

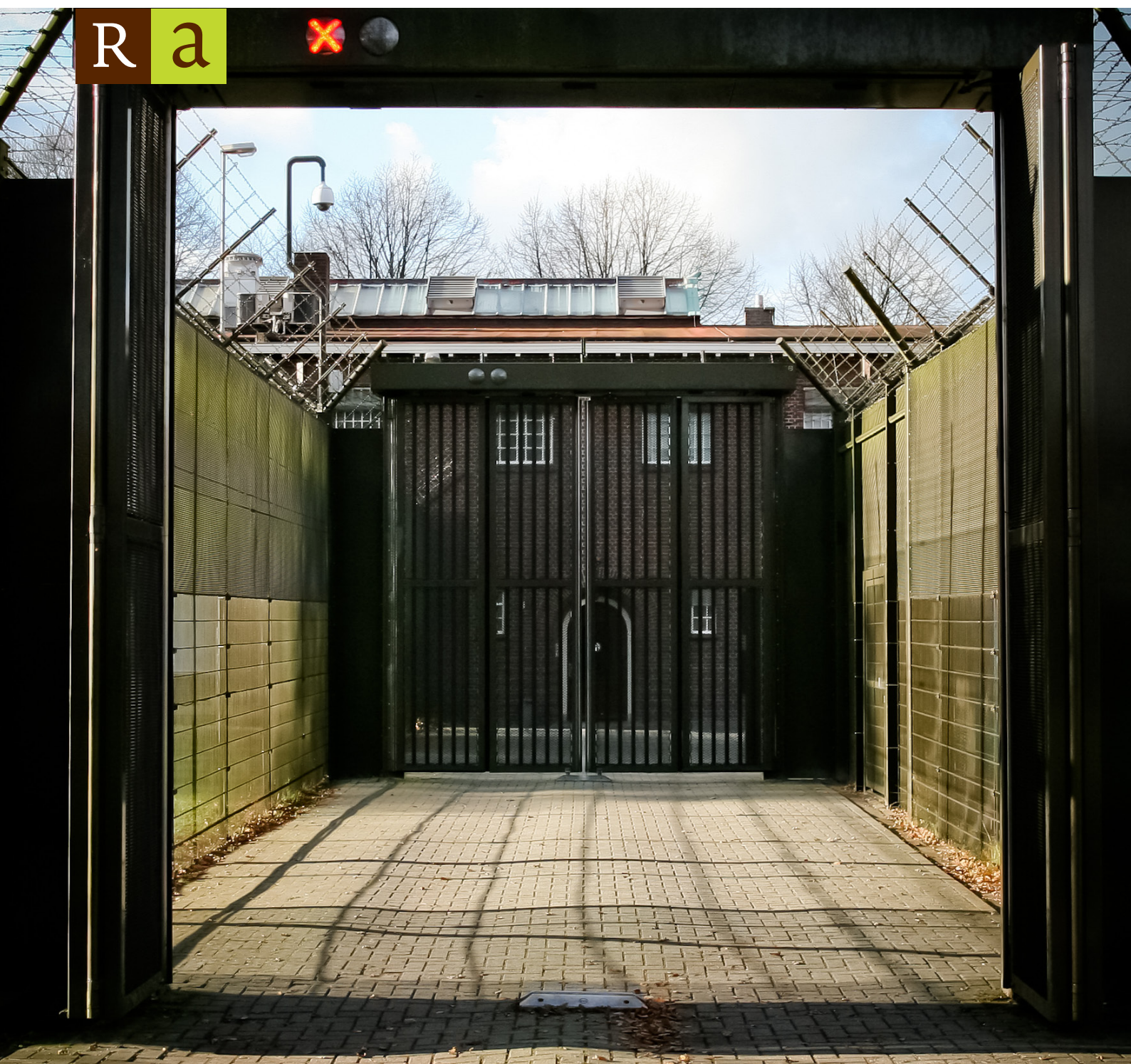
BESTUURLIJK RAPPORT

Nazorg aan gedetineerden

Een ongemakkelijke keten

mei 2013

Rekenkamer Amsterdam



BESTUURLIJK RAPPORT

Nazorg aan gedetineerden

Een ongemakkelijke keten

mei 2013

colofon

Rekenkamer Amsterdam

directeur: dr. Jan de Ridder

onderzoekers: Carlos Neves Cordeiro RA (projectleider)
drs. Jurriaan Kooij
drs. Rian Muijsers

Dit is het bestuurlijk rapport 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.

Samenvatting

Terugdringen recidive en overlast door verbetering op vijf leefgebieden

Doel van nazorg aan gedetineerden is het verminderen van recidive en overlast door verbetering van de situatie op vijf leefgebieden. Deze vijf leefgebieden zijn achtereenvolgens huisvesting, inkomen en werk, schulden, zorg en identiteitsbewijs. De gemeentelijke nazorg is vooral gericht op het faciliteren van het gebruik van bestaande gemeentelijke voorzieningen. Dit gebruik wordt zoveel mogelijk tijdens detentie gefaciliteerd of tijdens detentie voorbereid, zodat de gedetineerde na detentie direct een goede start kan maken.

Integraal nazorgbeleid ontbreekt

Het is onvoldoende duidelijk wat de gemeente met het nazorgbeleid precies wil betekenen voor gedetineerde Amsterdammers en hoe invulling wordt gegeven aan landelijke afspraken over nazorg. Ook is onvoldoende inzichtelijk hoe het reguliere nazorgbeleid zich verhoudt tot andere vormen van beleid gericht op speciale doelgroepen (zoals de Top600-aanpak en ISD) en bestaande gemeentelijke voorzieningen. Eenzelfde onduidelijkheid is er bij het budget voor het nazorgbeleid. Dit budget is fragmentarisch, voor een groot deel incidenteel en varieert sterk van jaar tot jaar.

Nazorg voorkomt toename problemen tijdens detentie

Preventieve nazorgmaatregelen om een toename van problemen tijdens detentie te voorkomen lijken goed te verlopen. Denk hierbij aan doorbetaling van de huur uit de bijzondere bijstand om verlies van huisvesting te voorkomen en het opschorten of stopzetten van uitkeringen om (verdere) schulden te voorkomen. Uitzondering hierop is de schuldhulpverlening: bij de gemeente ontbreekt een centraal overzicht van lopende schuldhulpverleningstrajecten en daarmee ook voor welke gedetineerden trajecten moeten worden opgeschort.

Problemen gedetineerden lijken echter niet te worden opgelost

Er is weinig informatie beschikbaar over het aantal gedetineerden dat wordt bereikt met nazorg en welke resultaten dit heeft opgeleverd. Het effect van het gemeentelijke nazorgbeleid is daarmee niet exact vast te stellen. We zien echter wel dat er sprake is van beperkingen in de uitvoering van het nazorgbeleid. Zo lukt het niet om gedetineerden al tijdens detentie te laten starten met trajecten voor arbeidstoeleiding. Verder is de kans klein dat gedetineerden door gemeentelijke inspanningen aan huisvesting worden geholpen. Ook op basis van enkele eerder uitgevoerde onderzoeken ontstaat de indruk dat na detentie een aanzienlijke groep gedetineerden overblijft met onopgeloste problemen.

Voor gemeente moeilijk om hulp te bieden aan gedetineerden

Een belangrijke oorzaak voor beperkingen in de uitvoering zijn problemen bij de screening en informatie-uitwisseling tussen de Penitentiaire Inrichtingen en de gemeente. Dit verloopt zowel bij deze inrichtingen als de gemeente niet goed.

Daarnaast is het voor de gemeente praktisch gezien niet eenvoudig om goede nazorg te bieden. Amsterdammers zitten over het gehele land gedetineerd, een groot deel zit korter dan een maand vast en soms is onbekend wanneer gedetineerden vrijkomen. Verder spelen voor sommige leefgebieden ook specifieke problemen. Zo maakt een veranderende doelgroep toeleiding naar zorg moeilijker.

Conclusies en aanbevelingen

De onduidelijkheden in het beleid en de praktische problemen bij de uitvoering van de nazorg maken het onwaarschijnlijk dat de gemeente Amsterdam op een doelmatige wijze nazorg biedt aan gedetineerden. Oorzaken zijn de al eerder genoemde problemen bij de screening en informatie-uitwisseling tussen gemeente en de Penitentiaire Inrichtingen en andere praktische problemen. Het bieden van nazorg aan gedetineerden blijkt niet eenvoudig. Toch zijn wij van mening dat de gemeente mogelijkheden heeft om de bestaande nazorg te verbeteren. De eerste drie aanbevelingen zijn hierop gericht. Tegelijkertijd is niet duidelijk wat de gemeente met de nazorg wil betekenen voor gedetineerden omdat een integraal nazorgbeleid ontbreekt. Een integraal beleid is een belangrijk hulpmiddel om de doelmatigheid van alle gemeentelijke inspanningen voor gedetineerden te vergroten. De inrichting van een integraal beleid is natuurlijk afhankelijk van politiek-bestuurlijke afwegingen. De laatste twee aanbevelingen zijn gericht op het mogelijk maken van deze afwegingen.

Aanbevelingen

1. Zorg voor een centraal overzicht van lopende schuldhulpverleningstrajecten.
2. Onderzoek de mogelijkheid om (kort)gedetineerden (kort) na detentie actief te benaderen.
3. Baken een helder en toereikend budget af voor het nazorgbeleid.
4. Stel een integraal nazorgbeleid voor gedetineerden op.
5. Gebruik informatie over gedetineerde Amsterdammers om doelmatigheid van het gehele nazorgbeleid te bewaken.

Bestuurlijke reactie en nawoord

Het college van B&W geeft een in gezamenlijke bestuurlijke reactie aan dat zij 4 aanbevelingen geheel en 1 gedeeltelijk zal overnemen. Het college onderschrijft de analyse in het rapport ten aanzien van een aantal knelpunten met betrekking tot het beleid en de uitvoering van nazorg aan (ex-)gedetineerden. De bestuurlijke reactie is integraal opgenomen in dit rapport en voorzien van een nawoord van de rekenkamer.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
1.1	Aanleiding	7
1.2	Doel van het onderzoek	7
2	Bevindingen	9
2.1	Landelijk beleid en definitie nazorg	9
2.2	Amsterdams nazorgbeleid	11
2.3	Uitvoering nazorg	12
2.4	Resultaten nazorg	15
3	Analyse en aanbevelingen	19
3.1	Hoofdconclusie	19
3.2	Analyse en aanbevelingen	20
4	Bestuurlijke reactie en nawoord rekenkamer	27
4.1	Bestuurlijke reactie	27
4.2	Nawoord rekenkamer	31

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Eind 2007 heeft de gemeenteraad van Amsterdam het college gevraagd een plan van aanpak te maken voor de nazorg aan gedetineerden. Aandacht voor de nazorg aan gedetineerden speelde niet alleen in Amsterdam, ook op landelijk niveau werden plannen gemaakt om door nazorg de recidive en overlast door gedetineerden terug te dringen. In 2009 hebben de Nederlandse gemeenten en het Ministerie van Veiligheid en Justitie ('het ministerie') hierover afspraken gemaakt. Zowel de vragen uit de gemeenteraad als deze landelijke afspraken hebben geleid tot het Amsterdamse nazorgbeleid. Vanwege de voortdurende politieke en maatschappelijke belangstelling voor veiligheid en het voorkomen van recidive is in het Onderzoeksprogramma 2012 een onderzoek naar het Amsterdamse nazorgbeleid opgenomen.

1.2 Doel van het onderzoek

De gemeente onderneemt veel activiteiten waar gedetineerden baat bij kunnen hebben. Net als alle andere Amsterdammers kunnen gedetineerden gebruik maken van bestaande gemeentelijke voorzieningen op het gebied van (bijvoorbeeld) inkomen en zorg. Daarnaast doet de gemeente ook wat extra's voor gedetineerden. Soms doet de gemeente dit voor alle gedetineerden, maar soms ook uitsluitend voor een bijzondere doelgroep. Een voorbeeld van dit laatste is de Top600 aanpak.

In dit onderzoek richten wij ons op het reguliere nazorgbeleid van de gemeente dat in reactie op de vragen van de gemeenteraad en de landelijke afspraken over nazorg is ontwikkeld. Dit is het deel van het nazorgbeleid dat in principe voor alle gedetineerden van toepassing is. Dit betekent dat de nazorg voor bijzondere doelgroepen (zoals de hiervoor genoemde Top600 aanpak) geen onderwerp is van dit onderzoek. Ook richten wij ons uitsluitend op wat de gemeente, in het kader van het reguliere nazorgbeleid, extra doet voor gedetineerden. De bestaande gemeentelijke voorzieningen die alle Amsterdammers (en dus ook gedetineerden) ter beschikking staan vallen buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

De hoofdvraag die we met dit onderzoek naar het reguliere nazorgbeleid beantwoorden luidt:

In hoeverre is het door de gemeente Amsterdam gevoerde beleid op het gebied van nazorg aan gedetineerden doelmatig?

2 Bevindingen

In dit hoofdstuk bespreken we de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek. In paragraaf 1 gaan we in op het landelijke nazorgbeleid en besluiten we met een definitie van nazorg¹. In paragraaf 2 gaan we in op het nazorgbeleid van de gemeente Amsterdam. Meer specifiek bekijken we of dit gemeentelijke beleid aansluit bij de landelijke doelstellingen en afspraken. Ook bespreken we de belangrijkste bevindingen over kosten. In paragraaf 3 beschrijven we de uitvoering van de nazorg aan gedetineerden en de (praktische) beperkingen die daarbij spelen. Paragraaf 4 gaat in op de resultaten van het gemeentelijke nazorgbeleid.

2.1 Landelijk beleid en definitie nazorg

Samenvatting: *Wat is nazorg aan gedetineerden en welk doel wordt hiermee nagestreefd?* Nazorg heeft tot doel recidive en overlast te verminderen door verbetering van de situatie van gedetineerden op vijf leefgebieden (huisvesting, inkomen en werk, schulden, zorg en identiteitsbewijs). De gemeentelijke nazorg is vooral gericht op het faciliteren van het gebruik van bestaande (reguliere) voorzieningen. Gebruik van deze voorzieningen wordt zoveel mogelijk tijdens detentie gefaciliteerd of tijdens detentie voorbereid zodat de gedetineerde direct na detentie een goede start kan maken.

Terugdringen recidive en overlast door verbetering op vijf leefgebieden

Het landelijke nazorgbeleid is vastgelegd in het *Samenwerkingsmodel volwassen (ex-) gedetineerde burgers* (het 'samenwerkingsmodel') uit 2009. De achterliggende gedachte bij het samenwerkingsmodel is dat het op orde brengen van vijf leefgebieden het risico op recidive en daarmee ook overlast vermindert. De vijf leefgebieden zijn achtereenvolgens huisvesting, inkomen en werk, schulden, zorg en identiteitsbewijs.

Landelijke afspraken over uitvoering nazorg in het samenwerkingsmodel

Het Ministerie van Veiligheid en Justitie ('het ministerie') en de gemeenten hebben afspraken gemaakt over de uitvoering van nazorg op deze vijf leefgebieden. Het uitgangspunt blijft dat de gedetineerde zelf verantwoordelijk is voor zijn of haar succesvolle terugkeer in de samenleving. Ook over de informatie-uitwisseling tussen het ministerie en de gemeenten zijn afspraken gemaakt. Een goede informatie-uitwisseling is van belang voor de samenwerking tussen gemeenten en de Penitentiaire Inrichtingen ('PI's'). Het samenwerkingsmodel richt zich op volwassenen (18 jaar en ouder) met een geldige verblijfsstatus en die na detentie in Nederland terugkeren naar een Nederlandse gemeente. Het samenwerkingsmodel heeft de volgende hoofddoelstelling:

¹ Ten behoeve van de leesbaarheid wordt de term nazorg gehanteerd waarmee reguliere nazorg wordt bedoeld.

Kader 2.1. – Hoofddoelstelling samenwerkingsmodel²

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.

Nazorg vooral gebruik aanbod bestaande gemeentelijke voorzieningen

De term nazorg suggereert dat er sprake is van een *specifiek* zorgaanbod voor gedetineerden die aanvangt *nadat* gedetineerden in vrijheid zijn gesteld. Beide suggesties blijken onjuist na analyse van de afspraken tussen gemeenten en het ministerie uit het samenwerkingsmodel. Allereerst is er nauwelijks sprake van een specifiek zorgaanbod voor gedetineerden. Gedetineerden moeten vooral gebruik maken van passende maatregelen binnen het *bestaande aanbod* van gemeentelijke voorzieningen.

Nazorg vooral gericht op periode tijdens detentie

Daarnaast is ook de suggestie dat de gemeentelijke nazorg begint na afloop van detentie onjuist. Uit de nadere afspraken die het ministerie en gemeenten over de vijf leefgebieden hebben gemaakt blijkt dat de gemeentelijke 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 van bestaande voorzieningen. Soms wordt dit preventief ingezet, door bijvoorbeeld het opschorten of stopzetten van lopende uitkeringen. En als gebruik van voorzieningen tijdens detentie niet mogelijk blijkt, wordt door het starten van voorbereiding tijdens detentie (door bijvoorbeeld screening- of intakeprocessen) ervoor gezorgd dat na detentie zo snel mogelijk gebruik kan worden gemaakt van een voorziening. Gemeentelijke nazorg is daarmee, naast het vervullen van een *coördinerende rol*, vooral het faciliteren van (snel) gebruik van bestaande voorzieningen door gedetineerden.

Definitie nazorg

Op basis van de afspraken uit het samenwerkingsmodel hanteren we de volgende definitie van nazorg aan gedetineerden zoals geformuleerd in kader 2.2.

Kader 2.2. – Definitie nazorg

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;

² Samenwerkingsmodel nazorg (2009), p.15

- 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.

2.2 Amsterdams nazorgbeleid

Samenvatting: *In hoeverre is er sprake van adequaat beschreven nazorgbeleid?*

Het nazorgbeleid is onvoldoende beschreven. Een integrale beschrijving waarbij aan de hand van een probleemanalyse duidelijk wordt wat de gemeente kan en wil doen voor gedetineerden ontbreekt. Ook is veelal niet duidelijk hoe de gemeente invulling geeft aan afspraken uit het samenwerkingsmodel. Een belangrijke afwijking van het samenwerkingsmodel betreft nazorg aan kortgedetineerden. Deze gedetineerden behoren om praktische redenen niet tot de doelgroep van het reguliere nazorgbeleid. Ten opzichte van het samenwerkingsmodel rekent de gemeente grofweg twee keer zoveel gedetineerden tot deze groep. De onduidelijkheden in het nazorgbeleid keren terug in het budget: dit is fragmentarisch en het is onduidelijk hoe het zich precies verhoudt tot het nazorgbeleid.

Fragmentarisch nazorgbeleid

Het Amsterdams nazorgbeleid is beschreven in een aantal afzonderlijke documenten. Deze zijn opgesteld in reactie op verzoeken uit de gemeenteraad en naar aanleiding van de ontwikkeling van het samenwerkingsmodel. In de documenten wordt beschreven wat de gemeente doet en wil gaan doen. Een heldere beschrijving van het nazorgbeleid en een probleemanalyse ontbreken echter, waardoor geen antwoord wordt gegeven op de vraag wat de gemeente met haar beleid wil oplossen en hoe zij dat wil gaan doen. In het bijzonder blijft onduidelijk hoe het reguliere nazorgbeleid zich verhoudt tot beleid voor specifieke doelgroepen en reeds bestaande gemeentelijke voorzieningen. Hierdoor is er onvoldoende sprake van adequaat beschreven beleid.

Nazorgactiviteiten op leefgebieden vooral gericht op faciliteren bestaande voorzieningen

Het overgrote deel van gemeentelijke activiteiten op de vijf leefgebieden is gericht op het faciliteren en begeleiden van gedetineerden naar bestaande voorzieningen. Enkel voor het leefgebied huisvesting zijn *extra* voorzieningen voor gedetineerden beschikbaar. Hierbij gaat het om het subsidiëren van de Stichting Bonjo om huisbewaring te stimuleren en een beperkt aantal opvangplekken voor uitsluitend gedetineerden.

Invulling afspraken samenwerkingsmodel vaak onduidelijk

In het beschreven gemeentelijke beleid blijft voor een groot deel onduidelijk hoe de gemeente invulling geeft aan de afspraken uit het samenwerkingsmodel. In het beleid wordt in sommige gevallen 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. Vooral op de leefgebieden schulden en zorg en ten aanzien

van de informatie-uitwisseling is niet helder beschreven wat de gemeente wil bereiken. Het is wel duidelijk dat de gemeente afwijkt van het samenwerkingsmodel op het leefgebied identiteitsbewijs: de gemeente verstrekt alleen identiteitsbewijzen aan Amsterdammers die in Amsterdam zijn gedetineerd. Deze afwijking komt doordat wettelijke voorschriften niet in overeenstemming zijn met de afspraken uit het samenwerkingsmodel.

Afwijking van samenwerkingsmodel voor kortgedetineerden

De gemeente richt zich in principe op de doelgroep zoals beschreven in het samenwerkingsmodel – volwassen gedetineerden met een geldige verblijfstitel die in Nederland zijn gedetineerd. In de praktijk wijkt de gemeente echter af van het samenwerkingsmodel. De gemeente acht het namelijk niet haalbaar om gedetineerden die korter dan een maand in detentie zitten actieve nazorg te bieden, terwijl het samenwerkingsmodel hier een periode van 2 weken voor hanteert. De groep gedetineerden die niet voor actieve nazorg in aanmerking komt is daardoor, grofweg, twee keer zo groot.

Onduidelijke relatie budget en beleid: fragmentarisch budget en onderbestedingen

Het beschikbare budget voor nazorg is fragmentarisch. Het budget, dat vooral uit incidentele middelen bestaat, fluctueert sterk van jaar tot jaar. In 2009 was het budget € 310.000, terwijl dit in 2010 is opgelopen tot € 1,3 miljoen door een incidentele rijks subsidie. Tegelijkertijd hebben in 2010 en 2011 grote onderbestedingen van dit budget plaatsgevonden; voor de jaren 2010-2012 bedraagt deze onderbesteding ongeveer € 1,1 miljoen. Na 2013 neemt het budget sterk af tot € 160.000 per jaar. Onduidelijk is dan ook hoe de inzet van de middelen zich verhoudt (en in de toekomst zal verhouden) tot het gemeentelijke nazorgbeleid en bijbehorende activiteiten.

2.3 Uitvoering nazorg

Samenvatting: *In hoeverre geeft de gemeente op adequate wijze uitvoering aan de nazorg aan gedetineerden?*

De uitvoering van het nazorgbeleid verschilt sterk per leefgebied. Preventieve maatregelen om toename van problemen tijdens detentie te voorkomen lijken goed te verlopen, maar voor de overige nazorgactiviteiten is er sprake van beperkingen in de uitvoering. De oorzaken voor deze beperkingen zijn divers. Belangrijke oorzaken zijn de gebrekkige screening en informatie-uitwisseling met de PI's en het gegeven dat Amsterdammers over het gehele land gedetineerd zijn.

2.3.1 Uitvoering nazorg: wat gaat goed en wat niet?

De mate waarin de gemeente adequate nazorg biedt aan gedetineerden verschilt sterk per leefgebied. Hieronder bespreken we de uitvoering van het nazorgbeleid: wat gaat goed en wat gaat niet goed?

Informatie over uitvoering nazorg vooral op basis van gesprekken

We hebben ons voor deze paragraaf voornamelijk gebaseerd op informatie verkregen uit gesprekken met ambtenaren. Er zijn wel wat (prestatie)cijfers, maar structurele cijfermatige informatie over de meeste leefgebieden ontbreekt.

Centraal aanspreekpunt gerealiseerd: frontoffice nazorg detentie

In het samenwerkingsmodel is vastgelegd dat zowel de gemeenten als de Dienst Justitiële Inrichtingen ('DJI') moeten zorgen voor de inrichting van één centraal informatiepunt. In Amsterdam is dat het frontoffice. Het frontoffice bepaalt welke hulp gedetineerden krijgen van de gemeente, coördineert de binnengemeentelijke samenwerking en onderhoudt de contacten met de Penitentiaire Inrichtingen ('PI') en maatschappelijke organisaties.

PI's melden welke Amsterdammers in detentie zijn gegaan of detentie hebben verlaten

Het frontoffice wisselt via een landelijk informatiesysteem informatie over gedetineerden uit met de PI's.³ Bij binnenkomst in en ontslag van Amsterdamse gedetineerden uit de PI komt er bij het frontoffice een melding binnen. Meldingen bij de start van de detentie gebruikt de gemeente om preventieve maatregelen te nemen waarmee toename van problemen tijdens detentie kan worden voorkomen.

Met uitzondering van de schuldhulpverlening verloopt preventieve nazorg adequaat

Voorbeelden van preventieve maatregelen zijn het doorbetalen van huur uit de bijzondere bijstand om verlies van huisvesting te voorkomen en het opschorten of stopzetten van uitkeringen om (verdere) schulden te voorkomen. Dit lijkt goed te gaan. In mindere mate geldt dit voor de preventieve maatregel om lopende schuldhulpverleningstrajecten tijdens detentie op te schorten.

Overige nazorgactiviteiten tijdens detentie kennen diverse beperkingen

De mogelijkheden om al tijdens detentie te beginnen met het oplossen van problemen op de vijf leefgebieden zijn beperkt. Amsterdammers die buiten Amsterdam zijn gedetineerd kunnen tijdens detentie van de gemeente Amsterdam geen nieuw identiteitsbewijs krijgen. Ook lukt het niet om gedetineerden al tijdens detentie te laten starten met trajecten voor arbeidstoeleiding. Daarnaast is de kans klein dat gedetineerden door gemeentelijke inspanningen daadwerkelijk aan huisvesting worden geholpen. Op het leefgebied zorg blijkt dat tijdens detentie nauwelijks nieuwe gedetineerden met zorgvragen bij de GGD bekend worden. Ook wordt het volgens de GGD steeds moeilijker om gedetineerden succesvol toe te leiden naar zorgtrajecten.

2.3.2 Oorzaken beperkingen uitvoering nazorg

De problemen bij de screening en informatie-uitwisseling tussen de PI's en de gemeente zijn een belangrijke oorzaak van de beperkte wijze waarop de nazorg wordt uitgevoerd. Een andere belangrijke oorzaak is de moeilijkheid om toegang te krijgen

³ Hoewel dit landelijke informatiesysteem het belangrijkste medium voor informatie-uitwisseling is, bestaat ook de mogelijkheid om telefonisch gegevens uit te wisselen.

tot gedetineerden die in een PI vastzitten. Daarnaast zijn er bij de leefgebieden schulden, huisvesting en zorg meer specifieke oorzaken. Deze worden hieronder besproken.

Complexiteit van problemen vereist soms hoogwaardige informatie-uitwisseling

De mate van complexiteit verschilt sterk tussen de vijf leefgebieden. Het is relatief eenvoudig om aan te geven welk probleem een gedetineerde heeft met een identiteitsbewijs. Het identiteitsbewijs is er wel of niet. Op andere leefgebieden, zoals zorg, is het in kaart brengen van het probleem een stuk lastiger. Een zorgdiagnose vraagt om gedetailleerde gegevens en dat stelt hoge eisen aan de informatie-uitwisseling tussen de gemeente en de PI's.

Screening gedetineerden op problemen leefgebieden levert niet altijd benodigde informatie op

De afspraak is dat gedetineerden bij binnenkomst in de PI worden gescreend om te achterhalen welke hulp zij nodig hebben op de vijf leefgebieden. PI's komen, vooral bij kortgedetineerden, niet altijd toe aan deze screening.⁴ De screening, die wel plaatsvindt, schiet vaak te kort. Gedetineerden zijn in de PI niet altijd open over hun problemen of onderkennen zelf die problemen niet. Zo constateerde de GGD in een onderzoek dat veel gedetineerden problemen op het leefgebied zorg hadden, terwijl dit uit de screening in de PI niet gebleken was. Door deze gebrekkige screening beschikt de gemeente vaak niet over de informatie die nodig is om goede nazorg te kunnen bieden.

Beperkte informatie-uitwisseling vanuit gemeente Amsterdam

Niet alleen de informatie vanuit de PI laat soms te wensen over. Uit gesprekken blijkt dat de gemeente lang niet altijd adequaat reageert op informatieverzoeken van de PI's. Het frontoffice van de gemeente moet over gedetineerde Amsterdammers aan de PI's informatie verstrekken, die behulpzaam kan zijn bij de screening. Deze informatie wordt echter vaak niet verstrekt.⁵ De redenen zijn vooral praktisch van aard. Het verstrekken van de informatie via het landelijke informatiesysteem kost veel tijd en medewerkers van het frontoffice hebben ook niet altijd toegang tot de relevante informatie. Zo heeft het frontoffice vanwege privacyregels en het medische beroepsgeheim geen toegang tot informatie van de GGD.⁶ Ook zijn er beperkingen in de toegankelijkheid van de gemeentelijke basisadministratie.

Beperkingen uitvoering nazorg door geografische diversiteit en toegankelijkheid

Bij het daadwerkelijk bieden van (na)zorg tijdens detentie komt de gemeente ook diverse problemen tegen. Amsterdamse gedetineerden zitten over het hele land

⁴ WODC, *Derde meting van de monitor nazorg ex-gedetineerden*, november 2012, p.28.

⁵ Het frontoffice reageert niet tot nauwelijks op informatieverzoeken vanuit de PI's via het landelijke informatiesysteem, maar tegelijkertijd kunnen MMD'ers (en gedetineerden) wel vragen stellen over mogelijkheden tot nazorg. Aan de beantwoording van deze vragen wordt door het frontoffice relatief veel tijd besteed (tot 60%).

⁶ Wel wordt overwogen dat medewerkers van het frontoffice in de toekomst op basis van de systemen van de GGD een signaal kunnen krijgen of een gedetineerde al dan niet bekend is bij de GGD.

verspreid en het ontbreekt de gemeente aan tijd en capaciteit om al deze gedetineerden op te zoeken in de PI's. Er zijn ook Amsterdammers die in Amsterdam gedetineerd zijn, maar dan gaat het veelal om voorlopige hechtenis. Dat verblijf is dan relatief kort én de ontslagdatum is vaak onbekend. Dit maakt het ook lastig om gedetineerden tijdens hun detentie in Amsterdam nazorg te bieden. Daarnaast kost het de gemeente ook veel moeite om de PI's binnen te komen om gedetineerden te bezoeken.

Gebrek aan centraal overzicht lopende schuldhulpverlening beperkt preventieve nazorg
Veel trajecten voor schuldhulpverlening lopen bij de stadsdelen en DWI heeft geen (centraal) zicht op welke gedetineerden in een schuldhulpverleningstraject zitten. Daardoor weet DWI niet altijd welke gedetineerden deelnemen aan trajecten voor schuldhulpverlening en daarmee dus ook niet voor welke gedetineerden de trajecten moeten worden opgeschort. Dat betekent dat lang niet alle schuldhulptrajecten door DWI (tijdig) worden opgeschort.

Weinig mogelijkheden om gedetineerden daadwerkelijk te helpen met huisvesting
Het is voor gedetineerden, net als voor veel andere Amsterdammers, moeilijk om in Amsterdam onderdak te vinden. Zelfstandige huisvesting is erg moeilijk verkrijgbaar. Ook bij andere vormen van onderdak is de vraag groter dan de capaciteit. In beperkte mate zijn er opvangplekken gereserveerd speciaal voor gedetineerden. Met de sluiting van het Tussenfasehuis is dit beperkte aantal plaatsen verder afgenomen. De algemene maatschappelijke opvang is uitsluitend toegankelijk voor gedetineerden die voldoen aan de toelatingscriteria (waaronder een OGGZ-indicatie) en kent aanzienlijke wachtlijsten. De mogelijkheden voor de gemeente om gedetineerden daadwerkelijk te helpen met huisvesting lijken dus erg beperkt.

Veranderende doelgroep maakt toeleiding naar zorg moeilijker
De GGD constateert dat het moeilijker wordt om gedetineerden naar zorg te begeleiden. Deelname aan zorgtrajecten vindt plaats op basis van vrijwilligheid. Van oudsher richtten de zorgtrajecten zich vooral op verslaafden die uit zichzelf de GGD bleven opzoeken. De doelgroep is inmiddels veranderd. Het aantal gedetineerden dat zorg nodig heeft, maar dit niet uit zichzelf opzoekt, neemt toe. Het vrijwillige karakter wordt hierdoor steeds meer een probleem in de toeleiding naar zorg.

2.4 Resultaten nazorg

Samenvatting: *In hoeverre is het Amsterdamse nazorgbeleid doeltreffend?*

Omdat informatie over de resultaten en prestaties van de gemeentelijke nazorg ontbreken is een expliciet oordeel over de doeltreffendheid van het nazorgbeleid niet mogelijk. Wel ontstaat op basis van enkele eerder uitgevoerde onderzoeken de indruk dat na detentie een aanzienlijke groep gedetineerden overblijft met onopgeloste problemen.

Dit komt doordat het bereik van de gemeentelijke nazorg door beleidsmatige keuzes aanzienlijk is verkleind, maar ook doordat de uitvoering van het nazorgbeleid in de praktijk tegen allerlei beperkingen oploopt. Hoewel DWI in de praktijk een oplossing heeft gezocht om gedetineerden toch hulp te kunnen bieden, leidt deze oplossing niet tot een snellere toeleiding naar bestaande voorzieningen zoals het samenwerkingsmodel dat voorstaat. Desondanks kan de werkwijze van DWI wél bijdragen aan het oplossen van problemen van gedetineerden.

Ontbrekende informatie over resultaten en prestaties

Het terugdringen van recidive en overlast is het beoogde maatschappelijke effect van het nazorgbeleid. Hoewel eventuele verminderingen in recidive en overlast niet direct toe te schrijven zullen zijn aan het Amsterdamse nazorgbeleid geven cijfers over recidive en overlast wel degelijk inzicht in de relevantie van het nazorgbeleid. Deze cijfers ontbreken echter. Dit geldt ook voor cijfers over verbetering op de vijf leefgebieden. Binnen de gemeente Amsterdam wordt de ontwikkeling op leefgebieden van gedetineerden die nazorg is geboden niet gevolgd of geregistreerd.⁷ Verder ontbreekt ook de informatie over de omvang van de doelgroep en de daadwerkelijk geboden nazorg. Het is dus onbekend hoe groot het bereik van het Amsterdamse nazorgbeleid is.⁸

Doeltreffendheid nazorgbeleid niet exact te beoordelen

Vanwege het ontbreken van informatie is de doeltreffendheid van het gemeentelijke nazorgbeleid eigenlijk niet vast te stellen. Wel is duidelijk dat het Amsterdamse nazorgbeleid op meerdere niveaus beperkingen kent. Uit een grove benadering blijkt dat recidive onder gedetineerden nog steeds regelmatig voorkomt.⁹ De relevantie van het gemeentelijke nazorgbeleid is dus nog niet verminderd.

Indruk dat na detentie een aanzienlijke groep overblijft met onopgeloste problemen

Op basis van onderzoeken van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum van het ministerie ('WODC') en de GGD ontstaat de indruk dat *tijdens* detentie weinig vooruitgang wordt geboekt.¹⁰ Dezelfde onderzoeken zijn minder eensluidend over de periode *na detentie*. Soms wordt vooruitgang

⁷ 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.

⁸ Hierbij zijn we uitgegaan van cijfers over uitstroom uit detentie, omdat cijfers over de instroom ontbreken. Het bereik van preventieve nazorgmaatregelen bij aanvang van detentie is daardoor ook niet te bepalen.

⁹ Hierbij hebben we gekeken naar het aantal gedetineerden dat vaker dan één keer per kalenderjaar uit detentie uitstroomt. Dit is een 'grove' benadering omdat in deze aantallen bijvoorbeeld geen gedetineerden meetellen die wel recidiveren, maar geen detentie opgelegd krijgen. Ook gedetineerden die in verschillende kalenderjaren recidiveren (maar niet vaker dan eens per kalenderjaar) worden niet meegenomen. Het aantal gedetineerden dat binnen een kalenderjaar recidiveert varieert tussen de 14,2% en 17,6% in de periode 2008-2011.

¹⁰ WODC, *Derde meting van de monitor nazorg ex-gedetineerden*, november 2012 en GGD Amsterdam, *OGGZ-problematiek en nazorg bij Amsterdamse gedetineerden*, mei 2012.

waargenomen. Op basis van beide onderzoeken ontstaat echter het beeld dat, ook rekening houdend met eventuele verbeteringen na detentie, er nog een aanzienlijke groep gedetineerden overblijft met onopgeloste problemen op één of meerdere leefgebieden.

Kleiner bereik onder doelgroep door beleidsmatige keuzes

Een aanzienlijk deel van de gedetineerden komt niet in aanmerking voor nazorg 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. Uit onderzoek van het WODC blijkt echter dat kortgedetineerden niet minder problemen hebben dan gedetineerden die langer dan een maand in detentie verblijven én de recidive tussen beide groepen gedetineerden vergelijkbaar is. Afgezien van praktische redenen is er dus geen inhoudelijke reden om deze groep buiten het nazorgbeleid te houden.

Beperkingen bij bereik door gebreken bij screening en uitvoering nazorgbeleid

Voor gedetineerden waar Amsterdam zich op richt, is het niet vanzelfsprekend dat zij ook daadwerkelijk met nazorg worden bereikt. Dit hangt af van de in paragraaf 2.3.2. genoemde screening in de PI en de medewerking van de gedetineerde daarbij, maar ook van de mate waarin de gemeente Amsterdam daadwerkelijk erin slaagt om nazorg te bieden. De mate waarin dit laatste lukt varieert per leefgebied, maar bij geen enkel leefgebied is de geboden nazorg in orde.

Nazorgactiviteiten leiden niet tot snellere toeleiding of dit is onbekend

De activiteiten en inspanningen van de gemeente in het kader van nazorg leiden niet tot een snellere toeleiding tot voorzieningen of het is onbekend in hoeverre dit het geval is. Zo heeft de gemeente de mogelijkheid om tijdens detentie te starten met arbeidstoeleiding, maar dit wordt (nog) niet gedaan. Wel heeft de gemeente voor de leefgebieden arbeid en inkomen en schulden pilots gestart, maar deze zijn – al dan niet vanwege tegenvallende resultaten – niet voortgezet.

DWI gebruikt detentie als 'vindplaats' om hulp te bieden bij schulden of werk en inkomen

De gemeente start niet met arbeidstoeleiding en schuldhelpverlening tijdens detentie, maar streeft ernaar om op de eerste dag na ontslag uit detentie een intakegesprek met de klantmanager van DWI in te plannen. Deze activiteit zorgt niet voor een 'snellere' toeleiding naar deze voorzieningen. Toch kan een dergelijk gebruik van detentie als 'vindplaats' mogelijk wel bijdragen aan het oplossen van problemen van gedetineerden.

3 Analyse en aanbevelingen

In dit hoofdstuk geven wij de hoofdconclusie over de doelmatigheid van het Amsterdamse nazorgbeleid voor gedetineerden. Naar aanleiding van deze hoofdconclusie volgt een analyse van de achterliggende oorzaken en doen wij aanbevelingen voor het Amsterdamse nazorgbeleid.

3.1 Hoofdconclusie

Het Amsterdamse nazorgbeleid staat in het teken van het terugdringen van recidive onder Amsterdammers en de overlast die recidive met zich meebrengt. Een helder idee over de betekenis en plaats van het nazorgbeleid in de gemeente Amsterdam ontbreekt echter. Het is onvoldoende duidelijk wat de gemeente met het nazorgbeleid precies wil betekenen voor gedetineerde Amsterdammers en hoe invulling wordt gegeven aan de landelijke afspraken uit het samenwerkingsmodel nazorg. Ook is de samenhang van dit 'reguliere' nazorgbeleid met de bestaande gemeentelijke voorzieningen en andere vormen van beleid gericht op bijzondere doelgroepen (zoals de Top600-aanpak en ISD) onvoldoende inzichtelijk. Deze onduidelijkheid manifesteert zich ook bij het budget voor het nazorgbeleid: dit is fragmentarisch, voor een groot deel incidenteel en varieert sterk van jaar tot jaar.

Naast deze onduidelijkheden in het beleid en de variatie in het beschikbare budget kent de uitvoering van het nazorgbeleid allerlei problemen. Nazorg, in het bijzonder tijdens detentie, vereist samenwerking en het delen van informatie tussen de PI's en de gemeente. Deze informatie-uitwisseling verloopt van beide kanten niet goed. Daarnaast is het praktisch gezien moeilijk om goede nazorg te bieden omdat Amsterdammers over het hele land verspreid vastzitten, een groot deel korter dan een maand vast zit en het soms onbekend is wanneer zij vrij komen. Aan de andere kant blijkt de gemeente niet alle beschikbare middelen voor nazorg daadwerkelijk hiervoor in te zetten. Van de € 3 miljoen die in totaal beschikbaar was voor de jaren 2010-2012 is zo'n € 2 miljoen voor nazorg aangewend.

Er is weinig informatie beschikbaar over het aantal gedetineerden dat bereikt wordt met nazorg en welk effect de nazorg daarbij heeft gehad. Een exact antwoord op de vraag of het Amsterdams nazorgbeleid doelmatig is, is dan ook niet mogelijk. De onduidelijkheden in het beleid en budget en de praktische problemen bij het bieden van nazorg maken het echter wel onwaarschijnlijk dat de gemeente Amsterdam op een doelmatige wijze nazorg biedt aan gedetineerden.

3.2 Analyse en aanbevelingen

Het bieden van nazorg aan gedetineerden is niet eenvoudig. De redenen hiervoor zijn talrijk. De problemen die gedetineerden hebben zijn divers en soms moeilijk snel op te lossen. Deels komt dit omdat de gemeente afhankelijk is van de samenwerking met de PI's. Ook moeten gedetineerden zelf bereid zijn om mee te werken aan een succesvolle terugkeer in de samenleving. Toch heeft de gemeente mogelijkheden om de bestaande nazorg te verbeteren. De eerste drie aanbevelingen zijn hierop gericht.

Een ander soort probleem is dat het op dit moment niet duidelijk is wat de gemeente *wil* betekenen voor gedetineerden. De gedetineerden worden begeleid naar voorzieningen voor alle Amsterdammers die ondersteuning nodig hebben van de gemeente. Soms kunnen gedetineerden gebruik maken van specifiek voor hen bestemde voorzieningen, maar vaak ook niet. *Wil* de gemeente zich extra inspannen voor gedetineerden? En zo ja, in welke mate? Dat is niet duidelijk. Wij denken dat het komt omdat een integraal nazorgbeleid ontbreekt. Integraal beleid maakt de samenhang duidelijk tussen het reguliere nazorgbeleid waar dit rapport over gaat, de specifieke aanpakken met extra aandacht voor bepaalde groepen gedetineerden en de bestaande gemeentelijke voorzieningen. Een dergelijk integraal beleid is een belangrijk hulpmiddel om de doelmatigheid van *alle* gemeentelijke inspanningen voor gedetineerden te vergroten.

Hoe een dergelijk integraal nazorgbeleid er uit moet komen te zien is natuurlijk afhankelijk van politiek-bestuurlijke afwegingen. De aanbevelingen die wij tot slot doen richten zich dan ook vooral op het mogelijk maken van een dergelijke politiek-bestuurlijke afweging: helderheid over wat het nazorgbeleid precies inhoudt en het vergroten van de kennis over gedetineerden.

Mogelijkheden voor verbetering binnen het bestaande nazorgbeleid

Bij de uitvoering van het nazorgbeleid doen zich allerlei problemen voor. De informatie-uitwisseling met de PI's kent grote beperkingen en het is praktisch moeilijk om al tijdens detentie in de PI nazorg te bieden. Het is opvallend dat de goed lopende onderdelen van het nazorgbeleid vaak gericht zijn op het voorkomen van het ontstaan van nieuwe problemen door detentie. Voorbeelden hiervan zijn het opschorten en, na detentie, hervatten van uitkeringen en het doorbetalen van huur uit de bijzondere bijstand.

Deze vormen van nazorg hebben met elkaar gemeen 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. Ook hoeft de gemeente gedetineerden voor deze vorm van nazorg niet in de PI te bezoeken. De gemeente kan in deze gevallen in feite zelfstandig de benodigde ondersteuning bieden en, voor zover bekend, doet zij dit ook. Een uitzondering hierop is het bevriezen van lopende schuldhelpverleningstrajecten. Omdat de gemeente geen centraal overzicht heeft van de lopende trajecten wordt deze vorm van (preventieve) nazorg niet geboden. Door

alsnog dit centrale overzicht te realiseren kan de gemeente de nazorg op dit punt verbeteren.

Aanbeveling 1: Zorg voor centraal overzicht van lopende schuldhulpverleningstrajecten
Omdat veel trajecten voor schuldhulpverlening onder de verantwoordelijkheid van de stadsdelen worden gestart heeft DWI zelf geen overzicht van lopende trajecten van gedetineerde Amsterdammers. Als DWI zorgt dat ze dit overzicht wel heeft, kunnen lopende trajecten worden opgeschort conform de landelijke afspraken uit het samenwerkingsmodel nazorg.

Tegelijkertijd blijkt dat de nazorg niet goed van de grond komt als meer intensieve samenwerking met de PI's wel nodig is of als het nodig is om gedetineerden in de PI te bezoeken. De informatie-uitwisseling verloopt niet altijd goed en Amsterdammers zitten door het hele land verspreid vast. Dit soort praktische problemen maakt het erg moeilijk voor de gemeente om al tijdens detentie in actie te komen. Als de gemeente dat zou willen is het natuurlijk mogelijk om deze praktische problemen op te lossen, hoewel dat waarschijnlijk grote (financiële) inspanningen zou vereisen. Ook dan blijft het een probleem om kortgedetineerden of gedetineerden in voorlopige hechtenis tijdens detentie nazorg te bieden. Het doelmatig aanbieden van nazorg op de manier zoals het landelijke samenwerkingsmodel dat voorstaat, lijkt hierdoor niet goed mogelijk.

Toch betekent dit niet dat de samenwerking met de PI's geen mogelijkheden biedt. Doordat de PI's aan de gemeente melden welke Amsterdammers in detentie zijn gegaan en detentie hebben verlaten zijn bij de gemeente alle gedetineerde Amsterdammers bekend. In de praktijk maakt DWI hier al deels gebruik van. Ook blijkt uit onderzoek van de GGD dat het gebruik van deze informatie de moeite waard is omdat het niet vanzelfsprekend is dat gedetineerden met problemen al op een andere manier bij de gemeente bekend zijn. Detentie lijkt een mogelijke *vindplaats* te zijn voor Amsterdammers met problemen die niet op eigen kracht hun weg naar gemeentelijke voorzieningen weten te vinden. De gemeente kan daarom overwegen de aandacht te verschuiven van nazorgbeleid *tijdens* detentie naar een actieve benadering van gedetineerden (kort) *na* detentie waarvoor ook kortgedetineerden en gedetineerden in voorlopige hechtenis in aanmerking kunnen komen.

Aanbeveling 2: Onderzoek de mogelijkheid om (kort)gedetineerden (kort) na detentie actief te benaderen

Een groot deel van de Amsterdamse gedetineerden kan momenteel geen nazorg worden geboden omdat zij te kort vastzitten of omdat onbekend is wanneer zij vrij zullen komen. Deze gedetineerden moeten in de huidige situatie op eigen kracht hun weg vinden naar gemeentelijke voorzieningen. Omdat bij de gemeente wél bekend is om welke personen het hier gaat, bestaat de mogelijkheid om deze gedetineerden na detentie actief te benaderen.

Ook kan overwogen worden om, in het kader van het reguliere nazorgbeleid, de inspanningen voor *alle* gedetineerden te verschuiven van activiteiten tijdens detentie in de PI naar actieve benadering en doorgeleiding na afloop van detentie zoals dat ook al deels door DWI in de praktijk wordt toegepast.

Om een goede uitvoering van nazorgbeleid mogelijk te maken moet het beleid en het beschikbare budget op elkaar zijn afgestemd. Als de gemeente structureel extra inspanningen wil leveren in het kader van het reguliere nazorgbeleid, dan is daar een bijbehorend structureel budget voor nodig. Deze samenhang lijkt in de afgelopen jaren niet aanwezig te zijn geweest. Het beschikbare budget voor nazorg in de afgelopen jaren was gefragmenteerd en kenmerkte zich door onduidelijkheden en grote (incidentele) fluctuaties van jaar tot jaar. De bestedingen spoorden dan ook niet met de beschikbare middelen voor nazorg. Per saldo is er in de jaren 2010-2012 sprake van een onderbesteding van ruim € 1 miljoen. Tegelijkertijd zal het beschikbare budget in de toekomst sterk teruglopen: na 2013 resteert een budget van € 160.000 per jaar (ter vergelijking: in 2012 werd ruim € 700.000 uitgegeven). Het is de vraag of dit budget past bij de inspanningen die de gemeente in de toekomst wil leveren voor het nazorgbeleid.

Aanbeveling 3: Baken een helder en toereikend budget af voor het nazorgbeleid
De verschillende incidentele en structurele budgetten voor het nazorgbeleid van de afgelopen jaren waren niet afzonderlijk in de begroting opgenomen, maar maakten onderdeel uit van het budget maatschappelijke opvang. Door te werken met één helder afgebakend budget kan beter bewaakt worden dat het beschikbare budget spoort met de inspanningen die de gemeente wil leveren voor het nazorgbeleid.

Tot slot zien wij ook een belangrijk knelpunt bij de nazorg op het leefgebied huisvesting. Het is moeilijk voor gedetineerden om onderdak te vinden. De woningmarkt in Amsterdam is krap en de maatschappelijke opvang (voor zover gedetineerden daarvoor in aanmerking komen) kent aanzienlijke wachtlijsten. Een snelle oplossing van deze problemen is niet realistisch. Dit betekent dat de gemeente gedetineerden alleen maar snel onderdak kan bieden als zij bereid is om hen of specifieke groepen gedetineerden voorrang te geven boven andere Amsterdammers die huisvesting zoeken. Maar dit vraagt om een integrale afweging.

De noodzaak en kansen van een integraal nazorgbeleid

Gedetineerde Amsterdammers kunnen op verschillende manieren in aanmerking komen voor ondersteuning door de gemeente Amsterdam. Zo kunnen zij, net als alle andere Amsterdammers, gebruik maken van de verschillende bestaande voorzieningen van de gemeente op het gebied van identiteitsbewijzen, inkomen, arbeid, schulden, huisvesting en zorg. Ook kan het zijn dat gedetineerden behoren tot een bijzondere doelgroep zoals de Top600 of ISD en binnen de trajecten voor deze groepen de benodigde ondersteuning krijgen.

De reguliere nazorg voor gedetineerden die in dit onderzoek centraal staat vervult verschillende rollen. Ten eerste heeft de reguliere nazorg het karakter van generiek beleid, gericht op alle gedetineerde Amsterdammers.¹¹ Dat beleid moet voorkomen dat de problemen van gedetineerden tijdens detentie toenemen en via coördinatie gedetineerden stimuleren om bestaande voorzieningen te gebruiken. Daarnaast wordt soms speciaal voor een bepaalde afgebakende groep gedetineerden een nieuwe voorziening in het leven geroepen. Een voorbeeld hiervan is de (uiteindelijk niet gerealiseerde) opvang van gedetineerde vrouwen met meer dan één kind. In deze gevallen is geen sprake meer van generiek nazorgbeleid, maar van specifiek nazorgbeleid voor een bijzondere doelgroep.

Deze verschillende rollen van het reguliere nazorgbeleid vertroebelen hoe het beleid samenhangt met ander gemeentelijk beleid, zoals de bestaande voorzieningen die voor alle Amsterdammers toegankelijk zijn of het beleid voor bijzondere doelgroepen. Het belang van een helder en integraal nazorgbeleid bestaat eruit dat het pas dan mogelijk is om afgewogen beleidswijzigingen door te voeren waarbij op voorhand het effect van deze beleidswijzigingen redelijkerwijs valt in te schatten. De noodzaak hiervan neemt toe gezien het voornemen van het kabinet om grote veranderingen in het gevangeniswezen door te voeren.¹² Als deze veranderingen daadwerkelijk worden doorgevoerd kan dit de gemeente ertoe noodzaken het eigen nazorgbeleid hierop aan te passen.

Een helder en integraal nazorgbeleid maakt duidelijk voor welke groep gedetineerden de gemeente wat doet. Dit vereist allereerst helder onderscheid tussen generieke en specifieke vormen van nazorgbeleid: wat doet de gemeente voor alle gedetineerden en wat alleen voor specifieke groepen? Dit onderscheid is noodzakelijk om de samenhang tussen het reguliere nazorgbeleid en de vormen van beleid voor bijzondere doelgroepen inzichtelijk te maken. Daarnaast is het belangrijk om in het beleid onderscheid te maken tussen het coördineren en stimuleren van het gebruik van bestaande voorzieningen die voor alle Amsterdammers beschikbaar zijn of het inzetten van nieuwe voorzieningen die uitsluitend voor gedetineerden zijn bedoeld. Dit laatste onderscheid maakt duidelijk wat de gemeente doet voor gedetineerden bovenop de bestaande voorzieningen die er voor alle Amsterdammers zijn.

¹¹ Hierbij moet worden opgemerkt dat het reguliere nazorgbeleid zich niet richt op gedetineerden die korter dan één maand vastzitten of waarvan de ontslagdatum onbekend is. Het generieke karakter waarop hier wordt gedoeld komt tot uitdrukking in het feit dat er bij gedetineerden die wél in aanmerking voor reguliere nazorg er niet verder wordt gedifferentieerd naar verschillende soorten gedetineerden.

¹² Door het sluiten van PI's wordt het nog moeilijker om tijdens detentie nazorg te bieden. Tegelijkertijd kan een grotere nadruk op elektronische detentie de relevantie van nazorg in de PI beperken. De voorstellen van het kabinet zijn opgenomen in de brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer over het *Masterplan DII*, d.d. 22 maart 2013.

Aanbeveling 4: Stel een integraal nazorgbeleid voor gedetineerden op

Het reguliere nazorgbeleid van de gemeente staat niet op zich, maar hangt samen met de bestaande voorzieningen van de gemeente die bedoeld zijn voor alle Amsterdammers en trajecten die gericht zijn op bijzondere groepen gedetineerden (zoals de Top600 en ISD). Een integrale beschrijving van het nazorgbeleid maakt duidelijk hoe generiek en specifiek nazorgbeleid zich tot elkaar verhouden en wat de gemeente extra doet voor gedetineerden ten opzichte van andere Amsterdammers.

Een integraal nazorgbeleid maakt inzichtelijk welke onderlinge relaties er zijn tussen generiek en specifiek beleid en de bestaande voorzieningen van de gemeente. In figuur 3.1 is dat in beeld gebracht. De onderlinge afhankelijkheden tussen de verschillende elementen maken een integrale blik zinvol. Doeltreffend generiek nazorgbeleid kan ertoe leiden dat minder gedetineerden een beroep doen op specifiek nazorgbeleid zoals de Top600 of ISD. Ook kunnen meer en beter toegankelijke bestaande voorzieningen tot gevolg hebben dat er minder generiek nazorgbeleid nodig is omdat gedetineerden makkelijker hun eigen weg kunnen vinden. Door oog te hebben voor deze onderlinge afhankelijkheden ontstaat de kans om niet alleen de doelmatigheid van een (generiek) deel van het nazorgbeleid te bewaken, maar ook van het geheel van het gemeentelijke nazorgbeleid.

Figuur 3.1. Elementen van een integraal nazorgbeleid voor gedetineerden



Om dit mogelijk te maken is informatie nodig over de kenmerken van alle gedetineerde Amsterdammers. Welke Amsterdammers recidiveren? Welke recidivisten behoren tot bijzondere doelgroepen en welke niet? Wat zijn veel voorkomende problemen van gedetineerde Amsterdammers? Antwoorden op dit soort vragen maakt het mogelijk beredeneerd te kiezen om, bijvoorbeeld, de

generieke nazorg te versterken of juist meer in te zetten op specifieke trajecten voor bijzondere doelgroepen. Sinds kort beschikt het frontoffice nazorg van de gemeente Amsterdam over een applicatie waarin informatie wordt bijgehouden die (op termijn) een antwoord op deze vragen kan geven. Analyse van de informatie uit de applicatie maakt het mogelijk de evenwichtigheid en doelmatigheid van de gemeentelijke inspanningen voor gedetineerden te bewaken.

Aanbeveling 5: Gebruik informatie over gedetineerde Amsterdammers om doelmatigheid van het gehele nazorgbeleid te bewaken

Het frontoffice nazorg heeft eind 2012 een applicatie in gebruik genomen waarin de meldingen vanuit de PI's over alle gedetineerde Amsterdammers worden geregistreerd. De wijze waarop deze informatie voor management of analytische doeleinden gebruikt kan worden, is nog in ontwikkeling. Op (korte) termijn kan deze applicatie een grote bijdrage leveren aan het inzicht van de gemeente in de omvang en frequentie van detentie onder Amsterdammers.

4 Bestuurlijke reactie en nawoord rekenkamer

De rekenkamer heeft dit rapport op 18 april 2013 voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B en W. De burgemeester heeft namens het college van B en W op 10 mei 2013 een reactie gegeven op het rapport.

Hierna volgt de integrale tekst van de bestuurlijke reactie van het college van B en W en vervolgens het nawoord van de rekenkamer.

4.1 Bestuurlijke reactie

Op 18 april jongstleden heeft het College van B&W uw Conceptrapport 'Nazorg aan gedetineerden' ontvangen. Dit conceptrapport bestaat uit twee delen: het onderzoeksrapport en het bestuurlijk rapport.

In de begeleidende brief vraagt u het College om in de reactie specifiek in te gaan op de conclusies en aanbevelingen in het bestuurlijk rapport.

Allereerst wil het College waardering uitspreken voor het uitgebreide verslag van een grondig onderzoek naar de nazorg aan (ex-)gedetineerden. Uw conclusies en aanbevelingen zullen bijdragen aan verbetering van de nazorg aan (ex)gedetineerden in Amsterdam.

Reactie op de conclusies en analyse uit het bestuurlijk rapport

Het College onderschrijft de analyse in het rapport ten aanzien van een aantal knelpunten in Amsterdam met betrekking tot het beleid en de uitvoering van nazorg aan (ex)gedetineerden. We zien wat er maatschappelijk gaande is. Dit vraagt om een hernieuwd kader. Het College zal opdracht geven dit nieuwe kader te ontwikkelen.

Willen we alle ambities kunnen waarmaken dan zullen er prioriteiten moeten worden gesteld ten aanzien van de uitvoering. Het College zal hiervoor een plan van aanpak laten ontwikkelen. Daarbij zal het College ook voorstellen doen over de daarvoor benodigde en beschikbare middelen.

In dat kader zullen we ook ingaan op het gewenste aanbod voor de verschillende deelgroepen die het rapport ook onderscheidt zoals kort of lang gedetineerden, of (ex)gedetineerden die wel of niet tot de OGGZ doelgroep behoren.

We betreuren het dat het in de praktijk niet altijd mogelijk blijkt te zijn kort gestraften (korter dan 4 weken) en buiten Amsterdam gedetineerden tijdig voldoende hulp te bieden.

Het college onderschrijft de constatering van de rekenkamer dat er ten aanzien van huisvesting en onderdak knelpunten zijn als het gaat om de niet OGGZ- doelgroep

onder de ex-gedetineerden. Deze knelpunten zijn al langer in beeld bij het College en hebben de aandacht binnen het cluster Sociaal en Veilig.

Uitgangspunt bij het scheppen van een nieuw kader en het maken van een gedegen plan van aanpak is het realiseren van die activiteiten die daadwerkelijk bijdragen aan het doel van de nazorg, namelijk het terugdringen van recidive. Net als alle doelstellingen binnen het cluster Sociaal en Veilig moet gewerkt worden met schaarse middelen en wordt daarbij zoveel mogelijk uitgegaan van verstevigen en/of behoud van de eigen verantwoordelijkheid van (ex-) gedetineerden.

Reactie op de aanbevelingen uit het bestuurlijk rapport

Aanbeveling 1: *Zorg voor centraal overzicht van lopende schuldhulpverleningstrajecten*
Omdat veel trajecten voor schuldhulpverlening onder verantwoordelijkheid van de stadsdelen worden gestart heeft DWI zelf geen overzicht van lopende trajecten van gedetineerde Amsterdammers. Als DWI zorgt dat ze dit overzicht wel heeft, kunnen lopende trajecten worden opgeschort conform de landelijke afspraken uit het samenwerkingsmodel nazorg.

Reactie:

De dienst Werk en Inkomen werkt samen met de stadsdelen aan een verbeterd informatiesysteem waarmee de schuldhulp in de stad kan worden gemonitord. Het College gaat onderzoeken of in dat kader de gevraagde informatie over detentie kan worden gedeeld met de uitvoerders van schuldhulpverlening zodat trajecten tijdelijk kunnen worden onderbroken.

Aanbeveling 2: *Onderzoek de mogelijkheid om (kort)gedetineerden (kort) na detentie actief te benaderen*

Een groot deel van de Amsterdamse gedetineerden kan momenteel geen nazorg worden geboden omdat zij te kort vastzitten of omdat onbekend is wanneer zij vrij zullen komen. Deze gedetineerden moeten in de huidige situatie op eigen kracht hun weg vinden naar gemeentelijke voorzieningen. Omdat bij de gemeente wél bekend is om welke personen het hier gaat, bestaat de mogelijkheid om deze gedetineerden na detentie actief te benaderen.

Ook kan overwogen worden om, in het kader van het reguliere nazorgbeleid, de inspanningen voor alle gedetineerden te verschuiven van activiteiten tijdens detentie in de penitentiaire inrichting (PI) naar actieve benadering en doorgeleiding na afloop van detentie zoals dat ook al deels door DWI in de praktijk wordt toegepast.

Reactie:

Bij de nazorg aan (ex)gedetineerden moeten we ons realiseren dat niet alle (ex)gedetineerden behoefte hebben aan (na)zorg. Een aantal is na het uitzitten van de straf weer gewoon vrij burger en wil de detentieperiode liefst geheim houden.

Bij het actief benaderen van gedetineerden na detentie zodat zij hun weg kunnen vinden naar beschikbare zorg en ondersteuning wil het College daar ook rekening mee houden. Daarom wil het College deze aanbeveling als volgt invullen:

- Voor alle Amsterdamse gedetineerden is een informatiepakket beschikbaar gesteld in de PI's waar Amsterdammers verblijven. Hierin is informatie opgenomen over waar iemand terecht kan na detentie mocht hij/zij zorg en ondersteuning nodig hebben.
Dit informatiemateriaal zal opnieuw onder de aandacht worden gebracht bij de PI's om Amsterdammers die worden ontslagen uit detentie de folder mee te geven. Ook zullen op regelmatige basis de medewerkers van de PI's worden voorgelicht over de nazorg aan Amsterdamse gedetineerden.
- Onderzocht zal worden hoe de frontoffice nazorg detentie ingericht kan worden als een loket waar alle gedetineerden terecht kunnen voor hulp op de vijf leefgebieden.

Het College deelt de opvatting van de Rekenkamer dat de ervaring leert dat het voor de groepen met enkelvoudige problematiek beter is de inspanningen te verschuiven van activiteiten *tijdens* naar *na* detentie. Voor specifieke groepen kent de gemeente Amsterdam met het ministerie van Justitie al een jarenlange samenwerking gericht op, daar waar mogelijk en nodig, al tijdens detentie zorg en ondersteuning te bieden. De gedachte dat detentie de 'levensloop' niet mag onderbreken, ondersteunen we nog steeds. Mensen die voorafgaand aan detentie zorg ontvingen horen deze ook te krijgen tijdens en indien nodig ook na detentie.

Aanbeveling 3: Baken een helder en toereikend budget af voor het nazorgbeleid

De verschillende incidentele en structurele budgetten voor het nazorgbeleid van de afgelopen jaren waren niet afzonderlijk in de begroting opgenomen, maar maakten onderdeel uit van het budget maatschappelijke opvang. Door te werken met één helder

afgebakend budget kan beter bewaakt worden dat het beschikbare budget spoort met de inspanningen die de gemeente wil leveren voor het nazorgbeleid.

Reactie:

Het College zal een aangepast beleidskader formuleren voor de aanpak van de nazorg. In dat kader zal het College ook aangeven welke middelen er voor de nazorg worden ingezet.

In het plan van aanpak zal duidelijk onderscheid gemaakt worden tussen reguliere en specifieke, dienstoverstijgende activiteiten. Dit onderscheid zal ook gemaakt worden in de financiële paragraaf.

Daar waar specifieke, dienstoverstijgende activiteiten moeten worden ontplooid zal het ook om een specifiek budget gaan.

Aanbeveling 4: Stel een integraal nazorgbeleid voor gedetineerden op

Het reguliere nazorgbeleid van de gemeente staat niet op zich, maar hangt samen met de bestaande voorzieningen van de gemeente die bedoeld zijn voor alle Amsterdammers en trajecten die gericht zijn op bijzondere groepen gedetineerden (zoals de Top600 en ISD). Een integrale beschrijving van het nazorgbeleid maakt duidelijk hoe generiek en specifiek nazorgbeleid zich tot elkaar verhouden en wat de gemeente extra doet voor gedetineerden ten opzichte van de andere Amsterdammers.

Reactie:

Zoals eerder al aangegeven ziet het college de samenhang met andere bestaande voorzieningen en maatschappelijke ontwikkelingen. Dit vraagt om een hernieuwd kader. Het College zal opdracht geven dit nieuwe kader te ontwikkelen en daarbinnen ook aangeven welke prioriteiten voor specifieke doelgroepen daarin worden gesteld.

Ook in het kader van de Aanpak Top600 is de nazorg na detentie een belangrijk thema. Het college is voor deze specifieke doelgroep begin 2013 al van start gegaan met een pilot om de nazorg aan ex-gedetineerden te verbeteren. Daarbij is voor de (ex-)gedetineerden uit de Top600 al een aantal knelpunten opgelost. In deze pilot komen ook voorstellen voor verbetering van het (reguliere) nazorgproces naar voren. Het gaat daarbij enerzijds om praktische zaken (zoals opvang aan de poort, contact tussen Top600-regisseurs en de PI's, opname van DJI in het convenant Top600, en anderzijds om verbeteringen in het proces van aansluiting tussen binnen en buiten detentie (zoals tijdige signalering van de datum waarop een gedetineerde vrijkomt, directe aansluiting tussen detentieperiode en onderdak en het al in detentie beginnen met toeleiding naar leer/werktrajecten). Deze ervaringen uit de Aanpak Top600 op het gebied van nazorg na detentie, vormen input voor de ontwikkeling van het nieuwe kader voor het reguliere nazorgproces.

Aanbeveling 5: Gebruik informatie over gedetineerde Amsterdammers om doelmatigheid van het gehele nazorgbeleid te bewaken

Het frontoffice nazorg heeft eind 2012 een applicatie in gebruik genomen waarin de meldingen vanuit de PI's over alle gedetineerde Amsterdammers worden geregistreerd. De wijze waarop deze informatie voor management of analytische doeleinden gebruikt kan worden, is nog in ontwikkeling. Op (korte) termijn kan deze applicatie een grote bijdrage leveren aan het inzicht van de gemeente in de omvang en frequentie van detentie onder Amsterdammers.

Reactie:

Het College onderschrijft deze aanbeveling. In het plan van aanpak worden criteria opgenomen waaraan de sturingsinformatie Nazorg Detentie moet voldoen en de eisen die dit stelt aan de daarvoor gebruikte informatiesystemen. .

De acties die hierboven in reactie op uw aanbevelingen zijn beschreven worden opgenomen in het plan van aanpak waartoe het College opdracht zal geven.

4.2 Nawoord rekenkamer

Allereerst willen wij het college bedanken voor haar reactie op dit rapport. Wij zijn verheugd dat het college onze bevindingen en de analyse daarvan onderschrijft. Het college geeft aan met behulp van dit rapport de nazorg aan gedetineerden in Amsterdam te willen verbeteren. Hiervoor neemt het college vrijwel alle aanbevelingen over. Het college plaatst wel wat kanttekeningen bij de tweede aanbeveling ('onderzoek de mogelijkheid om (kort)gedetineerden (kort) na detentie actief te benaderen') en kiest voor een afwijkende invulling. We zullen daar in het tweede deel van ons nawoord op reageren. Eerst willen we echter nog stil staan bij onze aanbevelingen om te komen tot een integraal beleid met bijbehorend budget. Deze aanbevelingen zijn wellicht toch makkelijker geformuleerd dan uitgevoerd. We kunnen ons voorstellen dat het college daar ook in het verleden mee heeft geworsteld.

Een nieuw (integraal) kader en budget voor nazorg aan gedetineerden

Het college wil een nieuw kader ontwikkelen. Dat vinden we positief. Wij zouden daarbij nog wel wat suggesties willen meegeven. Tot nu toe is er veel verwarring over wat nazorg precies is. Juist omdat het zoveel beleidsterreinen raakt. Wij denken dat het daarom belangrijk is om eerst goed vast te stellen waar het over gaat. En de relaties te beschrijven met die andere beleidsterreinen. Integraal betekent in onze visie dat helder is beschreven wat de relatie is tussen het reguliere nazorgbeleid voor *alle gedetineerden*, het specifieke nazorgbeleid voor *bijzondere groepen gedetineerden* (zoals Top600 en ISD) en de bestaande gemeentelijke voorzieningen die er voor *alle Amsterdammers* zijn. Daarbij spelen twee soorten keuzes een rol. Het is de vraag in welke mate de beschikbare capaciteit gelijk wordt verdeeld over alle gedetineerden of dat er gekozen wordt voor extra aandacht voor specifieke groepen. Een tweede keuzeprobleem is of, en zo ja in welke mate ex-gedetineerden bij bestaande gemeentelijke voorzieningen voorrang krijgen boven andere Amsterdammers met problemen. Onze gedachte is dat in het formuleren van de algemene ambitie ten aanzien van ex-gedetineerden, het opstellen van een nieuw *integraal* kader en een plan van aanpak voor de *reguliere* nazorg deze keuzes betrokken zouden moeten worden. Wij adviseren de raad om het college te laten verduidelijken of dat ook het plan is van het college.

Wij denken dat het niet alleen belangrijk is om een dergelijk nazorgbeleid daadwerkelijk te ontwikkelen, maar dat het ook tijdig gereed komt. Dit is vooral van belang omdat het beschikbare budget met ingang van 2014 sterk zal dalen. Ook hier kunnen wij ons voorstellen dat het gezien de noodzakelijke zorgvuldigheid praktisch moeilijk zal zijn om al voor 2014 een voorstel voor nieuw beleid met een bijbehorend passend budget gereed te hebben. Mogelijk is een tijdelijke oplossing voor 2014 noodzakelijk. Wij adviseren de raad aan het college te vragen wanneer zij verwacht een voorstel voor nieuw beleid met bijbehorend passend budget te kunnen doen, en (eventueel) welke tijdelijke oplossing het college voor 2014 wil treffen.

Onderzoeken van mogelijkheden voor het actief benaderen van gedetineerden na detentie

Onze tweede aanbeveling vraagt het college om de mogelijkheden te onderzoeken om gedetineerden na afloop van detentie te benaderen voor nazorg. In het bijzonder kan nu kortgedetineerden (en gedetineerden in voorlopige hechtenis) geen nazorg worden geboden. Deze gedetineerden zitten te kort vast (of het is onbekend wanneer zij vrij komen) waardoor er te weinig tijd is om in de PI de screening te voltooien en de benodigde nazorg te organiseren. Dit is een grote groep: circa 50% van alle gedetineerden.

Het college onderkent deze problematiek, maar geeft aan gedetineerden niet standaard actief te willen benaderen. In plaats daarvan wil het college de voorlichting en loketfunctie waar nodig (en mogelijk) te versterken. De reden hiervoor is dat gedetineerden niet altijd behoefte hebben aan nazorg. Dit is een terechte opmerking. Nazorg wordt immers geboden op basis van vrijwilligheid. Na afloop van detentie zijn gedetineerden weer vrij burger en een deel zal geen ondersteuning willen van de gemeente. Het gaat ons er niet om dat deze groep gedetineerden alsnog (en ongevraagd) allemaal door de gemeente actief thuis moeten worden bezocht. Wat wij aanbevelen is te onderzoeken of het mogelijk is om (in ieder geval bij kortgedetineerden) actief na te gaan of er behoefte is aan nazorg. Als dan blijkt dat er behoefte is kan de gemeente na detentie de hulpvragen in kaart brengen en de benodigde nazorg organiseren.

Wij kunnen ons voorstellen dat dit op verschillende manieren kan gebeuren. De meest 'passieve' vorm is, het door het college voorgestelde, in de PI voorlichting geven over nazorg aan gedetineerden. Een voorbeeld van een actievere vorm van benaderen is het gericht aanschrijven van gedetineerden na detentie met dezelfde informatie over de mogelijkheden voor nazorg. Wellicht is een meer verdergaande actieve vorm ook mogelijk. Bijvoorbeeld door met de PI's af te spreken dat in plaats van de huidige uitgebreide en problematische screening op hulpvragen uitsluitend in beeld wordt gebracht of de gedetineerde zelf aangeeft behoefte te hebben aan nazorg. Deze gedetineerden kunnen vervolgens na afloop van detentie actief uitgenodigd worden voor een intakegesprek. Deels werkt DWI al op deze wijze.

Hoe de gemeente dit uiteindelijk zal vormgeven hangt deels af van wat er praktisch mogelijk is en deels van wat de gemeente (met beperkte middelen) bereid is te doen. Dit betekent dat keuzes nodig zijn. Gezien de grote groep gedetineerden die met het huidige nazorgbeleid niet wordt bereikt, vinden wij het belangrijk dat aan deze keuze een onderzoek ten grondslag ligt waarin de verschillende mogelijkheden in beeld zijn gebracht. Wij adviseren de gemeenteraad het college te verzoeken het onderzoek, zoals bedoeld in onze tweede aanbeveling, uit te voeren en de resultaten te betrekken bij de ontwikkeling van het nieuwe nazorgbeleid.



Rekenkamer Amsterdam

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

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