als dat van de GGD kennen (soms grote) beperkingen die betrekking hebben op de reikwijdte van het desbetreffende onderzoek en de kwaliteit van de gebruikte gegevens uit DPAN. Het onderzoek van het WODC is daarbovenop vooral gericht op een landelijk beeld, en niet op een Amsterdams beeld. Tot slot blijft altijd de vraag in hoeverre een waargenomen verbetering (of verslechtering) op een leefgebied daadwerkelijk is toe te rekenen aan het Amsterdamse nazorgbeleid.

De indruk die uit deze twee onderzoeken ontstaat is dat tijdens detentie er slechts beperkt voortgang wordt geboekt op de leefgebieden. Het WODC signaleert eigenlijk geen verbeteringen, en alleen een verslechtering op het leefgebied inkomen. De GGD neemt daarentegen wél een verbetering waar op het leefgebied identiteitsbewijs. Over de periode na detentie lopen de uitkomsten meer uiteen. Het WODC neemt op alle leefgebieden kleine (huisvesting) tot grote (inkomen) verbeteringen waar. De GGD constateert dergelijke verbeteringen echter niet. Uit beide onderzoeken ontstaat echter

²³⁷ In het onderzoek van de GGD wordt niet naar de gangbare leefgebieden gekeken, maar wordt een eigen indeling gehanteerd: zorgverzekering, identiteitsbewijs, officieel adres, huisvesting, inkomen/werk en medische zorg. De 'domeinen' zorgverzekering en officieel adres komen niet als gemeentelijke taak voor in het samenwerkingsmodel nazorg of het Amsterdamse nazorgbeleid.

²³⁸ ²³⁸ GGD Amsterdam, *OGGZ problematiek en nazorg bij Amsterdamse gedetineerden*, mei 2012, p.78

wel het beeld dat, ook rekening houdend met eventuele verbeteringen na detentie, er nog een aanzienlijke groep gedetineerden overblijft met onopgeloste problemen.

6.3 Vermindering van recidive en overlast door gedetineerden

Het terugdringen van recidive en overlast door gedetineerde Amsterdammers is het uiteindelijk beoogde maatschappelijk effect van het Amsterdamse nazorgbeleid. Tegelijkertijd is dit een doelstelling waarbij het naar de aard moeilijk is om de voortgang te meten en deze toe te rekenen aan het gevoerde beleid. Dit neemt niet weg dat de ontwikkeling van recidive en overlast in Amsterdam een goede indicator kan zijn voor de relevantie van het Amsterdamse nazorgbeleid: hoe groot is het probleem dat bestreden moet worden?

Geen informatie beschikbaar over recidive en overlast in Amsterdam

In de praktijk blijkt geen informatie beschikbaar over de omvang van recidive door gedetineerde Amsterdammers of de overlast die zij veroorzaken. Dit wordt veroorzaakt doordat informatie over recidive niet op gemeentelijk niveau wordt bijgehouden, maar uitsluitend op landelijk niveau. Ook informatie over overlast veroorzaakt door Amsterdamse gedetineerden is niet beschikbaar. Daarnaast speelt ook het probleem dat om vast te stellen of een gedetineerde recidiveert, er eerst een periode moet verstrijken waarin de gedetineerde 'de kans' heeft om te recidiveren. Het WODC hanteert voor het landelijke onderzoek naar recidive onder gedetineerden hiervoor een termijn van twee jaar. Het meest recente onderzoek naar recidive heeft hierdoor betrekking op gedetineerden die in 2008 uitstroomden.²³⁹

Benadering van recidive op basis van uitstroomcijfers

Een grove indicatie voor de mate waarin gedetineerde Amsterdammers recidiveren is het aantal gedetineerden dat vaker dan één keer per jaar uitstroomt uit detentie. Dit is een grove indicatie omdat in dit aantal geen gedetineerden meetellen die weliswaar recidiveren, maar geen detentie opgelegd krijgen. Dit betekent dat waarschijnlijk vooral recidive in de vorm van lichte vergrijpen niet tot uitdrukking komt, terwijl dit natuurlijk wel degelijk een effect kan hebben op de ervaren overlast in de samenleving. Daarnaast drukt dit cijfer uitsluitend de recidive van gedetineerden uit voor zover deze binnen hetzelfde kalenderjaar uitstromen. Gedetineerden die in verschillende kalenderjaren recidiveren en uitstromen (maar nooit meer dan één keer per kalenderjaar) worden niet meegeteld. Dit doet zich ook voor bij gedetineerden die, vanwege een recidive door een (zeer) zwaar misdrijf, tot een meerjarige gevangenisstraf worden veroordeeld en omdat ze nog niet zijn uitgestroomd niet in deze benadering tot uitdrukking komen. Tot slot maakt deze benadering geen onderscheid tussen de doelgroep van het reguliere nazorgbeleid en speciale nazorgtrajecten zoals de Top600 of ISD.

²³⁹ WODC, *Recidivebericht 2002-2008*, mei 2011

Tabel 6.3. geeft een overzicht op basis van de jaarlijkse uitstroomcijfers voor de periode 2008-2011 van het aandeel Amsterdammers dat meer dan één keer per jaar uitstroomt uit detentie. Hieruit blijkt dat dit aandeel daalt van 17,6% in 2008 tot 14,2% in 2011. Gezien de beperkingen van deze methode om recidive te benaderen, kan aan de daling van dit aandeel niet de conclusie worden verbonden dat er ook daadwerkelijk sprake is van een daling van de recidive in Amsterdam. Wél blijkt dat recidive nog steeds regelmatig voorkomt bij gedetineerde Amsterdammers.

Tabel 6.3. Aandeel van aantal gedetineerden dat meer dan één keer per kalenderjaar uitstroomde 2008-2011

	2008	2009	2010	2011
Aantal unieke uitgestroomde gedetineerden	2.844	2.657	2.539	2.746
Aantal gedetineerden dat meer dan één keer uitstroomde	501	387	357	391
% van aantal unieke uitgestroomde gedetineerden	17,6%	14,6%	13,8%	14,2%

Conclusie

Het terugdringen van recidive en overlast is het uiteindelijk beoogde effect van het Amsterdamse nazorgbeleid. Inherent aan deze doelstelling is dat een eventueel gemeten daling of stijging van recidive en overlast moeilijk aan het Amsterdamse nazorgbeleid kan worden toegerekend. Daarentegen kan de ontwikkeling van recidive en overlast door gedetineerden wel degelijk inzicht geven in de relevantie van nazorgbeleid. Hoewel informatie over de Amsterdamse ontwikkeling van recidive en overlast niet beschikbaar is, blijkt uit een grove benadering van de rekenkamer dat recidive onder gedetineerden nog steeds regelmatig voorkomt.

6.4 Conclusie

Over de resultaten van het Amsterdamse nazorgbeleid is niet veel bekend. Gedeeltelijk ligt dit in de aard van het beoogde maatschappelijke effect: het terugdringen van recidive en overlast door gedetineerde Amsterdammers. Zelfs als betrouwbare informatie beschikbaar zou zijn over de mate waarin Amsterdamse gedetineerden daadwerkelijk recidiveren is het moeilijk om een verbetering of verslechtering aan het reguliere nazorgbeleid toe te rekenen. Daarentegen is dergelijke informatie wel belangrijk om de relevantie van nazorgbeleid voor gedetineerden te kunnen inschatten. Uit een grove benadering van de rekenkamer blijkt dat recidive nog steeds regelmatig voorkomt onder Amsterdamse gedetineerden: nazorgbeleid lijkt daarmee nog steeds relevant.

Het is echter ook onduidelijk wat de meer concrete resultaten van het nazorgbeleid zijn²⁴⁰: verbetert door de Amsterdamse nazorg de situatie op de vijf leefgebieden? De

²⁴⁰ Amsterdam beschikt wel over uitgebreide informatie over overlast en criminaliteit van veelplegers, de effectiviteit van maatregelen zoals de SOV en ISD, onder andere via de jaarlijkse veiligheidsrapportage van de gemeente

beschikbare informatie over de behaalde resultaten is op zijn best fragmentarisch te noemen. De ontwikkeling op de leefgebieden van gedetineerden wordt niet door de gemeente gevolgd. Toch ontstaat uit de onderzoeken van het WODC en de GGD de indruk dat *tijdens* detentie er weinig vooruitgang wordt geboekt. Over de periode *na* detentie zijn de onderzoeken minder eensluidend. Desondanks ontstaat wel het beeld dat, ook rekening houdend met eventuele verbeteringen, er nog een aanzienlijke groep gedetineerden bestaat waarbij nazorg niet leidt tot het oplossen van problemen op de leefgebieden.

Deze indruk over het resultaat op de leefgebieden wordt versterkt door het daadwerkelijk gerealiseerde bereik van de Amsterdamse nazorg. Ook hier ontbreekt exacte informatie over het aantal gedetineerden dat daadwerkelijk nazorg wordt geboden. Daarentegen heeft de gemeente om praktische redenen enkele beleidskeuzes gemaakt om bepaalde (grote) groepen gedetineerden niet actief nazorg te bieden. Vooral de keuze om kortgedetineerden geen actieve nazorg te bieden betekent dat grofweg de helft van alle Amsterdamse gedetineerden buiten de doelgroep valt.

Daarnaast is in hoofdstuk 5 gebleken dat als gedetineerden tot de beleidsmatige doelgroep van het nazorgbeleid behoren, het niet vanzelfsprekend is dat zij met nazorg bereikt worden. Of dit het geval is hangt, enerzijds, af van de uitgevoerde screening in de PI en de medewerking van de gedetineerde daarbij en, anderzijds, van de mate waarin de gemeente Amsterdam op de leefgebieden daadwerkelijk erin slaagt om nazorg te bieden. De mate waarin dit lukt varieert per leefgebied, maar bij elk leefgebied doen zich beperkingen voor in de geboden nazorg.

Vanwege het ontbreken van informatie is een definitief antwoord op de vraag in hoeverre het Amsterdamse nazorgbeleid doeltreffend is, eigenlijk niet mogelijk. Daarentegen is wél duidelijk dat het nazorgbeleid (grote) beperkingen kent: slechts een deel van de Amsterdamse gedetineerden behoort tot de doelgroep. Ook blijkt dat bij een aanzienlijke groep gedetineerden er sprake is van onopgeloste problemen die recidive in de hand kunnen werken. Hoewel dit laatste niet direct een aanwijzing is voor een tekortschietend nazorgbeleid, wijst dit er wel op dat een deel van de Amsterdamse gedetineerden er niet in slaagt, met of zonder ondersteuning van de gemeente, hun problemen op te lossen. Hieruit volgt dat er niet alleen ruimte is voor verbetering van het bereik van het Amsterdamse nazorgbeleid, maar dat verbetering ook eraan bij kan dragen om meer gedetineerden te helpen bij het oplossen van hun problemen.

Amsterdam. Ook in het kader van de aanpak Top600 wordt gevolgd of de totale aanpak bijdraagt aan een vermindering van overlast en recidive.

7 Kosten nazorg

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt onderzocht wat de kosten van het nazorgbeleid voor gedetineerden zijn. Hierbij staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

Wat zijn de kosten (totaal en per dienst) van de nazorg aan (ex-) gedetineerden in de gemeente Amsterdam?

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden wordt eerst het beschikbare budget voor nazorg geïnventariseerd. Vervolgens wordt de hoogte van de werkelijk gemaakte kosten voor nazorg onderzocht.

7.2 Beschikbaar budget voor nazorg

De gemeenteraad heeft voor de nazorg aan gedetineerden op verschillende momenten budget toegekend. In sommige gevallen ging het om structurele budgetten: financiële ruimte voor de ambtelijke organisatie om jaar-in-jaar-uit geld te besteden aan (onderdelen van) nazorg. In andere gevallen kende de gemeenteraad eenmalige (incidentele) budgetten toe. Hierna wordt achtereenvolgens de ontwikkeling van het structurele en incidentele budget voor nazorg beschreven.

Structureel budget

Het structurele budget voor nazorg aan gedetineerden vindt zijn oorsprong in de behandeling van de Voorjaarsnota 2008, waarin de gemeenteraad het college vraagt geld vrij te maken voor stadsreclassering. Onderdeel van deze stadsreclassering is, zo blijkt uit de begroting 2009, nazorg detentie. Voor nazorg detentie is in de begroting 2009 € 160.000 structureel ingeruimd.²⁴¹ De gemeenteraad verhoogt dit bedrag, per amendement, met € 150.000 specifiek bestemd voor het Tussenfasehuis.²⁴² Tezamen ontstaat hierdoor met ingang van 2009 een structureel budget van € 310.000 voor nazorg aan gedetineerden.

²⁴¹ Gemeente Amsterdam, Begroting 2009, p.75-75 en p.111-112. In de begroting 2009 stelt het college naar aanleiding van de motie Mulder voor om € 1 miljoen voor stadsreclassering structureel als prioriteit in de begroting te verwerken. Deze prioriteit is deels bestemd voor de 'acht tot acht' aanpak (€ 460.000 in 2009, € 760.000 vanaf 2010), € 160.000 voor nazorg detentie en € 80.000 voor de intensivering van de verslavingszorg in regiogemeenten. In 2009 wordt incidenteel € 300.000 uit deze prioriteit beschikbaar gemaakt voor het continueren van de pilot voor safehouses: opvang voor mannen en vrouwen.

²⁴² Gemeenteraad Amsterdam, amendement van de raadsleden mevr. Burke en mevr. Van Doorninck inzake de begroting voor 2009 (nazorg ex-gedetineerde vrouwen en moeders), 18 december 2008 (nr. 828). Van de € 300.000 structureel, die gereserveerd is voor de voortzetting van de pilot voor safehouses voor verslaafde mannen en vrouwen (prioriteit nr. 11, stadsreclassering, blz. 71 van de begroting), € 150.000 beschikbaar te stellen voor het creëren van extra opvangplekken voor ex-gedetineerde moeders met meer dan één kind, de projectbegeleiding en andere initiële kosten die met deze extra plekken gepaard gaan.

Begrotingstechnisch is dit budget echter niet als een afzonderlijk budget in de gemeentebegroting opgenomen. De door de raad voor nazorg bestemde structurele budgetten zijn daarentegen in 2009 opgenomen in het bestaande budget voor *Maatschappelijke opvang en drugshulpverlening*.²⁴³ Bij de actualisatie van de begroting 2010 is € 160.000 van het budget overgeheveld naar de begrotingen van DWI en GGD. Het doel van het budget bleef echter ongewijzigd, waardoor de rekenkamer deze middelen nog steeds rekent tot het beschikbare structurele budget voor nazorg. Het structurele budget is tot 2013 niet meer gewijzigd. In 2013 wijst de gemeenteraad een aanvullend structureel budget van € 25.000 toe aan de stichting Bonjo.²⁴⁴ Hierdoor neemt het structurele budget toe tot in totaal € 335.000.

Incidenteel budget

Naast het structurele budget wordt in een aantal jaar ook incidenteel budget voor nazorg toegekend. Het eerste incidentele budget is al in 2008 toegekend: € 87.500 voor Zorgconcept.²⁴⁵ In de begroting 2010 wordt een incidentele prioriteit toegekend van € 240.000. In de onderbouwing van deze prioriteit wordt verwezen naar een in 2009 toegekend incidenteel budget door de gemeenteraad.²⁴⁶ De toekenning van dit incidentele budget in 2009 is niet terug te vinden in de begroting of door de gemeenteraad aangenomen moties en amendementen. Volgens WZS suggereert de tekst uit de begroting 2010 ten onrechte dat in 2009 ook een incidenteel budget is toegekend. Tot slot kent de gemeenteraad voor 2011 de stichting Bonjo een incidentele subsidie toe van € 25.000.

Naast de door de gemeenteraad toegekende incidentele budgetten heeft het ministerie voor de jaren 2010-2013 de volgende bedragen aan de gemeente Amsterdam toegekend: € 768.145 (2010 en 2011), € 399.900 (2012) en € 275.600 (2013). In 2009 heeft het ministerie de incidentele bedragen voor de jaren 2010 en 2011 aangekondigd. In 2010 is de omvang en de vorm waarin deze bedragen werden verstrekt enigszins gewijzigd en eind 2010 is de bijdrage voor 2010 daadwerkelijk door de gemeente ontvangen.²⁴⁷ Bij de actualisatie van de begroting 2010 is de bijdrage van het ministerie toegevoegd aan het budget *Maatschappelijke opvang en drugshulpverlening*. Deze werkwijze is ook voor de bijdrage in 2011 gevolgd. Daarentegen is in 2011, toen de bijdragen voor 2012 en 2013 van het ministerie werden ontvangen, besloten een reserve te creëren: *de reserve nazorg detentie*.²⁴⁸ De middelen uit deze reserve zijn, in tegenstelling tot de eerder toegekende budgetten en ontvangen bijdragen, uitsluitend

²⁴³ Interview WZS, d.d. 14 februari 2013.

²⁴⁴ Gemeenteraad Amsterdam, *amendement van de raadsleden mevrouw Burke en de heer Verburg inzake de begroting 2013 (nazorg ex-gedetineerden)*, 8 november 2012 (nr. 936).

²⁴⁵ Gemeenteraad Amsterdam, *amendement van het raadslid mevr. Burke inzake de begroting voor 2008 [nazorg (ex-)gedetineerde vrouwen]*, 19/20 december 2007 (nr. 545)

²⁴⁶ Gemeente Amsterdam, *Begroting 2010*, p.115

²⁴⁷ Aanvankelijk wilde het ministerie de bijdragen voor 2010 en 2011 via het Gemeentefonds verstrekken. Later is daar op teruggekomen en zijn de bijdragen als een verzameluitkering verstrekt. Tegelijkertijd is de hoogte van de bijdrage die Amsterdam voor 2010 en 2011 licht verlaagd van € 800.607 naar € 768.145. (bron: brieven Ministerie van Veiligheid en Justitie d.d. 28 oktober 2009, 8 juni 2010 en 28 september 2011).

²⁴⁸ Interview WZS, d.d. 14 februari 2013.

inzetbaar voor nazorg aan gedetineerden. Naar verwachting wordt de reserve in 2013 volledig uitgeput. Dit betekent dat vanaf 2013 er, afgezien van het in 2009 structureel toegekende budget van € 160.000, er geen andere middelen meer beschikbaar zijn voor nazorg aan gedetineerden.²⁴⁹ Tabel 7.1. geeft een overzicht van het verloop van het structurele, incidentele en totale budget.

Tabel 7.1. Overzicht structureel en incidenteel budget nazorg gedetineerden 2008-2013

Toegekend budget (€)	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Begroting 2009	-	160.000	160.000	160.000	160.000	160.000
Amendement 828	-	150.000	150.000	150.000	150.000	150.000
Amendement 936	-	-	-	-	-	25.000
<i>Totaal structureel</i>	-	310.000	310.000	310.000	310.000	335.000
Amendement 545	87.500	-	-	-	-	-
Begroting 2010	-	-	240.000	-	-	-
Amendement 712	-	-	-	25.000	-	-
Bijdrage ministerie	-	-	768.145	768.145	399.900	275.600
<i>Totaal incidenteel</i>	87.500	-	1.008.145	25.000	399.900	275.600
Totaal budget nazorg	87.500	310.000	1.318.145	1.103.145	709.900	610.600

7.3 Gerealiseerde kosten nazorg

De kosten voor de nazorg aan gedetineerden worden door de drie betrokken centraal stedelijke diensten gemaakt: DWI, WZS en de GGD. De directeur WZS is verantwoordelijk voor het beheer van het budget nazorg.²⁵⁰ Vanuit dit budget worden de kosten van de nazorg gedekt. Onderdeel van de kosten zijn 'overhevelingen' van een deel van het budget aan DWI en de GGD. Zowel DWI als de GGD hebben aangegeven dat de werkelijk gemaakte kosten voor nazorg onderdeel uitmaken van de reguliere bestedingen die ten laste van hun begroting worden gebracht. De kosten van deze twee diensten zijn daardoor niet afzonderlijk zichtbaar te maken. Hierna wordt om deze reden uitsluitend ingegaan op de door WZS opgegeven kosten en budgetoverhevelingen.

²⁴⁹ Aangezien het Tussenfasehuis inmiddels niet meer bestaat, moeten de voor uitbreiding van het Tussenfasehuis toegekende middelen (€ 150.000) vrijvallen.

²⁵⁰ Dit geldt ook voor de bijdrage die van het ministerie is ontvangen. Op 20 augustus 2010 en 11 januari 2011 heeft de directeur WZS van het college het mandaat gekregen om deze middelen te besteden aan de 'gemeentelijke coördinatie nazorg detentie'.

Kosten uitvoering nazorg

Voor de jaren 2010-2012 heeft WZS een overzicht gegeven van de werkelijk gemaakte kosten voor nazorg aan gedetineerden. De opgegeven kosten beslaan uitgaven aan regio gemeenten, verstrekte subsidies, budgetoverhevelingen aan diensten (voornamelijk DWI en GGD) en enkele diverse kosten. De totale kosten bedragen voor 2010, 2011 en 2012: € 595.101, respectievelijk, € 711.102 en 714.255. Tabel 7.2. bevat een overzicht van de door WZS opgegeven kosten voor nazorg aan gedetineerden. Hierna worden de verschillende kostensoorten achtereenvolgens nader toegelicht.²⁵¹

Uitgaven aan regiogemeenten

Als centrumgemeente heeft de gemeente Amsterdam de volledige bijdrage van het ministerie ontvangen. Een deel van deze bijdrage moet de gemeente Amsterdam afdragen aan gemeenten in de regio. Deze afdracht is gebaseerd op het verwachte aantal uitgestroomde gedetineerden in deze gemeenten. Per gedetineerde ontvangen de regiogemeenten een vast bedrag (ca. € 200).

Verstrekte subsidies

WZS heeft subsidies gegeven aan Exodus, het Tussenfasehuis en STEK om opvangplaatsen voor gedetineerden te realiseren. De subsidie aan Bonjo is verstrekt naar aanleiding van de wens van de gemeenteraad bij de begroting 2011 om het gebruik van huurbewaring door gedetineerden te stimuleren. De subsidie aan Humanitas betreft het financieel ondersteunen van een informatieloket voor gedetineerden.

Budgetoverhevelingen

De budgetoverhevelingen zijn bedragen die WZS heeft overgedragen aan DWI en de GGD voor de kosten die deze diensten maken voor het frontoffice nazorg. In eerste instantie ('frontoffice (1)') werd hiervoor per dienst € 80.000 overgedragen. Met deze middelen moest een personeelsformatie van 2 fte in het frontoffice mogelijk worden gemaakt. Later is deze formatie uitgebreid naar 4,5 fte ('frontoffice (2)'): een uitbreiding van 2,5 fte (waarvan 1,5 fte bij DWI en 1 fte bij de GGD). Waarom de budgetoverheveling naar DWI voor deze uitbreiding in 2011 en 2012 tot wisselende bedragen leidt, is niet bekend. Aanvullend heeft DWI in 2011 € 10.000 ontvangen voor het uitvoeren van een pilot schuldhulpverlening in de PI.²⁵² Tot slot hebben de kosten van DPG in 2010 betrekking op verstrekte vergoedingen aan de stadsdelen Zuid en Zuidoost voor het afleggen van 'huisbezoeken' voor aanvragen van identiteitsbewijzen afkomstig van gedetineerden.²⁵³

²⁵¹ Het overzicht van kosten en de toelichting daarop is gebaseerd op opgaven van WZS (emailwisselingen d.d. 16 januari 2013 en 18 en 25 februari 2013).

²⁵² DWI geeft over deze pilot zelf aan dat deze € 93.840,- heeft gekost en dat deze kosten door WZS zijn vergoed (email d.d. 20 december 2012). Het is onbekend hoe deze opgave van DWI zich verhoudt tot de door WZS opgegeven kosten.

²⁵³ Declaratie DPG d.d. 2 februari 2011

Overige uitgaven

De overige uitgaven bestaan voornamelijk uit de kosten die DWI heeft gemaakt bij het aanschaffen van een applicatie voor het frontoffice.

Tabel 7.2. Werkelijke kosten nazorg gedetineerden in relatie tot budget 2010-2012 (opgave WZS)

Kosten nazorg (€)	2010	2011	2012
<u>Uitgaven aan regiogemeenten</u>			
Aalsmeer	2.514	2.514	2.454
Amstelveen	10.893	10.893	6.062
Diemen	7.332	0	7.660
Ouder Amstel	1.047	1.047	866
Uithoorn	4.608	4.608	2.454
Totaal uitgaven aan regiogemeenten	26.394	19.062	19.496
<u>Verstreckte subsidies</u>			
Exodus	74.398	75.273	76.402
Tussenfasehuis	90.709	101.224	162.749
STEK	-	35.000	35.000
Bonjo	-	25.000	-
Humanitas - een nieuwe start	23.600	23.600	29.400
Totaal verstreckte subsidies	188.707	260.097	303.551
<u>Budgetoverhevelingen</u>			
DWI frontoffice (1)	80.000	80.000	80.000
GGD frontoffice (1)	80.000	80.000	80.000
DWI frontoffice (2)	120.000	172.000	130.000
GGD frontoffice (2)	80.000	80.000	80.000
DWI schuldhulpverlening	-	10.000	-
DPG	11.600	-	-
Totaal budgetoverhevelingen	371.600	422.000	370.000
<u>Overige uitgaven</u>			
DWI frontoffice applicatie	-	-	20.320
Diversen	-	9.943	888
Totaal overige uitgaven	-	9.943	21.208
Totaal kosten nazorg	586.701	711.102	714.255
Over (onder) besteding t.o.v. budget	(731.444)	(392.043)	4.355

In tabel 7.2. valt verder op dat de werkelijk gemaakte kosten voor nazorg in 2010 en 2011 sterk afwijken van de beschikbare budgetten. In beide jaren is sprake van een forse onderbesteding van het beschikbare budget (ruim € 0,7 miljoen in 2010 en bijna € 0,4 miljoen in 2011). Volgens WZS is het resterende budget in deze jaren ingezet

binnen het budget *Maatschappelijke opvang en drugshulpverlening*. De toegekende budgetten lijken daarmee in deze jaren niet sturend te zijn geweest voor het doen van uitgaven ten gunste van nazorg aan gedetineerden.²⁵⁴ WZS geeft aan dat de onderbesteding in 2010 en 2011 veroorzaakt werd doordat, ten eerste, de middelen voor 2010 laat beschikbaar kwamen en, ten tweede, doordat het moeilijk is om beleid vorm te geven op basis van incidentele middelen.²⁵⁵

7.4 Conclusie kosten nazorg

Het beschikbare budget voor nazorg aan gedetineerden is een fragmentarisch geheel. Begrotingstechnisch kent de gemeentebegroting eigenlijk geen budget voor nazorg aan gedetineerden: de door de gemeenteraad hiervoor bestemde middelen zijn onderdeel van het budget *Maatschappelijke opvang en drugshulpverlening*. De beschikbare budgetten voor nazorg fluctueren sterk van jaar tot jaar. In 2009 bedraagt het budget nog € 310.000, het jaar daarop (2010) is het budget ruim € 1,3 miljoen. Na 2013 zal het budget naar verwachting sterk teruglopen tot jaarlijks € 160.000.

Bij de besteding van middelen voor nazorg aan gedetineerden lijken de door de gemeenteraad toegekende budgetten en de bijdragen van het ministerie weinig sturend te zijn geweest. In 2010 en 2011 hebben zich grote onderbestedingen voorgedaan die zijn aangewend voor de maatschappelijke opvang. In totaal bedraagt de onderbesteding voor de jaren 2010-2012 ongeveer € 1,1 miljoen. Tegelijkertijd valt naar verwachting in 2014 een groot deel van het beschikbare budget voor nazorg weg en zal € 160.000 per jaar resteren. Concreet betekent dit dat met ingang van 2014 uitsluitend geld beschikbaar is voor het frontoffice. De bezetting van het frontoffice moet dan wel worden teruggebracht naar 2 fte (de huidige bezetting is 4,5 fte).

²⁵⁴ opgave WZS d.d. 19 december 2012 en 14 februari 2013.

²⁵⁵ email WZS, d.d. 26 maart 2013.

Bijlage 1 - Geïnterviewde personen

Gemeente Amsterdam, dienst Wonen, Zorg en Zorg en Samenleven (DWZS)

mevr. Francien Anker	Clustercoördinator Maatschappelijke opvang
dhr. Mike Bussink	Medewerker Speciale projecten, aandachtsgroep Wonen
dhr. Cees van der Meer	Programmamanager, afdeling Ontwikkeling en Programma's
dhr. Erik van der Steenhoven	Strategisch adviseur Planning & Control
dhr. Ries den Uyl	Financieel adviseur

Gemeente Amsterdam, dienst Werk en Inkomen (DWI)

mevr. Sabine Englander	Klantmanager Bijzondere doelgroepen/ frontoffice nazorg detentie
mevr. Maaïke Haan	Klantmanager Bijzondere doelgroepen/ frontoffice nazorg detentie
dhr. Peter Hilberts	Beleidsadviseur Zorg en Participatie/ Projectleider Nazorg Detentie
dhr. Lucien Jadi	Klantmanager Bijzondere doelgroepen/ frontoffice nazorg detentie
dhr. Rob van der Velden	Manager Werkplein

Gemeente Amsterdam, Geneeskundige en Gezondheidsdienst (GGD)

dhr. Marcel Buster	Epidemioloog/ onderzoeker
dhr. Giel van Brussel	Hoofd Cluster MGGZ
dhr. Arjen Kwant	Sociaal psychiatrisch verpleegkundige
dhr. Jan Nijssen	Hoofd Vangnet MGGZ
mevr. Matty de Wit	Epidemioloog/ onderzoeker

Gemeente Amsterdam, dienst Basisinformatie (DBI)

dhr. Erik van Tellingen	Manager adviesbureau Burgerzaken
-------------------------	----------------------------------

Gemeente Amsterdam, stadsdeel Zuid

dhr. Henk Clerx	Teammanager Burgerzaken
-----------------	-------------------------

Gemeente Amsterdam, stadsdeel Zuidoost

dhr. Bert Jansen op de Haar	Teammanager Burgerzaken en Informatie
-----------------------------	---------------------------------------

Ministerie van Veiligheid en Justitie, Dienst Justitiële Inrichtingen

dhr. Jan Boer

Hoofd Coördinatiebureau Terugdringen Recidive/
Staffunctionaris samenwerkingsverband Amsterdam/
Flevoland

MMD'ers

meerdere medewerkers Maatschappelijke
Dienstverlening (MMD'ers) van de PI Havenstraat en de
PI Overamstel

dhr. Paul Linckens

Informatie-analist, afdeling Analyse, Strategie en Kennis

mevr. Diana Touw

Projectleider informatie-uitwisseling, project re- integratie
en nazorg

Amsterdamse ex-gedetineerden

In januari-februari 2013 hebben we gesproken met 5 Amsterdamse ex-gedetineerden

Bijlage 2 - Geraadpleegde documenten

Gemeente Amsterdam

Gemeenteraad Amsterdam	Amendement bij de begroting 2008, nr. 545 (november 2007)
	Amendement bij de begroting 2009, nr. 828 (november 2008)
	Amendement bij de begroting 2011, nr. 666 (2010)
	Motie bij de begroting 2008, nr. 544 (november 2007) Motie bij de begroting 2013, nr. 803" (november 2012)
GGD	Monitor OGGZ-Maatschappelijke opvang (augustus 2012) OGGZ problematiek en nazorg bij Amsterdamse gedetineerden (mei 2012) Jaarplan/begroting 2011 en 2012
WZS	Stand van zaken nazorg detentie (augustus 2010)
DWI	Contractevaluaties Agros en Zorgconcept Jaarrekening 2012 Werkvoorschriften Wwb (www.werkvoorschriftenwwb.nl)
Veiligheidshuis Amsterdam-Amstelland	Jaarplan 2012 (maart 2012)
Overige gemeentelijke documenten	Brief wethouder Zorg over Tussenfasehuis (10 november 2011) Meedoen en meewerken. Meerjarenbeleidsplan Participatie 2011-2014 (september 2010) Preadvies op motie 544, mw. Burke, Nazorg detentie (november 2008) Preadvies op motie 545, mw. Burke, Nazorg detentie (november 2008) Toelatingscriteria voor verblijf in de maatschappelijke opvang, opvang zwerfjongeren en vrouwenopvang (15 december 2010) Top600 aanpak: de aanpak op hoofdpunten Begroting 2009 en 2010

Overige bronnen

WODC	De monitor nazorg ex-gedetineerden (2010) Derde meting van de monitor nazorg ex-gedetineerden (2012) Factsheet 2010-2 Nazorgproblematiek en recidive van kortgestrafte gedetineerden (juli 2010) Kiezen voor een kans: evaluatie van hardekernprojecten (1997) Memorandum 2011-3 Recidivebericht 2002-2008 (mei 2011) Tweede meting van de monitor nazorg ex-gedetineerden (2011)
DJI	Uitstroomoverzichten van gedetineerden 2008-2011
Het Rijk	Wet Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens
Het Rijk en gemeenten	Bestuursakkoord: Samen aan de slag (4 juni 2007)
Ministerie van Veiligheid en Justitie	Brieven over financiële middelen nazorg ex-gedetineerde burgers (d.d. 28 oktober 2009, 8 juni 2010 en 28 september 2011) Programmaplan Sluitende Aanpak Nazorg (2009/2010) Sluitende aanpak nazorg. Volwassen (ex-)gedetineerde burgers (8 maart 2011) Verantwoording Veiligheid begint bij voorkomen: Tastbare resultaten en een vooruitblik (april 2010)
VNG en Ministerie van Veiligheid en Justitie	Handreiking nazorg jeugdige ex-gedetineerden. Nazorg verzorgd (2009) Samenwerkingsmodel Nazorg volwassen ex-gedetineerden (2009) Samenwerkingsmodel Nazorg volwassen ex-gedetineerden (2011) Uitvoeringskader Nazorg Jeugd (2010)
Regioplan	Ondersteuningsbehoefte vrouwen uit detentie (2012)
STEK	Jaarverslag 2011



Rekenkamer Amsterdam

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

telefoon 020 552 2897
fax 020 552 2943
info@rekenkamer.amsterdam.nl
www.rekenkamer.amsterdam.nl