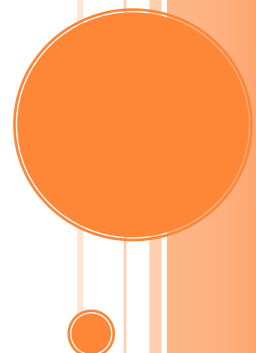


Rekenkameronderzoek

Nazorg: Terugkeer van ex-gedetineerden in de Amersfoortse samenleving

Rekenkamer Amersfoort
februari 2017



Colofon

Uitgavedatum: februari 2017



Rekenkamer Amersfoort
Stadhuisplein 5
Postbus 4000
3800 EA Amersfoort

T 033 469 43 12
E rekenkamer@amersfoort.nl
I www.amersfoort.nl/rekenkamer



NSCR
De Boelelaan 1077a
Postbus 71304
1008 BH Amsterdam

T 020 598 5239
E nscr@nscr.nl
I www.nscr.nl

Onderzoeksteam NSCR: prof.dr. P.H. (Peter) van der Laan, dr. A.J.E. (Anja) Dirkzwager en drs. M. (Merel) Dirkse

Onderzoeksteam Rekenkamer: drs. R.C.M. (Karin) Stadhouders en drs. M.P. (Marleen) van den Nieuwendijk RA

Inhoudsopgave

Begrippenlijst, afkortingen en instanties	4
Dankwoord NSCR	6
Hoofdstuk 1 Inleiding.....	7
1.1 Achtergrondinformatie	7
1.2 Aanleiding	8
1.3 Centrale onderzoeksvraag en deelvragen	8
1.4 Scope	9
1.5 Onderzoeksaanpak	9
Hoofdstuk 2 Landelijk nazorgbeleid	12
2.1 Inleiding	12
2.2 Ontstaansgeschiedenis landelijk nazorgbeleid.....	12
2.3 Convenant re-integratie van (ex-)gedetineerden.....	13
2.4 Conclusie landelijk nazorgbeleid	15
Hoofdstuk 3 Opzet Amersfoorts nazorgbeleid	17
3.1 Inleiding	18
3.2 Ontstaansgeschiedenis Amersfoortse nazorgbeleid	18
3.3 Het huidige nazorgbeleid	19
3.4 Aansluiting Amersfoorts beleid op landelijk beleid.....	23
3.5 Conclusie	34
Hoofdstuk 4 Uitvoering Amersfoorts nazorgbeleid	35
4.1 Inleiding	35
4.2 Totale groep.....	36
4.3 Vanuit PI naar Amersfoort	38
4.4 Uitvoering op de vijf leefgebieden	40
4.5 Politiecontact.....	49
4.6 Kosten/budgetten nazorg	52
4.7 Succesfactoren in de uitvoering	55

4.8 Knelpunten en aandachtspunten in de uitvoering	56
Hoofdstuk 5 Ervaringen van Amersfoortse ex-gedetineerden	59
5.1 Inleiding	59
5.2 Vijf verhalen.....	59
5.3 Conclusie	63
Hoofdstuk 6 Antwoorden en aanbevelingen	65
6.1 Inleiding	65
6.2 Antwoord op de onderzoeksvragen	65
6.3 Aanbevelingen.....	72
Bijlage 1. Overzicht gebruikte literatuur en documenten gemeente Amersfoort	73
Bijlage 2. Overzicht geraadpleegde ketenpartners	74
Bijlage 3. Overzicht van interviews met Amersfoortse ex-gedetineerden.....	75
Bijlage 4. What works en Good lives model.....	76

BEGRIPPENLIJST, AFKORTINGEN EN INSTANTIES

BIJ	Project Bestuurlijke Informatievoorziening Justitiabelen
BKR	Bureau Kredietregistratie
Bluespot	Registratiesysteem van de politie. Bluespot exporteert informatie over incidenten, verdachten, benadeelden en dergelijke per criminaliteitsvorm uit de Basisvoorziening Handhaving (BVH).
BRP	Basisregistratie Personen
BSN	Burger Service Nummer
BVH	Basisvoorziening Handhaving. Incidenten registratiesysteem van de Nederlandse politie.
CJIB	Centraal Justitieel Incasso Bureau
Dataminer	Gemeentelijke nazorgapplicatie
De Waag	Centrum voor ambulante forensische geestelijke gezondheidszorg
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DPAN	Digitaal Platform Aansluiting Nazorg
Exodus	Landelijke organisatie die met professionals en vrijwilligers opvang en begeleiding biedt aan ex-gedetineerden, gedetineerden en hun familieleden.
GCOS	Generiek Casusoverleg Ondersteunend Systeem
GGz	Geestelijke Gezondheidszorg
GLM	Good Lives Model
ISD	Inrichting voor Stelselmatige Daders
Kortverblijver	Iemand met een detentieduur korter dan 90 dagen.
Kwintes	Landelijke instelling in de geestelijke gezondheidszorg en maatschappelijke opvang. Zij bieden ondersteuning aan mensen met een psychische of sociale kwetsbaarheid bij wonen, werken, leren en recreëren.
Langverblijver	Iemand met een detentieduur langer of gelijk aan 90 dagen.

Menscentraal	Gemeentelijke ICT module
NSCR	Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving
OM	Openbaar Ministerie
PGA	De persoonsgebonden aanpak. Een integrale (zorg, bestuur, veiligheid) plan van aanpak, met aandacht voor alle leefgebieden voor personen die frequent ernstige overlast veroorzaken of criminaliteit plegen.
PGA-lokaal	Persoonsgerichte aanpak op lokaal niveau
PI	Penitentiaire Inrichting
RIC	Re-integratiecentrum
RNR	Risk-Need-Responsivity-model
Sharepoint	Programma van Microsoft om webpagina's, documenten, lijsten, agenda's en andere gegevens te delen met collega's en partners.
Suite4Werk	Systeem van de afdeling Sociale Zekerheid
Suwinet	Systeem van informatie-uitwisseling in de keten van werk en inkomen.
SZ	Gemeentelijke afdeling Sociale Zekerheid
Top X	Persoonsgerichte aanpak op regionaal niveau
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemers Verzekeringen
Veiligheidshuis	Netwerksamenwerkingsverbanden, die partners uit de strafrechtketen, de zorgketen, gemeentelijke partners en bestuur verbinden in de aanpak van complexe problematiek.
Ministerie VenJ	Ministerie van Veiligheid en Justitie
VHRU	Veiligheidshuis Regio Utrecht
Victas	Centrum voor verslavingszorg. Victas biedt deskundige hulp bij verslaving aan alcohol, seks, cannabis of andere verslavingen.
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Wmo	Wet Maatschappelijke Ondersteuning
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

DANKWOORD NSCR

Aan het onderzoek dat ten grondslag ligt aan voorliggend rekenkamerrapport, heeft een groot aantal medewerkers van diverse bij nazorg betrokken instanties meegewerkt. Zonder hun medewerking was het niet goed mogelijk geweest een beeld te schetsen van de gang van zaken rond nazorg in Amersfoort.

Dat geldt in het bijzonder voor de medewerkers van het coördinatiepunt nazorg. Zij verstrekten niet alleen toegang tot allerlei relevante en noodzakelijke informatie, maar waren ook openhartig over de gang van zaken, procedures, dilemma's, eigen functioneren enz. Veel dank daarvoor.

Ook zijn wij dank verschuldigd aan de politie, die veel tijd en energie heeft gestopt in het beschikbaar stellen van informatie over ex-gedetineerden.

Ook willen wij de ketenpartners, de begeleiders en, niet in de laatste plaats, ex-gedetineerden bedanken. Zij waren bereid in uitvoerige gesprekken hun ervaringen met nazorg met ons te delen.

Tot slot gaat onze dank uit naar de rekenkamer. De rekenkamer stelde ons in staat het fenomeen nazorg diepgaand te onderzoeken en loste bovendien enkele problemen rond informatievoorziening voortvarend op.

M.J. Dirkse, A.J.E. Dirkwager & P.H. van der Laan

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

1.1 Achtergrondinformatie

In Nederland keren jaarlijks circa 35.000 volwassenen uit detentie terug in de samenleving. Dit betekent dat een aanzienlijke groep ex-gedetineerden voor de uitdaging staat om na hun verblijf in detentie de draad van hun leven weer op te pakken. Het is bekend dat de recidivecijfers hoog zijn onder ex-gedetineerden. Ongeveer de helft van hen heeft binnen twee jaar opnieuw contact met justitie vanwege een misdrijf en bijna een derde wordt binnen twee jaar opnieuw ingesloten in een penitentiaire inrichting (PI).¹ Gedetineerden en ex-gedetineerden zorgen daarmee voor aanzienlijke overlast en kosten de maatschappij veel geld (maatschappelijke opvang, politie-inzet, detentie). Dit betekent dat gemeenten en de rijksoverheid belang hebben bij het verminderen van recidive.

Een van de manieren om recidive terug te dringen en een succesvolle re-integratie te bevorderen is om ex-gedetineerden nazorg aan te bieden. Door de leefomstandigheden van gedetineerden na detentie te verbeteren, neemt de kans op recidive af. Bepaalde leefomstandigheden, zoals het hebben van een stabiele baan, inkomen en een woning, zijn van belang voor het stoppen met criminaliteit, maar veel ex-gedetineerden ervaren juist op deze leefgebieden problemen.²

Om de levenssituatie van ex-gedetineerden te verbeteren, wordt al tijdens detentie begonnen met het voorbereiden op hun terugkeer in de maatschappij. Gemeenten en rijksoverheid hebben afgesproken zich gezamenlijk in te zetten om de terugkeer van personen uit PI's naar de samenleving in goede banen te leiden. Gemeenten geven op eigen wijze invulling aan re-integratie van ex-gedetineerden, maar over de manier waarop is weinig bekend.

Op de website van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) zijn enkele beleidsnota's en evaluatierapporten te vinden uit de jaren 2009 en 2010 van de gemeenten Winterswijk, Groningen, Deventer, Nijmegen en Almere.³ Deze publicaties gaan vaak slechts in op een specifiek onderdeel van het nazorgbeleid, zoals nazorg bij veelplegers, of het betreft plannen van aanpak. Zij geven een beperkt beeld van de daadwerkelijke invulling van het nazorgbeleid van de gemeenten.

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) onderzocht vanaf 2010 nazorg aan ex-gedetineerden in verschillende gemeenten.⁴ De zogenaamde Nazorgmonitor brengt in kaart hoeveel (ex-)gedetineerden een identiteitsbewijs, inkomen, huisvesting, schulden en contact met een zorginstelling hebben op het moment dat zij een PI binnenkomen, op het moment dat hun detentie erop zit en op het moment dat zij zich zes maanden in de vrije maatschappij bevinden. Uit metingen van de Nazorgmonitor blijken gedetineerden vaak al problemen te hebben op genoemde

¹ Linckens, P. & Loeff, J. de. (2015). *Gevangeniswezen in getal 2010-2014*. Dienst Justitiële Inrichtingen. Ministerie van Veiligheid en Justitie.

² Dirkwager, A.J.E., Nieuwbeerta, P. & Fiselier, J.P.S. (2009). Onbedoelde gevolgen van vrijheidsstraffen. Een literatuurstudie. *Tijdschrift voor de Criminologie*, 15, p.21-41.

³ <https://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gezondheid-en-maatschappelijke-ondersteuning/nazorg-ex-gedetineerden.aspx>.

⁴ Het WODC deed onderzoek in de gemeenten: Amsterdam, Rotterdam, Eindhoven, Assen, Oss (en omgeving), Purmerend, Breda, Emmen, Hoogeveen en Spijkenisse.

gebieden op het moment dat zij in detentie komen. Ook blijkt dat er vaak geen goed beeld geschetst kan worden van de situatie van ex-gedetineerden na detentie, omdat maar weinig gemeenten informatie over de verschillende gebieden van het re-integratiebeleid bijhouden.⁵

De rekenkamer Amsterdam heeft in 2013 het nazorgbeleid van de gemeente Amsterdam onderzocht. Hieruit komt naar voren dat slechts een deel van de Amsterdamse gedetineerden tot de (beleidsmatige) doelgroep wordt gerekend en dat van die groep maar een deel ook daadwerkelijk met nazorg wordt bereikt. Op elk leefgebied doen zich belemmeringen en tekorten voor in de geboden nazorg; een deel van de Amsterdamse gedetineerden slaagt er niet in om hun problemen op te lossen.⁶

De twee onderzoeken laten zien dat nazorg aan (ex-)gedetineerden geen gemakkelijke taak is. In dit onderzoek van rekenkamer Amersfoort wordt nagegaan hoe de gemeente Amersfoort invulling geeft aan het nazorgbeleid. Het onderzoek biedt inzicht in wat wel en niet uit de verf komt op het gebied van nazorg en welke knelpunten door betrokkenen worden ervaren.

1.2 Aanleiding

Gemeenten hebben een duidelijke verantwoordelijkheid en regierol bij de nazorg aan ex-gedetineerden en dienen met hun inspanningen een bijdrage te leveren aan de realisatie van de doelstellingen van het nazorgbeleid. Er is geen directe aanleiding om het beleid op het gebied van nazorg aan ex-gedetineerden te onderzoeken.

1.3 Centrale onderzoeksvraag en deelvragen

Het rekenkameronderzoek richt zich op het beleid en de coördinatie van nazorg van de gemeente Amersfoort. De hoofdvraag van dit onderzoek is tweeledig:

Hoe is het door de gemeente Amersfoort gevoerde beleid op het gebied van nazorg aan ex-gedetineerden vormgegeven en in hoeverre valt te verwachten dat dit gevoerde beleid bijdraagt aan een succesvolle re-integratie van ex-gedetineerden?

Deze centrale vraag wordt beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Op wie heeft de nazorg in Amersfoort betrekking?
2. Hoe wordt het nazorgbeleid in Amersfoort vormgegeven?
3. Door wie wordt de nazorg aan ex-gedetineerden uitgevoerd?
4. Hoe vergaat het ex-gedetineerden in de gemeente Amersfoort?

Voor alle ex-gedetineerden terugkerend naar de Nederlandse samenleving is het van belang dat zij werken aan de basisvoorwaarden voor een goede re-integratie. Nazorg moet bijdragen aan het terugdringen van recidive door het optimaliseren van de leefomstandigheden na detentie. Voor het welzijn van ex-gedetineerden is het van belang dat basisvoorzieningen voor re-integratie zijn geregeld. Het gaat hierbij om de volgende basisvoorzieningen:

⁵ Beerthuizen, M.G.C.J., Beijersbergen, K.A., Noordhuizen, S., & Weijters, G (2015). *Vierde meting van de monitor nazorg ex-gedetineerden*. WODC.

⁶ Rekenkamer Amsterdam, Nazorg aan gedetineerden. Een ongemakkelijke keten (2013).

1. Een geldig identiteitsbewijs;
2. Onderdak direct na detentie;
3. Inkomen uit werk of een (tijdelijke) uitkering om na detentie in het eerste levensonderhoud te kunnen voorzien, en indien arbeid niet beschikbaar is, een vorm van dagbesteding;
4. Inzicht in schuldenproblematiek;
5. Het vaststellen van zorgbehoeften en (indien van toepassing) het zorgen voor een passende indicatie en het realiseren van (continuïteit van) zorg.

Gemeenten hebben de regie bij nazorg en het bevorderen van de vijf basisvoorzieningen. De gemeente streeft naar een goed verloop van de samenwerking met betrokken ketenpartners, zodat de ex-gedetineerde vanuit de PI naar de juiste voorzieningen wordt geleid.

Onder nazorg wordt het volgende verstaan:⁷

- 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;
- Het uitwisselen van de benodigde informatie hiervoor met de PI's.

1.4 Scope

Het onderzoek richt zich op volwassen ex-gedetineerden, die zich in de periode 2013 – 2015 na detentie in Amersfoort hebben gevestigd. Het onderzoek richt zich op de rol en het functioneren van de gemeente Amersfoort bij de uitvoering van de nazorg voor ex-gedetineerden. Ook de ketenpartners zijn betrokken geweest bij het onderzoek. De werkprocessen bij deze partners zijn geen onderdeel geweest van het onderzoek. Het onderzoek richt zich op gemeentelijke nazorg, dat wil zeggen vrijwillige nazorg. Het gaat daarbij niet om nazorg waaraan een justitiële titel ten grondslag ligt, zoals bijvoorbeeld toezicht en begeleiding in het kader van voorwaardelijke schorsing, voorlopige hechtenis of voorwaardelijke invrijheidsstelling.

1.5 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van het bestuderen van literatuur en documenten. Daarnaast zijn diverse informatiebestanden geraadpleegd. Ook zijn er interviews gehouden met ex-gedetineerden, begeleiders en medewerkers van betrokken organisaties en ketenpartners. Het conceptrapport (excl. het laatste hoofdstuk) is voor een controle op de feiten voor technisch wederhoor aangeboden bij de respondenten van de betrokken organisaties en ketenpartners (twee weken). Hierna is vervolgens het laatste hoofdstuk opgesteld.

⁷ Zie ook *Nazorg aan gedetineerden. Een ongemakkelijke keten* (Rekenkamer Amsterdam, 2013, p.24).

1.5.1 Literatuur en documenten

Er zijn diverse beleidsstukken en regelingen bestudeerd, zowel ten aanzien van nazorg in het algemeen als die in Amersfoort in het bijzonder. Het Amersfoortse nazorgbeleid is neergelegd in een aantal afzonderlijke documenten. Zo is er onder andere gebruik gemaakt van: het Handboek nazorg Eemland Zuid, Werkwijze coördinatiepunt, notities over het Amersfoortse nazorgbeleid, evaluatie van de pilot 'Hulp die werkt' en de verschillende werkafspraken tussen gemeente en ketenpartners.⁸ Tijdens het onderzoek is ter beoordeling van de effectiviteit mede gesteund op de uitkomsten van onderzoeken uit binnen- en buitenland naar strafrechtelijke interventies, de What Works-benadering en de Good Lives Model-benadering, zie hiervoor bijlage 4.

1.5.2 Geautomatiseerde informatiebestanden

Voor dit rekenkameronderzoek zijn ook verschillende geautomatiseerde informatiebestanden geraadpleegd. Hieronder is een overzicht opgenomen van de vier bronnen die daarvoor geraadpleegd zijn.

1	Digitaal Platform Aansluiting Nazorg (DPAN)	Landelijk systeem voor informatie uitwisseling tussen PI's en gemeenten. Het bevat informatie over de vijf verschillende basisvoorwaarden van het re-integratiebeleid: het hebben van een identiteitsbewijs, de inkomenssituatie, de woonsituatie, schulden en zorg. Als iemand gedetineerd raakt, wordt de gemeente van herkomst geïnformeerd dat een inwoner vastzit en wordt de gemeente gevraagd om informatie over de vijf basiswaarden te verstrekken (in te vullen). De gemeente Amersfoort betreft deze informatie uit de Gemeentelijke Basisregistratie personen (BRP), Suwinet (systeem van informatie-uitwisseling in de keten van werk en inkomen), Suite4Werk (programma van de afdeling Sociale Zekerheid (SZ)) en Menscentraal (ICT-module voor gemeenten waar meerdere ketenpartners op zijn aangesloten). ⁹
2	Dataminer	Dit is de nazorgapplicatie van de gemeente Amersfoort. De applicatie bestaat uit meerdere tabbladen. Het DPAN formulier is onderdeel van een tabblad. Andere tabbladen betreffen de leefgebieden, contact met andere instellingen en een samenvatting. Na het verzamelen van informatie door de gemeente en de PI wordt duidelijk op welke leefgebieden er acties ondernomen moeten worden. In de applicatie kan worden aangegeven welke acties zijn uitgezet en of zij uitgevoerd zijn. Naast de tabbladen is er een tekstvak voor opmerkingen en bijzonderheden.
3	Nazorg teamsite	Op de teamsite van de gemeente Amersfoort zijn werkafspraken met ketenpartners te vinden, gegevens over (ex-)gedetineerden, e-mails, samenvattingen van Top X-overleggen en samenvattingen van gemeentelijke nazorg overleggen.

⁸ Voor een overzicht zie Bijlage 1.

⁹ Voor een lege DPAN vragenlijst zie bijlage 2 bij de 4e meting van de monitor nazorg ex-gedetineerden WODC (2015).

4	Informatie Politie Bluespot	Politie Amersfoort heeft voor dit rekenkameronderzoek informatie opgeleverd over crimineel gedrag en overlast van de Amersfoortse nazorgkandidaten in de periode 2013 t/m juni 2016. Deze informatie komt uit Bluespot. Bluespot exporteert informatie over incidenten, verdachten en benadeelden per criminaliteitsvorm uit het Basisregistratiesysteem (BVH) waarin meldingen op locatie zijn geregistreerd. De informatie biedt inzicht in politiecontacten van betrokkenen, waarbij contacten niet noodzakelijkerwijs staan voor bewezen overlast of criminele feiten. Deze gegevens dienen overigens niet te worden opgevat als een uitkomst- of effectmaat van het gevoerde nazorgbeleid. Zij geven wel enig inzicht in het verloop van de re-integratie van ex-gedetineerden.
---	--------------------------------	--

1.5.3 Interviews en overleggen

Er is gedurende het onderzoek veel contact geweest met de medewerkers van het coördinatiepunt nazorg van de gemeente. Daarnaast zijn 18 gesprekken gevoerd met medewerkers van de gemeente Amersfoort en met verschillende ketenpartners, waarbij een vast format van vragen is gehanteerd. In deze gesprekken zijn succesfactoren en knelpunten van nazorg besproken. Ook zijn enkele gesprekken gevoerd met ketenpartners teneinde te voorzien in meer algemene achtergrond- en beleidsinformatie. Van deze gesprekken zijn verslagen gemaakt die ter verificatie teruggelegd zijn bij de geïnterviewden. Ook is gesproken met vijf Amersfoortse ex-gedetineerden en hun begeleiders om een beeld te krijgen van nazorgtrajecten, hun ervaringen te horen en zo meer zicht te krijgen op de praktijk.¹⁰ Tot slot is zowel een regionaal als een gemeentelijk nazorgoverleg bijgewoond. Hierdoor is een indruk verkregen van het verloop van de overleggen en van de samenwerking tussen ketenpartners.

1.5.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het landelijk nazorgbeleid belicht. Er wordt ingegaan op belangrijke ontwikkelingen in het landelijk beleid en de belangrijkste afspraken die gemaakt zijn. Het Convenant Re-integratie van (ex-)gedetineerden waarin afspraken zijn gemaakt tussen DJI en gemeenten staat in dat hoofdstuk centraal.

In hoofdstuk 3 wordt het Amersfoortse nazorgbeleid, zoals neergelegd in documenten en afspraken, bestudeerd. Er wordt nagegaan in hoeverre dit Amersfoortse beleid aansluit bij het landelijke beleid. In hoofdstuk 4 wordt de uitvoering van nazorg in Amersfoort besproken. Er wordt een beeld geschetst van Amersfoortse ex-gedetineerden in de jaren 2013-2015 en er wordt onderzocht hoe het hen vergaat op de vijf leefgebieden. Ook wordt er gekeken naar eventuele politiecontacten, de samenwerking tussen de ketenpartners en naar succesfactoren en verbeterpunten.

In hoofdstuk 5 worden ter illustratie de ervaringen van vijf ex-gedetineerden en hun begeleiders beschreven, de ‘gebruikers’ van de Amersfoortse nazorg. In hoofdstuk 6 worden tot slot de onderzoeksvragen beantwoord, de conclusies uiteengezet en geeft de rekenkamer de aanbevelingen waartoe zij naar aanleiding van dit onderzoek is gekomen.

¹⁰ Voor een overzicht van de interviews zie Bijlage 2 en 3.

HOOFDSTUK 2 LANDELIJK NAZORGBELEID

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het landelijk nazorgbeleid bestudeerd. De ontstaansgeschiedenis van het landelijk beleid wordt kort belicht en er wordt ingegaan op de belangrijkste afspraken die gemaakt zijn tussen het Ministerie van Veiligheid en Justitie en gemeenten. Het Convenant Re-integratie van (ex-)gedetineerden staat in dit hoofdstuk centraal.

2.2 Ontstaansgeschiedenis landelijk nazorgbeleid

Het kabinet Balkenende I pakte in 2002 het thema veiligheid aan met het beleidsprogramma 'Naar een veiliger samenleving'. Eén van de doelstellingen van dit programma was het terugdringen van recidive onder ex-gedetineerden met 10%.¹¹ Hier werd minder recidive nadrukkelijk gekoppeld aan het organiseren van goede re-integratie in de samenleving na detentie en daarmee aan nazorg aan ex-gedetineerden. De toenmalige minister van Justitie Donner stelde in een brief aan de Tweede Kamer dat succesvolle re-integratie van ex-gedetineerden een integrale aanpak vereist van diverse actoren in zowel de justitiële als de niet-justitiële fase.¹² Er moest een heldere verantwoordelijkheidsverdeling komen waarbij naast het Ministerie ook gemeenten verantwoordelijk werden.¹³ Tabel 1 laat de verantwoordelijkheidsverdeling vanaf dat moment zien.

	Tijdens detentie	Na detentie
Vrijwillige basis	Ministerie: nazorg of re-integratie activiteiten tijdens detentie.	Gemeenten: coördineren van vrijwillige nazorg voor gedetineerden na afloop detentie.
Gedwongen kader	Ministerie: aanbieden van nazorg of re-integratie trajecten tijdens detentie op basis van opgelegde voorwaarden.	Ministerie: aanbieden van nazorg trajecten na detentie op basis van opgelegde voorwaarden. Reclassering: ziet toe op nakomen voorwaarden.

Tabel 1. Verdeling van verantwoordelijkheden nazorg tussen Rijk en gemeenten. Ontleend aan "Nazorg aan gedetineerden, een ongemakkelijke keten", rekenkamer Amsterdam, 2013, p.13.

In 2007 werd een nieuw beleidsprogramma gepresenteerd: 'Veiligheid begint bij voorkomen'. In dit programma werd gekozen voor een combinatie van preventie, bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving en nazorg. De verantwoordelijkheid berustte niet alleen bij het Openbaar Ministerie (OM), de politie en de gemeenten, maar werd ook gelegd bij maatschappelijke organisaties als woningcorporaties,

¹¹ TK 2002/03, 28684, nr.1.

¹² Tijdens de preventieve hechtenis en de intra- en extramurale tenuitvoerlegging van een sanctie.

¹³ TK 2004/05, 27834, nr. 36.

arbeidsmarktorganisaties, onderwijs en zorg.¹⁴ Zo kreeg een integrale aanpak steeds meer vorm en werden steeds meer partijen medeverantwoordelijk voor het terugdringen van recidive.

Naast een integrale aanpak werd ook ingezet op een persoonsgerichte aanpak, waarbij de dader, het delict en het risico dat de dader vormt voor de samenleving belangrijke indicatoren zijn.¹⁵ Het centrale idee was dat het op orde krijgen van verschillende leefgebieden bij gedetineerden het risico op recidive vermindert.¹⁶ De periode in detentie moet optimaal benut worden om te werken aan de vijf basisvoorzieningen (huisvesting, werk en inkomen, zorg, identiteitsbewijs en schulden).¹⁷ Hiertoe wordt vanuit de PI informatie over de detentieperiode en de vijf leefgebieden overgedragen aan gemeenten. Op basis hiervan kunnen vervolgens maatregelen worden getroffen om de terugkeer van ex-gedetineerden zo soepel mogelijk te laten verlopen. Het gaat dan bijvoorbeeld om het regelen van een geldig identiteitsbewijs, het mogelijk maken van een afbetalingsregeling of opstarten van schuldhulpverlening en het opstarten van een traject voor arbeids- en onderwijstoeleiding.¹⁸

In 2009 werd het ‘Samenwerkingsmodel nazorg volwassen (ex-)gedetineerde burgers’ (hierna: Samenwerkingsmodel) getekend door het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) en de VNG. In dit model zijn de taken en verantwoordelijkheden van gemeenten en het Ministerie beschreven met als doel de continuïteit van de aanpak niet te laten verstoren door een periode van detentie.¹⁹

Het Samenwerkingsmodel is in 2011 geactualiseerd.²⁰ In het vernieuwde model is de nadruk gelegd op regionale samenwerking en de bijdrage van Veiligheidshuizen.²¹ In de loop der jaren zijn de ambities uit het Samenwerkingsmodel verder toegespitst op de praktijk. In 2014 kreeg het Samenwerkingsmodel een nieuwe naam: ‘Convenant Re-integratie van (ex-)gedetineerden’ (hierna: Convenant).²²

2.3 Convenant re-integratie van (ex-)gedetineerden

In het Convenant worden de afspraken tussen gevangeniswezen en gemeenten beschreven. In de bijbehorende handreiking ‘Richting aan re-integratie in de praktijk’ (hierna Handreiking), worden richtlijnen geboden voor een lokale invulling.²³ Het Convenant richt zich op volwassen (ex-)gedetineerden (18 jaar en ouder), in de zin van de Penitentiaire Beginselenwet, met een geldige verblijfstatus, die na verblijf in een PI in Nederland terugkeren naar een Nederlandse gemeente. Het uitgangspunt is wederom dat het op orde brengen van vijf leefgebieden het risico op recidive vermindert. Bij elk leefgebied zijn concrete doelstellingen geformuleerd. Naast de doelstellingen over de vijf leefgebieden is er ook nog een aantal algemene afspraken gemaakt.

¹⁴ TK 2006/07, 28684, nr. 92.

¹⁵ TK 2007/08, 24587, nr. 299.

¹⁶ TK 2005/06, 27834 & 29270, nr. 45.

¹⁷ Het leefgebied schulden werd later toegevoegd.

¹⁸ Veiligheid begint bij Voorkomen. Eerste voortgangsrapportage (2008)

¹⁹ Handreiking bij Samenwerkingsmodel Nazorg volwassen (ex-)gedetineerde burgers (2009).

²⁰ Actualisatie Samenwerkingsmodel Nazorg volwassen (ex-)gedetineerde burgers (2011).

²¹ Veiligheidshuizen zijn netwerksamenwerkingsverbanden, die partners uit de strafrechtketen, de zorgketen, gemeentelijke partners en bestuur verbinden in de aanpak van complexe problematiek.

²² ‘Richting aan Re-integratie’ Convenant Re-integratie van (ex-)gedetineerden (2014).

²³ ‘Richting aan Re-integratie: In de praktijk’. Handreiking Convenant Re-integratie van (ex-)gedetineerden (2014).

2.3.1 Algemene uitgangspunten en uitwisseling informatie

Het uitgangspunt is dat iedere ex-gedetineerde zelf verantwoordelijk is voor zijn of haar re-integratie in de maatschappij. Het gevangeniswezen is verantwoordelijk voor ondersteuning bij re-integratie tijdens detentie, de gemeenten zijn dat ná detentie. Daarbij gaat het om de gemeente van herkomst: gedetineerden keren in principe terug naar de gemeente van herkomst.

In elke PI is een afdeling Detentie en Re-integratie, waar casemanagers de regie voeren. Zij werken aan integratie en nazorg van gedetineerden. De afdeling bestaat uit een backoffice en een frontoffice. De backoffice functioneert als administratieve en logistieke ondersteuning van de casemanager. De frontoffice werkt als help- en servicedesk voor gemeenten en ketenpartners. Het gevangeniswezen en de gemeenten hebben als gezamenlijk doel om de situatie van de (ex-)gedetineerde inzichtelijk te maken zodat deze gericht aan zijn re-integratie kan werken. Zowel het gevangeniswezen als de gemeenten hebben een vast aanspreekpunt. In de PI is dat de casemanager en vanuit de gemeente de nazorgcoördinator.

De detentie moet binnen twee dagen via DPAN gemeld worden bij de gemeente. De gemeentelijk nazorgcoördinator heeft vervolgens vijf werkdagen de tijd om in DPAN de benodigde informatie vanuit de gemeente in te vullen. Binnen tien werkdagen vanaf de melding van detentie screent de casemanager in een persoonlijk gesprek de gedetineerde. Deze screening richt zich op de persoonlijkheid, de situatie en de problematiek van de gedetineerde. Er wordt door de casemanager en de nazorgcoördinator informatie verzameld over de persoon van de gedetineerde, zijn verleden, zijn eerdere veroordelingen, de betrokken hulpverleningsinstanties, de thuissituatie en over werk, inkomen en schulden. Ook wordt vastgelegd of sprake is van medische of psychische zorg die tijdens detentie moet worden voortgezet en daarnaast of relevante instanties op de hoogte zijn van de detentie. Deze informatie vormt de basis voor een persoonsgerichte benadering. De informatie wordt vastgelegd in het detentie en re-integratieplan (D&R-plan).

2.3.2 Identiteitsbewijs

Elke gedetineerde die uit detentie komt, moet in het bezit zijn van een geldig identiteitsbewijs (ID-bewijs). Een ID-bewijs is noodzakelijk om gebruik te mogen maken van publieke voorzieningen, zoals een uitkering, een opname bij een zorginstelling en (maatschappelijke) opvang. Wanneer blijkt dat een gedetineerde niet over een geldig ID-bewijs beschikt, spannen gemeente en gevangeniswezen zich in om vóór het verlaten van de PI een geldig ID-bewijs te verstrekken. De kosten die de aanschaf met zich meebrengt zijn voor de (ex-)gedetineerde, tenzij deze aantoonbaar over onvoldoende financiële middelen beschikt.

2.3.3 Onderdak

Het gevangeniswezen screent iedere gedetineerde op aan- of afwezigheid van onderdak. Als er onderdak is wordt gezien of dit onderdak kan worden behouden. De gemeenten streven naar behoud van bestaand onderdak bij kortdurende (<6 maanden) detentie. Zo kunnen onnodig dure uitzettingsprocedures en dakloosheid worden voorkomen. Indien er geen onderdak is, dient de (ex-)gedetineerde zich tijdig in te schrijven als woningzoekende in de gemeente waar hij wil gaan wonen. De gemeenten spannen zich in tijdig passend onderdak voor de (ex-)gedetineerde te vinden.

2.3.4 Werk & Inkomen

Het is de bedoeling dat gedetineerden direct na detentie beschikken over een bron van inkomsten. Dat kan inkomen uit arbeid of een uitkering zijn. Indien de gedetineerde, na detentie, niet in staat is om inkomen uit arbeid te verkrijgen, spant de gemeente zich in om een aanvraag voor een uitkering zo snel mogelijk af te handelen. Als het recht op een uitkering nog niet is vastgesteld, wordt bekeken of een voorschot als renteloze lening kan worden verstrekt. Tijdens detentie is er geen recht op een uitkering. Een uitkering wordt direct (elektronisch) stopgezet, maar kan binnen 30 dagen weer geactiveerd worden.

2.3.5 Schulden

Het is belangrijk dat eventuele schulden tijdens detentie niet ophopen. De casemanager informeert naar openstaande vorderingen bij het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) en eventuele schulden bij het Bureau Krediet Registratie (BKR). De gemeenten en de PI ondersteunen de (ex-)gedetineerden bij het vinden van een oplossing voor hun schuldenproblematiek. Door al tijdens detentie een aanvraag voor schuldhulpverlening in werking te zetten wordt de duur tussen intake en daadwerkelijke hulp verkort. Na afstemming met de gemeentelijke nazorgcoördinator, kan de gedetineerde contact opnemen met een medewerker schuldhulpverlening om de problematiek te melden. Gezamenlijk wordt dan bekeken welke oplossingen mogelijk zijn.

2.3.6 Zorg

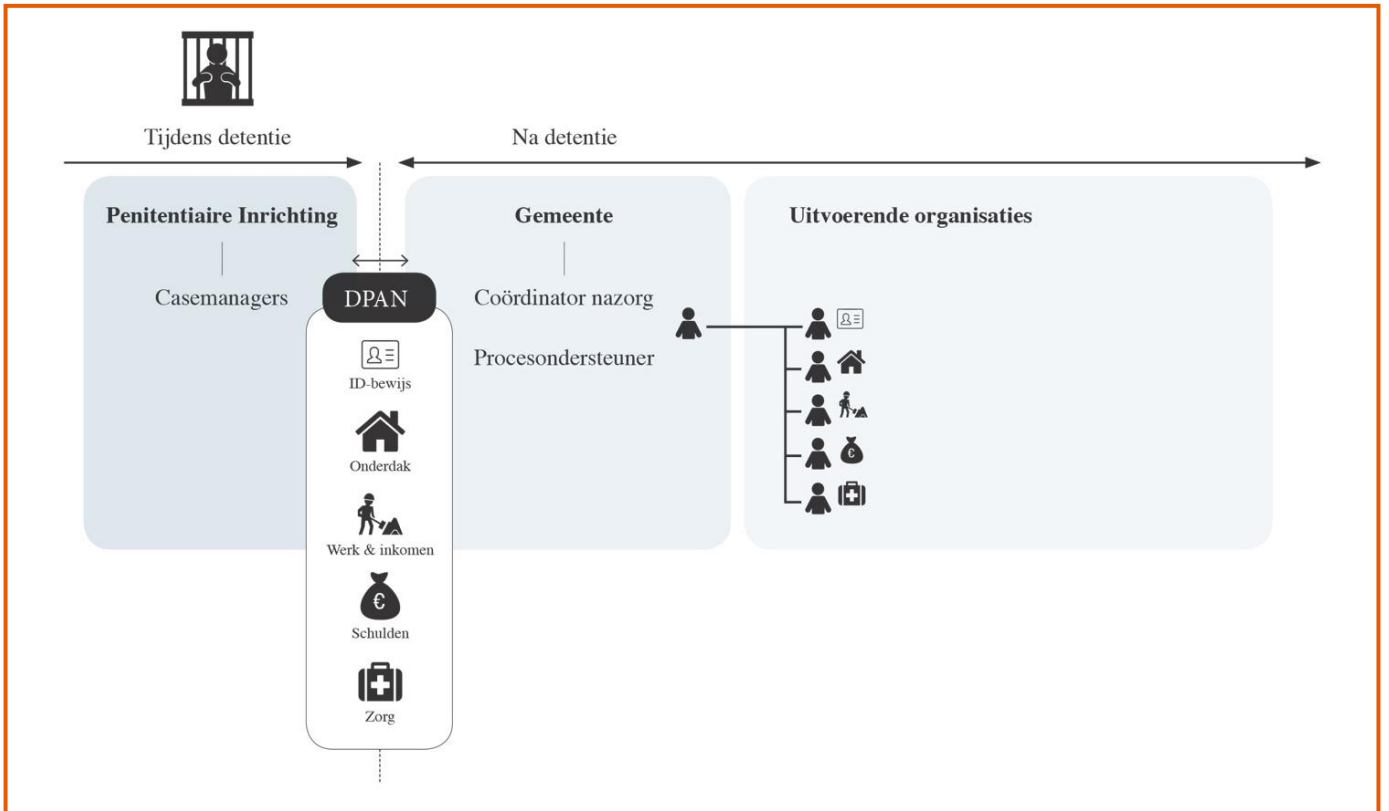
Ministerie en gemeenten beschouwen detentie als een (tussen)fase in het leven. Deze levensloop-benadering houdt in dat zorgactiviteiten die al voor detentie waren ingezet, zoveel mogelijk tijdens detentie worden gecontinueerd. Daarnaast wordt de gedetineerde gescreend op zorgvragen en kan er informatie worden opgevraagd bij de gemeente. De casemanager richt zich niet op de inhoud van de zorg, maar op de continuïteit ervan.

2.4 Conclusie landelijk nazorgbeleid

Anders dan de term wellicht doet vermoeden, begint nazorg niet pas ná detentie. Het gevangeniswezen en de gemeenten hanteren een levensloopbenadering. Het leven vóór, tijdens en na detentie moet als een continuüm worden gezien; detentie is daarin slechts een (tussen)fase. Door nazorg te bieden – en tijdig te starten - verwacht men dat recidive afneemt en dat overlast wordt voorkomen.

De aanpak richt zich op vijf basisvoorwaarden: identiteitsbewijs, onderdak, werk & inkomen, schuld en zorg. De (ex-)gedetineerde is verantwoordelijk voor zijn eigen re-integratie, maar het gevangeniswezen ondersteunt de re-integratie en de gemeente doet dat ná detentie. In het Convenant zijn de bestuurlijke ambities vastgelegd. Gevangeniswezen en gemeenten geven regionaal en lokaal invulling aan de uitvoering. Bij de lokale invulling worden ook andere organisaties zoals reclassering, woningcorporaties, zorginstellingen en maatschappelijke- en vrijwilligersorganisaties betrokken. Het Convenant en de Handreiking geven richtlijnen voor lokale invulling.

Afbeelding 1 geeft een illustratie van nazorg door de PI en de gemeenten. In tabel 2 op de volgende pagina is een overzicht van de afspraken opgenomen.



Afbeelding 1. Illustratie nazorg door PI en gemeenten

Leefgebied	Doelstellingen
Algemene uitgangspunten	Gedetineerde primair zelf verantwoordelijkheid. Gevangeniswezen verantwoordelijk voor ondersteuning tijdens detentie. Gemeente is verantwoordelijk voor ondersteuning ná detentie. Gedetineerde keert terug naar gemeente van herkomst. Kortverblijvers krijgen beperkte nazorg. Voor iedere gedetineerde wordt een individueel D&R-plan opgesteld.
Informatie uitwisseling	Zowel PI als gemeente hebben een vast aanspreekpunt. In de PI de casemanager, in de gemeente de gemeentelijke nazorgcoördinator. PI en gemeente wisselen informatie uit over de basisvoorwaarden van re-integratie.
Identiteitsbewijs	PI en gemeente faciliteren (ex-)gedetineerden bij aanvraag identiteitsbewijs.
Onderdak	PI en gemeente faciliteren bij vinden van onderdak en/of stabiele woonsituatie na ontslag.
Werk & Inkomen	PI en gemeente faciliteren bij vinden van (betaalde) arbeid, scholing en/of dagbesteding. De voorbereiding start zoveel mogelijk tijdens detentie.
Schulden	PI en gemeente faciliteren tijdens en na detentie aanpak van schuldproblematiek.
Zorg	PI en gemeente streven naar continuïteit van zorg voor, tijdens en na detentie.

Tabel 2. Gezamenlijke doelstellingen het Gevangeniswezen en gemeenten per leefgebied.

Uitgangspunt is dat iedere ex-gedetineerde zelf verantwoordelijk is voor zijn of haar re-integratie in de maatschappij. Het gevangeniswezen is verantwoordelijk voor ondersteuning bij re-integratie tijdens detentie, de gemeenten zijn dat ná detentie.

HOOFDSTUK 3 OPZET AMERSFOORTS NAZORGBELEID

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het Amersfoortse nazorgbeleid, zoals neergelegd in documenten en afspraken, bestudeerd. Er wordt nagegaan in hoeverre de opzet van het Amersfoortse beleid aansluit bij het landelijke beleid.

3.2 Ontstaansgeschiedenis Amersfoortse nazorgbeleid

Uit de Monitor Leefbaarheid en Veiligheid van 2003 bleek de situatie op het terrein van overlast en criminaliteit in Amersfoort verslechterd ten opzichte van de jaren daarvoor.²⁴ De gemeente wilde deze negatieve trend op twee manieren aanpakken: gebiedsgericht en doelgroepsgericht.²⁵ Er moest meer aandacht komen voor *hotspots* van criminaliteit in de stadskern en de daaromheen gelegen prioriteitswijken. Ook kwam er een doelgroepsgerichte aanpak voor veelplegers, extreme overlastgevers, jeugdige daders en plegers van huiselijk geweld. Speciale aandacht was er voor een kleine, harde kern van veelplegers. Het nieuw op te richten Veiligheidshuis zou hierin een rol gaan spelen. In het Veiligheidshuis in Amersfoort, dat in mei 2005 werd geopend, werden casusoverleggen georganiseerd. Verschillende partners stelden onder regie van het OM een veelplegersaanpak op.

Net als het landelijke beleid werden in het Amersfoortse veiligheidsprogramma maatregelen getroffen die de veiligheid op langere termijn zouden bevorderen. Het beleid richtte zich op het creëren van meer dag- en nachtopvang voor daklozen en verslaafden, het vestigen van een zorgcentrum en het toeleiden naar hulpverlening en resocialisatie.²⁶ Zo ontstond steeds meer aandacht voor nazorg. Er kwam een veiligheidsproject ‘Nazorg reguliere/niet Geestelijke Gezondheidszorg (GGz) veelplegers’, omdat de meeste veelplegers te kampen hebben met verslavings- dan wel multiproblematiek. Er werd budget gereserveerd voor nazorg aan deze ‘niet-GGz-veelplegers’, een coördinatiepunt nazorg opgericht en een nazorgcoördinator aangesteld.²⁷ In 2009 werd de doelgroep uitgebreid van veelplegers naar alle ex-gedetineerden.²⁸

In januari 2013 zijn het Veiligheidshuis Amersfoort en het Veiligheidshuis Utrecht samengevoegd tot één Veiligheidshuis, het Veiligheidshuis Regio Utrecht (VHRU). Het beheer is overgedragen van het OM naar de gemeente Utrecht. Bij het transitietraject is met de samenwerkingspartners afgesproken in het jaar 2013 nog te werken met de tot dan toe overeengekomen doelgroepenaanpak. In de jaren daarna is deze aanpak vervangen voor de zogenoemde persoonsgerichte aanpak. In de aanpak wordt onderscheid gemaakt tussen de persoonsgerichte aanpak op lokaal niveau (PGA-lokaal) en de persoonsgerichte aanpak op regionaal niveau (Top X).

²⁴ Burgwal, B. (2003). *De staat van de stad. Monitor leefbaarheid en veiligheid 2003*. Amersfoort.

²⁵ Groeipijn & perspectief. Meerjaren Ontwikkelingsprogramma Grote Stedenbeleid 2005-2009. 21-juni 2004, GSB Amersfoort.

²⁶ Veiligheidsplan 2006, aanpak sociale veiligheid gemeente Amersfoort.

²⁷ Algemene toelichting agendapunt Deel 1. 10-10-2006.

²⁸ Jaarverslag 2009 Amersfoort.

3.3 Het huidige nazorgbeleid

Een separate, alomvattende beschrijving van het Amersfoortse nazorgbeleid is er niet. Hoe het nazorgbeleid er uit ziet is voor dit rekenkameronderzoek afgeleid uit een reeks documenten, waarvan het 'Handboek nazorg volwassen ex-gedetineerden Eemland Zuid', 'Werkwijze coördinatiepunt nazorg ex-gedetineerden' en de veiligheidsprogramma's de belangrijkste zijn. Aspecten van het nazorgbeleid kunnen ook worden ontleend aan diverse werkafspraken met ketenpartners, pilots en evaluaties.

3.3.1 Doelgroep

Amersfoort is de centrumgemeente van de gemeenten in Eemland Zuid.²⁹ De gemeenten Leusden en Woudenberg vallen hier ook onder. Het Amersfoortse nazorgbeleid voor volwassenen richt zich op ex-gedetineerden van 18 jaar of ouder, die een geldige verblijfsstatus hebben en terugkeren in één van de drie gemeenten.³⁰ De gemeente van herkomst is verantwoordelijk voor voorzieningen op alle leefgebieden. De gemeente van herkomst is de gemeente waar iemand voorafgaand aan de detentieperiode stond ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP) of aantoonbaar minimaal twee jaar zijn hoofd- of briefadres heeft gehad gedurende drie jaar voorafgaand aan zijn detentie.

In Amersfoort zijn twee functionarissen verantwoordelijk voor nazorg: de nazorgcoördinator (28 uur beschikbaar voor Amersfoort) en de procesondersteuner (12 uur beschikbaar voor Amersfoort).³¹ De procesondersteuner wisselt informatie uit met de PI via DPAN en stemt de noodzakelijke acties door PI's en gemeentelijke en overige diensten af. De nazorgcoördinator buigt zich over complexe casussen en onderhoudt contacten met het VHRU.

3.3.2 Persoonsgerichte aanpak

Zowel in het Amersfoortse Veiligheidsprogramma 2015-2018 als in de regionale veiligheidsstrategie Midden Nederland 2015-2018 is de persoonsgerichte aanpak een prioriteit.³² De persoonsgerichte aanpak is een integraal op de persoon toegesneden mix van interventies met aandacht voor het (gezins)systeem. Om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de persoonsgerichte aanpak, onderscheidt de gemeente Amersfoort vijf categorieën ex-gedetineerden naar mate van ernst van de problematiek.³³ Dit onderscheiden van categorieën - let wel dat hierbij vaak sprake is van grote overlap - ondersteunt ketenpartners bij het geven van nazorg vanuit de persoonsgerichte aanpak.

- Top X
- PGA-lokaal
- Gedetineerden en TBS'ers die terugkomen in het kader van BIJ
- ISD
- Langverblijvers

²⁹ De centrumgemeente is een passende samenwerkingsvorm tussen gemeenten. De deelnemende gemeenten brengen taken onder bij de centrumgemeente, die in opdracht van de andere gemeenten deze taken uitvoert.

³⁰ Handboek nazorg volwassen ex-gedetineerden Eemland Zuid.

³¹ De nazorgcoördinator werkt voor Eemland Zuid. Daaronder vallen de gemeenten Amersfoort, Leusden en Woudenberg. De procesondersteuner werkt voor Eemland Zuid en Noord. Daaronder vallen ook de gemeenten: Bunschoten, Soest, Eemnes en Baarn.

³² Programma Veiligheid 2015-2018. Amersfoort.

³³ Evaluatie Nazorg 2014 ex-gedetineerden Amersfoort.

3.3.3 Top X

Zoals eerder beschreven wordt in de aanpak onderscheid gemaakt tussen een persoonsgerichte aanpak op regionaal niveau (Top X) en op lokaal niveau (PGA-lokaal).³⁴ De gemeente Amersfoort heeft zich aangesloten bij deze regionale afspraken en startte in 2014 met de pilot Top X. De veelplegersaanpak werd losgelaten en er werd gestart met 35 Top X-ers. Jaarlijks wordt vastgesteld wie als Top X of PGA-lokaal worden aangemerkt. De criteria hiervoor betreffen onder meer leeftijd, soort delict³⁵, kwetsbare groepen³⁶ en personen met kinderen.

De Top X wordt gezien als een specifieke en complexe doelgroep waarop een intensieve persoonsgerichte aanpak wordt ingezet. De aanpak wordt gecoördineerd door het VHRU. Bij het selecteren en bespreken van casuïstiek in het VHRU kunnen strafrechtelijke, civielrechtelijke, bestuursrechtelijke en zorginterventies worden gecombineerd en afgestemd.³⁷ Er wordt gezocht naar een combinatie van (na)zorg en straf. De nadruk ligt op veiligheid, nazorg kan daar onderdeel van uitmaken. Bij de Top X gaat het om ingewikkelde casussen, die pro-activiteit, creativiteit, een intensievere vorm van samenwerking en meer inzet vragen van betrokken ketenpartners. Intensiever inzetten op deze doelgroep betekent dat andere doelgroepen in sommige gevallen minder aandacht kunnen krijgen.³⁸

3.3.4 PGA-Lokaal

Bij de PGA-lokaal aanpak gaat het om veeleisende lokale casussen op het gebied van ernstige overlast en criminaliteit. Er is sprake van problemen op tenminste twee leefgebieden. De gemeente en de politie bepalen wie op de PGA-lokaallijst worden gezet.³⁹ Dat gebeurt aan de hand van een triagemodel, waarbij aan de hand van een aantal ja/nee-vragen de 'ernst' van de casus wordt bepaald. De aantallen van de lijsten kunnen fluctueren omdat er soms van Top X naar PGA wordt afgeschaald of omgekeerd wordt opgeschaald. In Amersfoort kregen in 2015 ± 100 ex-gedetineerden extra zorg en aandacht (60 Top X en 40 PGA).

Ex-gedetineerden die behoren tot de Top X of PGA-lokaal worden besproken in de daarvoor ingerichte casusoverleggen. De Top X wordt twee keer per maand besproken in het VHRU, PGA-lokaal twee keer per maand op het stadhuis. Het coördinatiepunt nazorg, de politie en andere partijen kunnen mensen over wie zij zich zorgen maken op de agenda plaatsen. De (ex-)gedetineerden worden besproken op het moment dat zij weer in detentie belanden of als er zorgen zijn buiten detentie.

Afspraken die gemaakt worden in de casusoverleggen worden opgeslagen in digitale systemen, waarop ketenpartners zijn aangesloten. Zo wordt bijgehouden wie er besproken is en wat het plan van aanpak is. In het VHRU wordt gewerkt met het Generiek Casusoverleg Ondersteunend Systeem (GCOS). Binnen de gemeente wordt gewerkt met SharePoint. Als een Top X-er enige tijd niet meer in beeld is geweest bij de politie, wordt hij afgeschaald naar de PGA-lijst en uiteindelijk misschien ook van deze lijst verwijderd. In tabel 3 is het verschil tussen de Top X en de PGA-lokaal schematisch weergegeven.

³⁴ Persoonsgerichte aanpak Amersfoort, Afdeling Bestuur, Strategie & Veiligheid, juni 2015.

³⁵ Plegers van woninginbraken worden met voorrang behandeld

³⁶ Personen met een achtergrond in de psychiatrie, lichtverstandelijk beperkten en dak- en thuislozen worden met voorrang behandeld.

³⁷ Memo pilots Top X aanpak Regio Utrecht.

³⁸ Programma Veiligheid 2015-2018.

³⁹ Persoonsgerichte Aanpak Amersfoort, Afdeling bestuur, Strategie & Veiligheid 2015

Top X	PGA-lokaal
Prioritering door politie, OM & gemeente ⁴⁰	Prioritering door politie & gemeente
Keten overstijgende complexe casuïstiek	Veeleisende casussen met problemen op meer dan 2 leefgebieden
Regie: VHRU	Regie: gemeente Amersfoort
Casusoverleg 2x per maand in VHRU	Casusoverleg 2x per maand in het stadhuis
Strafrechtelijke, civielrechtelijke, bestuursrechtelijke en zorginterventies	Civielrechtelijke, bestuursrechtelijke en zorginterventies
Nadruk ligt op veiligheid, (na)zorg is daar onderdeel van	Nadruk ligt op (na)zorg
Informatie-uitwisseling tussen ketenpartners via GCOS	Informatie-uitwisseling tussen ketenpartners via SharePoint
± 60 personen in 2015	± 40 personen in 2015

Tabel 3. Verschillen tussen Top X en PGA-lokaal

Aan beide overleggen nemen vertegenwoordigers van de betrokken organisaties deel (zie tabel 4 op de volgende pagina). In principe worden alle directbetrokkenen voor het overleg uitgenodigd. Dat zijn de behandelaren en begeleiders op allerlei vlakken (toezichthouders van de reclassering, behandelaren van de Waag, woonbegeleiders van Kwintes etc.). In de overleggen brengen alle partijen informatie in om tot een compleet beeld te komen en eventuele interventies op elkaar aan te laten sluiten. Incidenteel worden ook andere partijen uitgenodigd. De manager van het VHRU rapporteert periodiek over de voortgang van de Top X aan de Stuurgroep VHRU, waarin een aantal burgemeesters, het OM, de politie en een aantal zorgpartners zijn vertegenwoordigd.

⁴⁰ Het OM brengt de lijst met zeer actieve veelplegers en stelselmatige daders in. De politie vult dit aan met daders van High Impact Crimes (HIC): woninginbraak, straatroof, overval en geweld. Samen met de gemeente wordt bepaald wie op de Top X-lijst komt. De gemeente is eindverantwoordelijk voor de prioritering.

Vertegenwoordiging	Top X	PGA-lokaal
Nazorgcoördinator	X	X
Gemeente (Arbeidsintegratie)	-	X
Gemeente (klantmanager)	-	X
Geestelijke Gezondheid Zorg (GGz)	-	-
Kwintes	X	X
Leger des Heils reclassering	X	X
Leger des Heils zorg	X	X
OM	X	-
Politie	X	X
Reclassering Nederland	X	X
Wijkteam	X	X
Samen Veilig	X	X
Victas Reclassering	X	X
Victas Zorg	X	X
Woningcorporaties	X	-
VHRU procesmanager	X	-
De Waag	X	-

Tabel 4. Overzicht ketenpartners in de Top X & PGA-lokaal overleggen.

3.3.5 Project Bestuurlijke Informatievoorziening Justitiabelen (BIJ)

In 2010 sloot de gemeente Amersfoort zich aan bij een pilot rond bestuurlijke informatievoorziening van terugkerende ernstige gewelds- en zedendelinquenten (BIJ). Het project is bedoeld om verstoringen in de sfeer van openbare orde en veiligheid bij terugkeer van deze mensen te voorkomen. Het project BIJ beoogt de burgemeester tijdig te informeren over de aanstaande terugkeer van ernstige gewelds- en zedendelinquenten. De informatievoorziening vindt plaats *naast* de informatie-uitwisseling via DPAN en staat los van de informatie die gemeenten ontvangen in het kader van de nazorg voor ex-gedetineerden. Er is afstemming nodig tussen BIJ en de

nazorgcoördinator om te voorkomen dat in het kader van het nazorgtraject een niet-adequate of zelfs contraproductieve aanpak wordt gekozen.⁴¹

3.3.6 ISD

Veelplegers kunnen sinds 2004 worden veroordeeld tot plaatsing in een Inrichting voor Stelselmatige Daders (ISD). Stelselmatige daders kunnen voor een periode van maximaal twee jaar in een speciale inrichting worden geplaatst. Met de maatregel wordt beoogd het patroon van vastzitten, vrijkomen en terugvallen te doorbreken. De tenuitvoerlegging van de ISD-maatregel kent een intramurale en een extramurale fase. De extramurale fase valt onder de verantwoordelijkheid van de gemeente. Deze fase kan worden ingevuld met opname in een GGz-kliniek, begeleide kamerbewoning of zelfstandige huisvesting in combinatie met dagbesteding.⁴² Tussen ISD en Top X is vaak sprake van overlap. De ISD-maatregel kan worden opgelegd aan personen die op de Top X-lijst staan.

3.3.7 Langverblijvers

De laatste groep waar de gemeente Amersfoort nazorg aan verleent, zijn de langverblijvers. Dat zijn gedetineerden die langer dan drie maanden gedetineerd zijn en problemen hebben op meer dan twee leefgebieden. Langverblijvers zijn vaak hun huis en sociale netwerk kwijtgeraakt en missen de discipline die nodig is om aan de eisen van de maatschappij te voldoen.⁴³ De gemeente Amersfoort stuurt alle gedetineerden die langer dan drie maanden in detentie verblijven een brief, waarin zij geïnformeerd worden over de werkwijze van het coördinatiepunt nazorg. Ze worden op de hoogte gesteld van de verantwoordelijkheid die de gemeente heeft bij het opzetten van nazorg en over de uitwisseling van gegevensinformatie via DPAN. De gedetineerde moet toestemming geven voor informatie-uitwisseling. Zonder deze toestemming kan er geen nazorg geboden worden.⁴⁴ (Ex-)gedetineerden kunnen naar aanleiding van de brief ook zelf een beroep op de gemeente doen.

3.4 Aansluiting Amersfoorts beleid op landelijk beleid

In deze paragraaf wordt onderzocht in hoeverre de opzet van het Amersfoortse nazorgbeleid aansluit op het landelijk beleid. In het volgende hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de uitvoering van het Amersfoortse beleid. Bij het verlenen van nazorg richt de gemeente Amersfoort zich op de vijf leefgebieden als genoemd in het landelijk Convenant. De leefgebieden worden afzonderlijk besproken.

Zoals eerder vermeld is er geen separate beschrijving van het Amersfoortse nazorgbeleid. Hoe het nazorgbeleid er uit ziet, is voor dit rekenkameronderzoek afgeleid uit een reeks documenten. De informatie in deze paragraaf is voornamelijk ontleend aan deze documenten. Er zijn aanvullend gesprekken gevoerd met de nazorgcoördinator en procesondersteuner plaatsgevonden om de beschrijving aan te vullen.

3.4.1 Identiteitsbewijs

De gemeente Amersfoort heeft de taak om aanvragen van (ex-)gedetineerden voor ID-bewijzen tijdig af te handelen. De gemeente kan alleen mensen die ingeschreven staan in de gemeente Amersfoort een ID-bewijs verstrekken. Deze taak is belegd bij de

⁴¹ Bestuurlijke Informatievoorziening Justitiabelen: beter richten! April 2013.

⁴² WODC korte- en langetermijneffecten van de ISD-maatregel

⁴³ Evaluatie Nazorg 2014 ex-gedetineerden Amersfoort.

⁴⁴ Handboek nazorg volwassen ex-gedetineerden Eemland Zuid

afdeling Burgerzaken. Een legitimatiebewijs moet persoonlijk aangevraagd worden. Een ambtenaar van de afdeling Burgerzaken moet de identiteit in persoon vaststellen.

Voor gedetineerden in de PI Utrecht kunnen aanvragen tijdens detentie worden geregeld, alle PI's afreizen is niet mogelijk. De gemeente Amersfoort adviseert gedetineerden daarom om zich in te schrijven in de PI en om in de gemeente waar de PI is gelegen een ID-bewijs aan te vragen. Amersfoortse gedetineerden verliezen daardoor niet hun rechten als Amersfoortse burger. Als er na detentie geen ID-bewijs is, moet de ex-gedeteneerde zich melden bij de afdeling Burgerzaken. Voor een overzicht van de gemeentelijke invulling op het leefgebied ID-bewijs zie tabel 5.

Landelijk	Amersfoorts	Aansluiting op afspraak	Verantwoordelijke organisaties
Casemanager in PI screent gedetineerde op aan-of afwezigheid van een geldig identiteitsbewijs. Wanneer een gedetineerde daar niet over beschikt onderneemt de casemanager actie om een geldig ID-bewijs te realiseren.	PI en procesondersteuner nazorg screenen gedetineerden die langer dan 3 maanden in detentie verblijven. De gemeente regelt een ID-bewijs voor mensen die ingeschreven zijn in de gemeente Amersfoort.	•	PI & procesondersteuner
Gemeenten spannen zich in om de gedetineerden voor het verlaten van de inrichting een geldig identiteitsbewijs te verstrekken.	De gemeente Amersfoort heeft afspraken met PI Utrecht om dit te realiseren. Er is een probleem als de gedetineerde niet is ingeschreven in de gemeente Amersfoort of als de gedetineerde in een andere PI verblijft.	•	PI, procesondersteuner & afdeling Burgerzaken

Tabel 5. Invulling landelijke afspraken op het leefgebied ID-bewijs

√: ja •: deels •: nee ?: onduidelijk

3.4.2 Onderdak

In tegenstelling tot de landelijke afspraken, betaalt de gemeente Amersfoort de huur gedurende detentie niet door uit de bijzondere bijstand voor een periode van ten hoogste zes maanden. De afdeling SZ meent dat dit strijdig is met artikel 13 van de Participatiewet ('geen recht op bijstand heeft degene aan wie rechtens zijn vrijheid is ontnomen').⁴⁵ Het uitgangspunt is dat er in principe geen bijzondere bijstand wordt verstrekt voor het aanhouden van de woning en andere vaste lasten tijdens detentie. Eventueel met hulp van de reclassering, zal de gedetineerde zelf zorg moeten dragen

⁴⁵ Art 13. Uitsluiting van bijstand, lid 1 onder a. Participatiewet.

voor het (kunnen) aanhouden van de woning door tijdige reservering voor deze kosten, het afsluiten van een lening of het tijdelijk (onder)verhuren van de woning.

De gemeente heeft een faciliterende rol bij het realiseren van bijzondere woonvormen (maatschappelijke opvang, begeleid wonen, ambulante woonbegeleiding en zelfstandig wonen) en een bemiddelende rol bij het organiseren van onderdak. In de Woonvisie Amersfoort 2011-2020 gaat de gemeente Amersfoort in op passende huisvesting voor bijzondere doelgroepen. Ex-gedetineerden worden beschouwd als een bijzondere doelgroep op de woningmarkt.⁴⁶ Als de gemeente Amersfoort niet kan voorzien in passende woonruimte, kan worden terug gevallen op de maatschappelijke opvang van Kwintes.⁴⁷ Onderdak in deze opvang is bedoeld als tijdelijk vangnet en niet specifiek gericht op ex-gedetineerden. Daarnaast heeft Amersfoort twee hostels (drugshostel en alcoholhostel). Deze voorzieningen zijn evenmin speciaal gericht op ex-gedetineerden, maar er zijn wel veel overeenkomsten.

Naast de maatschappelijke opvang zijn er in Amersfoort voorzieningen, waar uitsluitend ex-gedetineerden toegang toe kunnen krijgen. Dit is gespecialiseerde opvang door Kwintes, Exodus en het Leger des Heils. De capaciteit van deze voorzieningen is beperkt.

Omdat ex-gedetineerden via de reguliere woonruimteverdeling vaak geen woning vinden, heeft de gemeente met woningcorporaties en zorginstellingen afspraken gemaakt over het aantal mensen dat via een speciale urgentie jaarlijks gehuisvest kan worden. Met een urgentie komt een woningzoekende hoger op de wachtlijst en sneller in aanmerking voor het betrekken van een woning. In Amersfoort wordt 30 à 40% van de woningvoorraad via urgenties toegewezen.⁴⁸ De afdeling nazorg heeft jaarlijks negen woonurgenties te vergeven: drie voor ISD-ers in de extramurale fase en zes die kunnen worden verleend na een behandeltraject.

Het is mogelijk dat een ex-gedetineerde zich na detentie niet in Amersfoort maar elders wil vestigen. Er vindt in dat geval overleg plaats tussen de gemeente Amersfoort en de andere gemeente. Gemeenten behouden overigens wel het recht om in individuele gevallen te beslissen over het wel of niet opnemen van een ex-gedetineerde uit een andere gemeente. Voor een overzicht van de invulling op het leefgebied Onderdak, zie tabel 6.

⁴⁶ Woonvisie 2011-2020 Amersfoort.

⁴⁷ Handboek nazorg volwassen ex-gedetineerden Eemland Zuid (intern stuk gemeente Amersfoort).

⁴⁸ Meedoen in Amersfoort, Hogeschool Utrecht (2013).

Landelijk	Amersfoorts	Aansluiting op afspraak	Verantwoordelijke organisaties
PI screent op aan- of afwezigheid van onderdak.	Amersfoort verleent nazorg aan mensen die voorheen minstens 2 jaar in Amersfoort woonden. PI en gemeente screenen alleen bij een detentie > 3 maanden.	•	PI & procesondersteuner
Gemeenten streven naar continuïteit van bestaand onderdak bij kortdurende detentie (<6 maanden).	Amersfoort maakt geen gebruik van een regeling die het mogelijk maakt huurlasten met bijzondere bijstand te voldoen.	•	-
Gemeenten spannen zich in tijdig passend onderdak voor ex-gedetineerden te vinden.	Contingent van 9 woonurgenties.	✓	Woningcorporaties (Alliantie, Portaal & Omnia) & coördinatiepunt nazorg
	Subsidiëren van opvangplekken voor ex-gedetineerden.	✓	Exodus, Kwintes, Leger des Heils e.a.
	Subsidiëren van maatschappelijke opvang/ zorgvoorzieningen (maatschappelijke opvang, Hostel Hirundo, de Kleine Haag etc.).	✓	Kwintes, Leger des Heils, Exodus, Aanzien etc.
Ex-gedetineerden kunnen zich ergens anders vestigen dan in de gemeente van herkomst. De betreffende gemeente spant zich in dit te realiseren.	Zich vestigen in een andere gemeente is mogelijk. Daarin wordt bemiddeld via de BIJ of een rondte tafel gesprek met politie, gemeenten en anderen.	✓	Gemeenten, politie, OM, zorgpartijen & reclassering.

Tabel 6. Invulling landelijke afspraken op het leefgebied onderdak
 ✓: ja •: deels •: nee ?: onduidelijk

3.4.3 Werk & Inkomen

Een van de doelen van nazorg is dat ex-gedetineerden in hun eerste levensbehoeften kunnen voorzien door middel van een uitkering en een vorm van dagbesteding of door middel van betaald werk.⁴⁹ Als iemand niet terug kan naar zijn eerdere baan, is hij aangewezen op een uitkering. Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) zorgt voor de uitvoering van werknemersverzekeringen zoals WW, WIA, WAO en Ziektewet. Iedereen die kan werken, maar daar ondersteuning bij nodig heeft, valt sinds 1 januari 2015 onder de Participatiewet. De regie voor de uitvoering van de Participatiewet ligt bij de gemeenten.⁵⁰

De gemeenten en het ministerie hebben afgesproken dat gemeenten de uitkeringen van gedetineerden direct na detentie hervatten. De gemeente Amersfoort geeft hieraan invulling door bij een melding van detentie de uitkering te blokkeren als de detentie korter is dan drie maanden. Bij detentie langer dan drie maanden wordt de uitkering stopgezet. Zodra iemand uit detentie komt kan hij zich melden bij de afdeling SZ en zal de uitkering weer starten. Bij een uitkering die is stopgezet wordt opnieuw bezien of iemand voldoet aan de voorwaarden van een uitkering.

Ex-gedetineerden die nog geen uitkering ontvangen kunnen zich ná detentie melden bij SZ. Zonder geldig legitimatiebewijs kan geen uitkeringsaanvraag in behandeling worden genomen. Ex-gedetineerden zonder zelfstandige woonruimte kunnen zich voor een briefadres met toestemming van de afdeling SZ laten inschrijven op Stadhuisplein 3. Met dit briefadres kunnen zij een uitkering aanvragen.

De gemeente Amersfoort werkt op regionaal niveau met het UWV en andere gemeenten samen in het werkgeversservicepunt (WSP). Het WSP plaatst gemeentelijke bijstandsccliënten, niet-uitkeringsgerechtigden en cliënten van het UWV bij werkgevers. Voor de banenafpraak is in de arbeidsmarktregio Amersfoort het Werkbedrijf ingericht. Het Werkbedrijf Amersfoort vormt de schakel tussen mensen met een arbeidsbeperking en extra banen in de arbeidsmarktregio Amersfoort waarover in het Sociaal Akkoord afspraken zijn gemaakt.⁵¹

Ex-gedetineerden zijn geen specifieke doelgroep, maar kunnen zich melden bij het Werkplein als zij een beroep willen doen op een vorm van uitkering of omdat zij op zoek zijn naar werk of dagbesteding. Zij kunnen ook aangemeld worden door sociale wijkteams, het coördinatiepunt nazorg of hulp- of dienstverleningsinstellingen. Degenen die in aanmerking willen komen voor een uitkering melden zich bij de Servicedesk. De Servicedesk valt sinds januari 2015 niet langer onder de verantwoordelijkheid van het UWV, maar onder die van de gemeente. Het instrument Workfast van de afdeling Arbeidsintegratie van SZ wordt ingezet om mensen te stimuleren en te ondersteunen om binnen drie maanden een baan te vinden. Als dat niet lukt worden zij 'in traject genomen' bij Arbeidsintegratie en volgt een uitgebreide intake en diagnose. Bij een grote afstand tot de arbeidsmarkt vanwege medische, psychische, of verslavingsproblematiek wordt men niet direct aangemeld voor een traject richting werk, maar wordt geacht eerst te werken aan die problemen. De afdeling Klantmanagement zorgt dat de persoon bij de juiste hulpverleningsorganisatie terecht komt.⁵²

⁴⁹ Handboek nazorg volwassen ex-gedetineerden Eemland-Zuid

⁵⁰ <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/participatiewet>

⁵¹ Rekenkameronderzoek: doelstellingen, kansen en risico's in het sociaal domein, 2016.

⁵² Bijlage 1 bij Peilnota Implementatie Participatiewet en totstandkoming Werkbedrijf.

Landelijk	Amersfoorts	Aansluiting op afspraak	Verantwoordelijke organisaties
Gemeenten kunnen middelen vanuit het Participatiebudget inzetten voor de financiering van re-integratietrajecten tijdens en na detentie.	Tijdens detentie financiert de gemeente niet. Ná detentie wel.	•	Afdeling SZ
PI en gemeente werken samen met het bedrijfsleven om mogelijkheden te creëren, die de kansen voor (ex-)gedetineerden vergroten, om aansluiting op de arbeidsmarkt te verkrijgen, tijdens en na detentie.	In het kader van dienstverlening aan werkgevers werkt de gemeente Amersfoort samen met UWV en de andere gemeenten in het WSP. Het WSP plaatst bij werkgevers. Voor de banenafpraak is in de arbeidsmarktregio Amersfoort het Werkbedrijf ingericht. Niet specifiek voor ex-gedetineerden.	✓	UWV, WSP, bedrijfsleven, coördinatiepunt nazorg & afdeling SZ
PI stelt in samenwerking met de gemeente de wijze van inkomstenvergaring voor detentie vast. Indien een gedetineerde na detentie werkloos is/dreigt te raken of een beroep op een uitkering zal doen, wordt dit gemeld aan de gemeente.	De procesondersteuner en de casemanagers doen dit via DPAN bij een gevangenisstraf > 3 maanden.	•	PI, procesondersteuner & afdeling SZ
Indien een gedetineerde na detentie niet direct in staat is om inkomen uit arbeid te verkrijgen, spant de gemeente zich in om de aanvraag voor een uitkering zo snel mogelijk af te handelen. Zolang het recht op uitkering niet is vastgesteld, wordt	De klantmanager van SZ gaat over de rechtmatigheid van de uitkering. De trajectbegeleider van de afdeling Arbeidsintegratie onderzoekt de doelmatigheid van de uitkering. Minimacoaches van SZ	✓	Coördinatiepunt nazorg, afdeling SZ & Arbeidsintegratie

individueel besloten om een voorschot als renteloze lening in te zetten.	kijken mee of de persoon de juiste toeslagen aanvraagt etc.		
--	---	--	--

Tabel 7. Invulling landelijke afspraken op het leefgebied Werk & Inkomen

√: ja •: deels •: nee ?: onduidelijk

3.4.4 Schulden

Sinds 2003 wordt de schuldhulpverlening in Amersfoort uitgevoerd door Stadsring51. Kern van het schuldhulpverleningsbeleid is dat de burger weer zelf zijn verantwoordelijkheid neemt.⁵³ Sommige groepen zijn hier niet of minder goed toe in staat, zoals bijvoorbeeld dak- en thuislozen en verslaafden. Dat geldt ook vaak voor ex-gedetineerden. Stadsring51 biedt hen extra ondersteuning en houdt spreekuur op locatie bij verslavingszorg (Victas) en maatschappelijke opvang (Kwintes).

In het schuldhulpverleningsbeleid wordt ook gesproken over nazorg om aan te geven dat schuldhulpverlening een zaak van lange adem is. Er is gedragsverandering nodig om tot een oplossing te komen. Stadsring51 werkt met de inzet van vrijwilligers als budgetcoach en als coach voor de thuisadministratie. Door de inzet van deze coaches worden er meer schuldregelingen daadwerkelijk afgerond en is er minder uitval.

Geldzorgen komen zelden alleen. In veel gevallen is er sprake van meervoudige problemen. Daarom pakt de gemeente Amersfoort schuldproblemen integraal aan. Stadsring51 start trajecten in samenwerking met andere flankerende hulpverleners. Veel mensen met meervoudige problemen zijn al langer bekend bij andere zorginstellingen. Schuldhulpverlening start pas ná detentie en ex-gedetineerden maken gebruik van de bestaande voorzieningen binnen de schuldhulpverlening.

In 2015 is het coördinatiepunt nazorg van de gemeente Amersfoort in samenwerking met Stadsring51 en de PI Nieuwegein gestart met de pilot 'Hulp die werkt'. De schuldhulpverlening aan gedetineerden werd door PI en gemeente als onvoldoende ervaren. De pilot heeft als doel de effectiviteit van de schuldhulpverlening te verhogen. De bedoeling is om de schuldhulpverlening al tijdens detentie te starten en deze aan te laten sluiten op de gemeentelijke schuldhulpverlening ná detentie.⁵⁴ Er wordt gekeken welke schuldhulpverlening het beste aansluit bij de financiële situatie en de persoonlijke mogelijkheden van gedetineerden met schulden. In tabel 8 is een overzicht gegeven van de aansluiting van het beleid op het leefgebied Schulden.

⁵³ Hulp die werkt, beleidsplan integrale schuldhulpverlening 2012-2015.

⁵⁴ Pilot voorstel Hulp die werkt 2015.

Landelijk	Amersfoorts	Aansluiting op afspraak	Verantwoordelijke organisaties
PI screent op aanwezigheid van schulden en informeert de gemeente.	Amersfoort verleent alleen nazorg aan mensen die voorheen minstens 2 jaar in Amersfoort woonde. PI en gemeente screenen alleen bij een detentie > 3 maanden.	•	PI & Procesondersteuner
Gemeenten ondersteunen (ex-)gedetineerden bij het vinden van een oplossing voor hun schuldenproblematiek	Stadsring51 werkt, afhankelijk van het aanbod voor financiële hulpverlening, met een speciaal diagnose-instrument en vrijwillige coaches om langer nazorg te kunnen bieden.	✓	Stadsring51, flankerende hulpverlening & coördinatiepunt nazorg
	De gemeente Amersfoort is gestart met de Pilot Hulp die werkt voor ex-gedetineerden.	✓	Stadsring51, coördinatiepunt nazorg & PI Nieuwegein
Gemeenten beoordelen of (ex-)gedetineerden in aanmerking komen voor schuldhulpverlening.	De gemeente Amersfoort stelt vooraf geen voorwaarden. Iedereen met (problematische) schulden krijgt een aanbod.	✓	Stadsring51 & coördinatiepunt nazorg

Tabel 8. Invulling landelijke afspraken op het leefgebied Schulden
 ✓: ja •: deels •: nee ?: onduidelijk

3.4.5 Zorg

Per 1 januari 2015 is de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) gewijzigd. Gemeenten en zorgverzekeraars hebben er sindsdien meer taken bijgekregen. AWBZ-taken zijn ondergebracht in nieuwe en bestaande wetten (Wet langdurige zorg (Wlz), Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), Zorgverzekeringswet (Zvw) en de Jeugdwet). Zorg voor ex-gedetineerden kan onder één of meer van deze wetten vallen.

Ook kunnen ex-gedetineerden te maken krijgen met zorg in strafrechtelijk kader conform de Wet forensische zorg (Wfz). Forensische zorg omvat geestelijke gezondheidszorg, verslavingszorg en zorg voor verstandelijk beperkten, als dat onderdeel is van een (voorwaardelijke) straf of maatregel of de tenuitvoerlegging daarvan.⁵⁵ Zo kunnen ex-gedetineerden bijvoorbeeld een verplichte behandeling bij de Waag als bijzondere voorwaarde opgelegd krijgen. Zie tabel 9 voor een overzicht van wetten in de zorg aan ex-gedetineerden.

Wet- en regelgeving zorg aan (ex-) gedetineerden	Verantwoordelijke partij	Taken
Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)	Gemeenten	Ondersteuning zelfredzaamheid, ondersteuning participatie, beschermd wonen (zorg, wonen & begeleiding), maatschappelijke opvang, dagbesteding, verslavingszorg, openbare geestelijke gezondheidszorg (OGGz)
Wet forensische zorg (Wfz)	Ministerie VenJ	GGz, verslavingszorg en verstandelijk gehandicaptenzorg als onderdeel van een (voorwaardelijke) straf of maatregel of de tenuitvoerlegging daarvan.
Wet langdurige zorg (Wlz)	Rijksoverheid	Langdurige, intensieve zorg, thuis of in een instelling >3 jaar.
Zorgverzekeringswet (Zvw)	Zorgverzekeraars	Langdurige, intensieve zorg, thuis of in een instelling <3 jaar.

Tabel 9. Overzicht van wetten in de zorg aan ex-gedetineerden

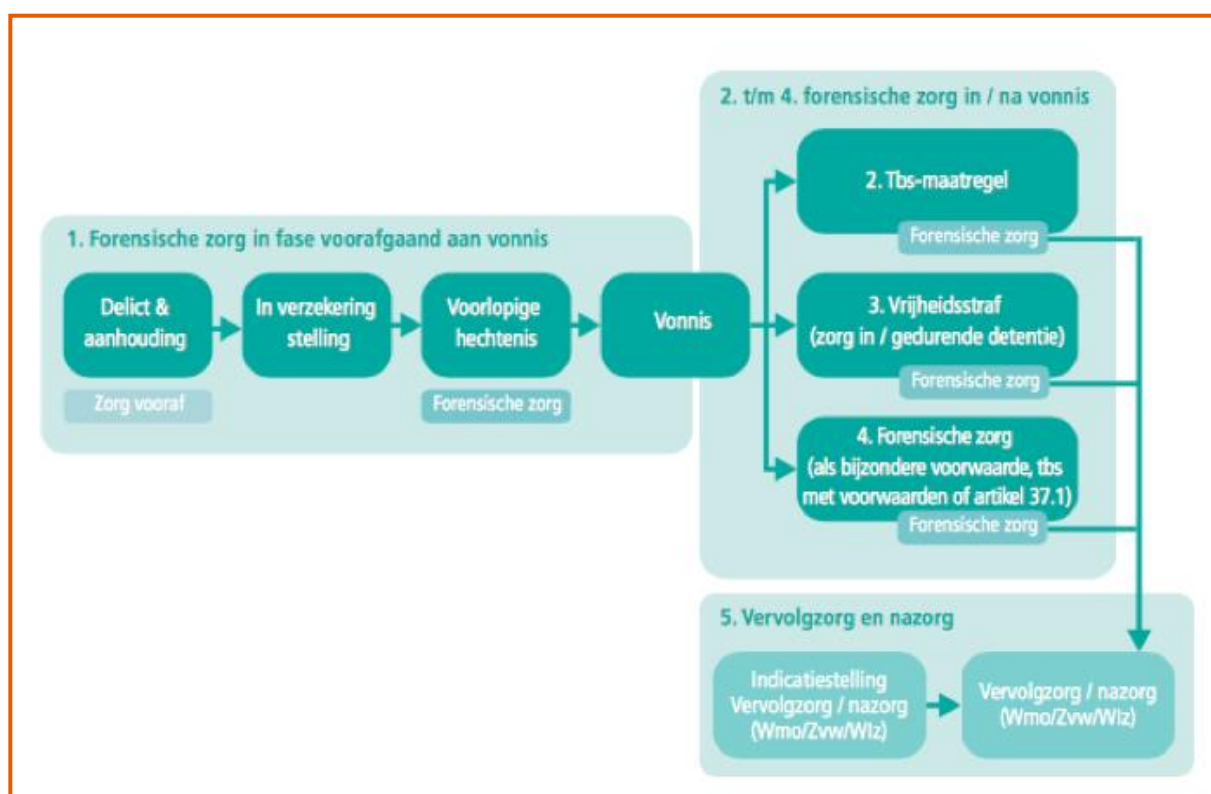
Door de verschillende stelsels en opdrachtgevers ontstaan voor (ex-)gedetineerden overgangen in het 'zorgpad'. Dit geldt vooral voor mensen die zorg krijgen binnen het forensische kader.⁵⁶ Voor een gedetineerde is continuïteit in het zorgtraject belangrijk. Bij gedetineerden zijn drie situaties denkbaar: [1] de gedetineerde had al zorg voorafgaand aan detentie die gecontinueerd moet worden, [2] de zorg is opgelegd door de rechter of [3] tijdens detentie zijn problemen aan het licht gekomen waarvoor de gedetineerde nog geen hulp ontvangt. In afbeelding 2 is het complexe zorgstelsel verduidelijkt.

⁵⁵ Handboek Forensische zorg. Editie 2. Ministerie van Veiligheid en Justitie.

⁵⁶ Achtergrondrapportage – Continuïteit van Zorg, Ministerie VenJ, GGz Nederland & Zorgverzekeraars Nederland, 2015.

De gemeente Amersfoort is verantwoordelijk voor de nazorg aan ex-gedetineerden buiten een justitieel kader. In geval van een justitieel kader is het Ministerie VenJ verantwoordelijk en wordt nazorg bekostigd uit de Wet forensische zorg. Als er sprake is van voorwaardelijke trajecten na afloop van detentie, is de reclassering primair verantwoordelijk. De nazorg binnen en buiten een justitieel kader is niet strikt gescheiden. Een ex-gedetineerde met het label PGA-lokaal kan toezicht hebben van de reclassering en evengoed besproken worden in het nazorgoverleg. De gemeente werkt dus regelmatig samen met de reclassering. De samenwerking tussen reclassering en de gemeente wordt in het bijzonder relevant op het moment dat het reclasseringstoezicht (meestal na 2 jaar) wordt beëindigd. Het is de bedoeling dat de gemeente de nazorg dan overneemt.

Na het reclasseringstoezicht krijgen wij niks te horen. Het is wel zo dat ook de reclassering bij de casusoverleggen zitten en daar komen heel vaak dingen naar voren, maar het is geen standaard manier. Het is niet zo dat als toezicht afloopt dat het wordt teruggekoppeld aan ons. Kijk als iemand niet terug keert in detentie voegt het niks toe, maar als iemand wel weer terug keert in detentie is het wel handig om te weten hoe het toezicht is verlopen en wat er precies is gebeurd. Maar daar moet je dan naar vragen (Procesondersteuner).



Afbeelding 2. Overzicht strafproces en zorg in verschillende fasen
Bron: Achtergrondrapportage Werkgroep Continuïteit van Zorg, 17 juli 2015

De gemeente Amersfoort omschrijft het doel van nazorg op het leefgebied zorg in het Handboek nazorg als volgt: een ex-gedetineerde moet een zorgverzekering hebben, zorg na detentie moet zijn vastgesteld en de noodzakelijke indicaties moeten worden

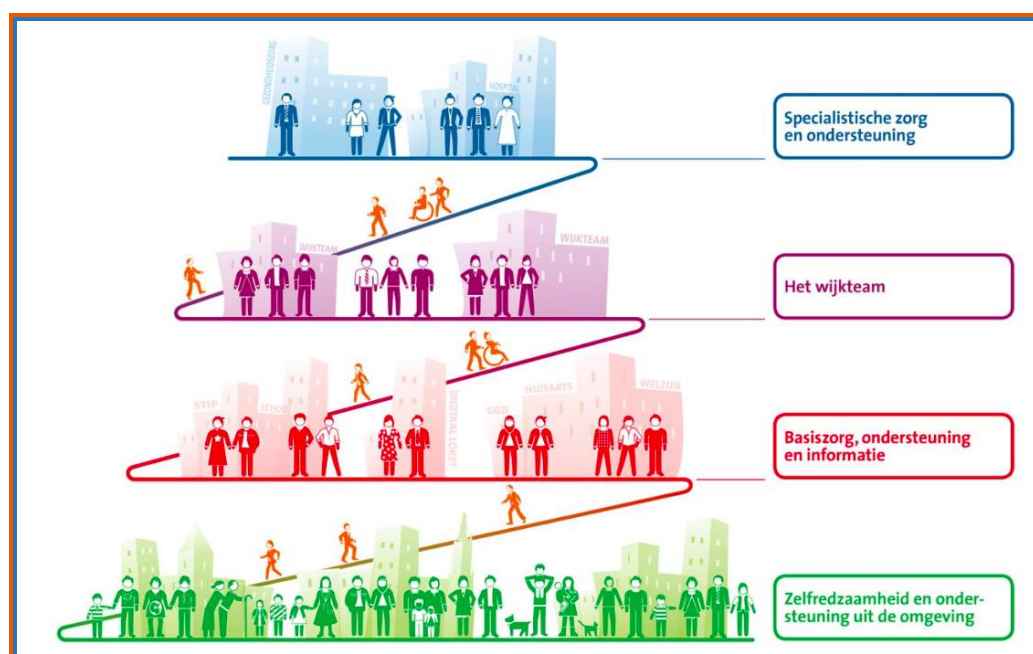
geregeld. Er moet met een indicatiestelling worden beoordeeld of er zorg nodig is en zo ja, welke zorg dat is en met hoeveel zorg kan worden volstaan.

Bij langdurige zorg gaat het om een indicatie door het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ). Het CIZ stelt onafhankelijk vast hoeveel zorg iemand nodig heeft. Zorgvragers met een lichtere ondersteuningsvraag zijn aangewezen op ondersteuning vanuit de Wmo. Deze ondersteuning wordt toegewezen door de gemeente. Het aanvragen van deze ondersteuning verloopt sinds 2015 via de sociale wijkteams. Zij vormen de schakel tussen de sociale basisinfrastructuur en de specialistische zorg (zie afbeelding 3). Alle zorgindicaties die niet onder de Zvw vallen kunnen geïnitieerd worden door de sociale wijkteams; daarnaast verzorgen deze ook de begeleiding. Als na detentie zich een nieuwe zorgvraag aandient zal het coördinatiepunt nazorg de ex-gedetineerde doorverwijzen naar een wijkteam. Dit wijkteam pakt vervolgens de zorgvraag op.

De gemeente onderschrijft daarnaast het belang van ‘doorzorg’. In het geval dat een gedetineerde zorg had vóór detentie, is het van belang deze na detentie zo snel mogelijk weer op te starten.⁵⁷

Voor ex-gedetineerden zonder zorgverzekering heeft Amersfoort bij Menzis een collectieve verzekering afgesloten. Menzis is verplicht alle Amersfoortse cliënten aan te nemen.

Beschermd wonen en begeleiding zijn eveneens gedecentraliseerd. Beschermd wonen gericht op behandeling is ondergebracht bij zorgverzekeraars. Beschermd wonen gericht op participatie, is een taak van gemeenten.



Afbeelding 3. Zorg piramide Amersfoort

Bron: Raadsinformatiebrief 2014-070. Zorg, welzijn en wijkontwikkeling.

In tabel 10 is een overzicht gegeven van de aansluiting van het beleid op het leefgebied Zorg.

⁵⁷ Handboek nazorg volwassen ex-gedetineerden Eemland Zuid.

Landelijk	Amersfoorts	Aansluiting op afspraak	Verantwoordelijke organisaties
PI zorgt samen met de gedetineerde dat de zorgverzekering wordt opgeschort.	Geen taak van gemeente.	√	PI & gedetineerde
PI screent bij binnenkomst op zorgvragen en vraagt informatie op bij gemeente en zorgaanbieders.	PI en gemeente screenen alleen bij een detentie > 3 maanden. De gemeente Amersfoort is vaak niet op de hoogte van ontvangen zorg, behalve bij gedetineerden met het label Top X of PGA. Privacy en beroepsgeheim bemoeilijken dit proces.	•	PI, coördinatiepunt nazorg & zorgaanbieders
Na detentie wordt de zorg waar mogelijk gecontinueerd. De ex-gedetineerde kan een beroep doen op gemeentelijke zorgvoorzieningen.	Reguliere zorg op indicatie van de sociale wijkteams.	√	Coördinatiepunt nazorg, sociale wijkteams & zorgaanbieders

Tabel 10. Invulling landelijke afspraken op het leefgebied Zorg
 √: ja •: deels •: nee ?: onduidelijk

3.5 Conclusie

Hoewel Amersfoortse nazorgbeleid niet is vastgelegd in één beleidsdocument maar in verschillende stukken, notities en andere afspraken, komen de belangrijkste elementen (de vijf leefgebieden) en de samenwerking met ketenpartners sterk overeen met het landelijk nazorgbeleid. Wat vooral duidelijk wordt in diverse documenten en afspraken is de centrale positie die het coördinatiepunt nazorg inneemt en daarnaast hoe de betrokkenheid van diverse ketenpartners op deelgebieden is vastgelegd.

Daarnaast is duidelijk dat PI en gemeente alleen screenen bij een detentie > 3 maanden. Hieraan ligt de gedachte ten grondslag dat kortgestraften minder problemen hebben op de vijf leefgebieden. Uit onderzoek van het WODC⁵⁸ blijkt echter dat kortgestraften ook problemen kunnen ervaren. Door 100% te screenen zouden deze problemen ook aan het licht kunnen komen. Ook als mensen zesmaal zitten voor een boete en dus zesmaal een korte straf uitzitten (zoals is gezien tijdens dit rekenkameronderzoek) lijkt dat een indicatie voor problemen. Deze mensen vallen echter buiten de nazorg.

⁵⁸ WODC, nazorgproblematiek en recidive van kortgestrafte gedetineerden (2010).

HOOFDSTUK 4 UITVOERING AMERSFOORTS NAZORGBELEID

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt overgestapt van beleid naar uitvoering. De praktijk van nazorg in Amersfoort staat centraal. Er wordt uiteengezet wie zich in de periode 2013 - 2015 na detentie in Amersfoort heeft gevestigd en in dat kader enige vorm van nazorg heeft ontvangen. Daarnaast wordt besproken welke personen en instanties formeel of informeel bij nazorg zijn betrokken, waarbij ook de samenwerking en eventueel ervaren knelpunten worden betrokken.

De gegevens in dit hoofdstuk zijn afkomstig van de nazorgapplicatie van de gemeente (Dataminer) en het politiesysteem (Bluespot). De gegevens zijn aangevuld met informatie van de nazorg-teamsite. Het verkrijgen van informatie uit Dataminer heeft veel tijd en de nodige aandacht van de rekenkamer en het onderzoeksteam van het NSCR geëist, waardoor het onderzoek aanzienlijk langer heeft geduurd dan verwacht. Dit was met name vanwege de nodige zorgvuldigheid inzake privacy.

De informatie vanuit GCOS (VHRU) en Sharepoint (gemeente Amersfoort) is uiteindelijk niet bij het onderzoek betrokken, om toegang te krijgen tot deze informatie bleek namelijk weer een aparte tijdrovende procedure nodig. De rekenkamer en het onderzoeksteam van het NSCR hebben hierin een bewuste afweging gemaakt, gebaseerd op enerzijds het verwachte lange tijdsbeslag voor het verkrijgen van de informatie uit GCOS en Sharepoint en anderzijds de verwachte toegevoegde waarde van deze informatie voor het gehele onderzoek. De ingeschatte beperkte meerwaarde van het gebruik van GCOS en Sharepoint voor het onderzoek als geheel, heeft daarbij de doorslag gegeven.

De voor dit hoofdstuk gebruikte gegevens uit Dataminer dienen met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Het betreft naar alle waarschijnlijkheid een onderschatting van wat de gemeente daadwerkelijk doet aan nazorg. Zo worden niet alle activiteiten en handelingen, met name die over Top X-ers, BIJ-ers en PGA-ers, in Dataminer ingevoerd. De handelingen met betrekking tot Top X en PGA-ers staan in andere, speciaal daarvoor ingerichte systemen. De interviews met ketenpartners dienden als aanvulling.

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. Allereerst wordt informatie gegeven over de totale groep van ex-gedetineerden die in de jaren 2013-2015 vanuit de PI naar Amersfoort zijn teruggemeld. Vervolgens wordt dieper ingegaan op de groep die door de gemeente en de casemanager is gescreend.

4.2 Totale groep

Volgens Dataminer zijn er in de jaren 2013-2015 respectievelijk 232, 323 en 277 personen na detentie naar Amersfoort teruggemeld (zie tabel 11). In totaal kreeg het coördinatiepunt nazorg dus in de jaren 2013-2015 832 meldingen.

	Man	Vrouw	Totaal
2015	220	12	232
2014	289	34	323
2013	264	13	277
			832

Tabel 11. Uitstroom van personen naar Amersfoort naar geslacht



Afbeelding 4. Ex-gedetineerden naar subgroep

Dit betroffen overigens 566 ‘unieke’ personen (522 mannen en 44 vrouwen). Onder deze 566 unieke personen waren 8 BIJ-ers, 7 ISD-ers, 58 Top X-ers en 23 PGA-ers, de overigen zijn lang- en kortverblijvers (zie afbeelding 4).

De hierna volgende cijfers in deze paragraaf hebben weer betrekking op het totale aantal teruggemeldingen van 832 personen (en dus niet op het aantal unieke personen). De jongste Amersfoortse ex-gedetineerde was op het moment van het verlaten van de PI 18 jaar⁵⁹ en de oudste 75 jaar. De gemiddelde leeftijd op het moment van verlaten van de inrichting was 34 jaar. Zij hebben in verschillende PI's in Nederland vastgezet. De meesten kwamen vanuit PI Nieuwegein (23,5%), PI Lelystad (20,3%), PI Alphen aan den Rijn (9,9%) en PI Utrecht (5,8%) naar Amersfoort. Langverblijvers worden met het oog op re-integratie in de laatste vier maanden van hun detentie geplaatst in een PI in het arrondissement van vestiging.⁶⁰ Overigens is er, als gevolg van vele bezuinigingen bij

⁵⁹ Dit onderzoek richt zich tot volwassen ex-gedetineerden en de doelgroep van het Amersfoortse nazorg beleid richt zich op ex-gedetineerden van 18 jaar of ouder.

⁶⁰ Sluitende aanpak nazorg 2011

DJI en de sluiting van inrichtingen, sprake van grote veranderingen. Veel PI's waar Amersfoortse ex-gedetineerden verbleven, bestaan inmiddels niet meer.⁶¹

Vroeger zaten de meeste gedetineerden in PI Nieuwegein, daarom zijn daar de meeste samenwerkingsverbanden ontstaan. Nu zien we dat vanwege bezuinigingen Amersfoortse gedetineerden door het hele land worden geplaatst. Dat is beleid van DJI maar dat is jammer want wij hebben goede werkafspraken met Nieuwegein, die we nu niet echt goed kunnen inzetten omdat ze in hele andere PI's verblijven. Je kunt nazorg beter organiseren als ze dichtbij huis worden geplaatst (Coördinatiepunt nazorg).

Van de 832 gedetineerden die in de jaren 2013-2015 via DPAN aan de gemeente Amersfoort zijn gemeld, stond 91,1% vóór detentie ingeschreven in Amersfoort. 2,8% kwam uit een andere gemeente en van 6,1% is de gemeente van herkomst onbekend. Zij zijn naar Amersfoort teruggemeld, omdat het oorspronkelijke inschrijfadres destijds waarschijnlijk Amersfoort is geweest. Van 60% van de 832 (ex-)gedetineerden werd tijdens detentie duidelijk dat zij terug zouden keren naar Amersfoort, 3,5% van de Amersfoortse (ex-)gedetineerden zou naar een andere gemeente gaan en van 36,5% was de gemeente van hervestiging onbekend. Het is voor de PI's en voor de gemeente dus niet altijd duidelijk hoeveel (ex-)gedetineerden daadwerkelijk naar Amersfoort zullen terugkeren. Dat komt met name omdat ex-gedetineerden zélf niet altijd weten waar zij zich willen gaan vestigen.

De detentieduur van de Amersfoortse (ex-)gedetineerden varieerde van 2 tot 3406 dagen. Gemiddeld waren zij 110 dagen gedetineerd. Ruim een kwart (26,3%) had een detentieduur langer of gelijk aan 90 dagen, bijna driekwart (73,7%) een detentieduur korter dan 90 dagen. De gemeente Amersfoort heeft als beleid dat nazorg slechts wordt verleend aan gedetineerden die langer dan drie maanden gedetineerd zijn geweest. Alleen Top X-ers of PGA-ers krijgen altijd nazorg, ook na een kortdurende detentie. Overigens kunnen kortverblijvers wel een beroep doen op ondersteuning door de gemeente.

De meeste PI's screenen vanwege de hoge caseload gedetineerden alleen als ze langer vastzitten. Casemanagers komen er niet aan toe iedereen (tijdig) te screenen. Zeker bij kortverblijvers is dat het geval. De gemeente kan alleen nazorg bieden als er gescreend is in de PI, omdat anders niet duidelijk is op welke leefgebieden er problemen zijn.

Rekening houdend met de diverse criteria (Top X-ers en PGA-ers ongeacht de detentieduur, screening en detentieduur ≥ 90 dagen) kwamen in de periode 2013-2015 ongeveer 502 ex-gedetineerden vanuit detentie in aanmerking voor nazorg (60,3% van alle gedetineerden).

Over Top X-ers en PGA-ers die niet in genoemde periode gedetineerd waren, maar wel nazorg ontvingen vanwege zorgen 'omtrent de persoon', is er voor dit onderzoek geen informatie beschikbaar. Er zijn ook ex-gedetineerden die terugkeren in het kader van BIJ. In de periode 2013-2015 werden respectievelijk 8, 10 en 12 (ex-)gedetineerden vanuit de BIJ aan de gemeente gemeld. Ook zij ontvangen nazorg als dit nodig wordt geacht, maar over deze groep ontbreekt informatie voor dit onderzoek omdat de informatiestroom (deels) niet via Dataminer gaat. Ten slotte is er nog een derde groep die nazorg ontvangt, maar via een andere route bij het coördinatiepunt nazorg terecht

⁶¹ Masterplan DJI 2013-2018. Voor een overzicht van de inmiddels gesloten en te sluiten PI's zie p.24 van het Masterplan.

komt, bijvoorbeeld kortverblijvers via Exodus (zie hoofdstuk 5). Ook zijn zij geen onderdeel van de 60,3%. Dit percentage is dus een onderschatting van het totale aantal dat nazorg heeft ontvangen.

4.3 Vanuit PI naar Amersfoort

Het coördinatiepunt nazorg van de gemeente Amersfoort is aangesloten op het landelijke informatiesysteem DPAN. Via dit informatiesysteem wisselen casemanagers van de PI en de procesondersteuner informatie uit. Doel van dit systeem is het inzichtelijk krijgen van de situatie op de vijf leefgebieden, om vervolgens optimale nazorg te kunnen starten of voor te bereiden. De informatie-uitwisseling van DPAN verloopt via standaard-invulschermen. DPAN is geen administratief systeem, maar een communicatiekanaal.

Vanwege de beperkingen van het systeem heeft Amersfoort een eigen applicatie laten ontwikkelen (Dataminer). Deze applicatie beïnvloedt DPAN niet, maar creëert meer ruimte voor de gemeente om eigen informatie op te slaan. In Dataminer kunnen de coördinator en de procesondersteuner acties uitzetten, plannen van aanpak vermelden en andere informatie opslaan. In tabel 12 is te zien welke acties het coördinatiepunt de afgelopen jaren in Dataminer heeft vastgelegd.

Acties door afdeling nazorg	2013	2014	2015
Cliënt bezocht in PI	geen	1	2
Nazorgoverleg (Top X of PGA)	60	72	23
Privacy brief verzonden	geen	75	9
Contact gelegd met andere partijen (Politie, OM, zorginstellingen, schuldhulpverlening etc.)	45	37	36
Contact met reclassering	1	92	75
Contact met andere gemeentelijke afdelingen (SZ of Burgerzaken)	70	189	82
Contact met casemanager van PI	21	31	11
Overig (contact met buitenland, checken of er kinderen zijn etc.)	11	8	8
Totaal	N=208	N=505	N=246

Tabel 12. Overzicht van acties vanuit het coördinatiepunt nazorg

In 2013 zijn geen privacy-brieven verstuurd, want dat was toen nog geen onderdeel van het beleid. In 2013 is slechts één keer contact gezocht met de reclassering: dit betreft vermoedelijk onderrapportage. De procesondersteuner heeft aangegeven dat Dataminer de afgelopen jaren steeds beter wordt ingevuld. Het invullen van acties in Dataminer was aanvankelijk niet standaard. De tabel is dus een onderschatting van wat er daadwerkelijk is gebeurd, maar geeft wel een beeld van de soorten acties van het coördinatiepunt nazorg.

Dataminer wordt overigens niet toereikend geacht. Zo is er onvoldoende mogelijkheid om extra informatie over de (ex-)gedetineerden op te slaan. Het coördinatiepunt nazorg

is al enige tijd bezig met het ontwerpen van een cliëntvolgsysteem, maar loopt hierbij tegen verschillende belemmeringen aan, waaronder die van privacy. Ook is er behoefte aan een systeem dat in de hele regio hetzelfde is; er is echter nog geen overeenstemming over hoe zo'n systeem er uit zou moeten zien. Daarom hanteert het coördinatiepunt nazorg een eigen teamsite waarin diverse documenten worden opgenomen (onder andere werkafspraken, losse mapjes van ex-gedetineerden op alfabet, de Top X-lijst, e-mail correspondentie enzovoort).

De PI meldt de detentie via DPAN binnen twee dagen aan de gemeente. De procesondersteuner heeft vervolgens vijf dagen om in DPAN de benodigde informatie vanuit de gemeente in te vullen. De procesondersteuner betreft informatie over wonen, werk en ID-bewijs uit de gemeentelijke systemen BRP, SUWInet en Suite4work. De procesondersteuner heeft geen mogelijkheden om informatie op te zoeken over zorg en schulden. De nazorgcoördinator heeft wel autorisatie voor de applicatie MensCentraal⁶².

De procesondersteuner van Amersfoort werkt voor Eemland Noord en Zuid. Binnen 10 dagen vanaf de melding van detentie moet er een screening plaatsvinden door de casemanagers in de PI. Casemanagers komen echter niet altijd toe aan screening van gedetineerden, vooral niet bij kortverblijvers. Vanwege de grote werkdruk sluit bijvoorbeeld PI Nieuwersluis de groep die korter dan 30 dagen in detentie zit uit van screening. DPAN wordt daardoor niet altijd volledig ingevuld.

In eerste instantie krijgen wij melding van de backoffice. Het zou mooi zijn als de gemeente dan al heel veel informatie verstrekt, maar goed, zij weten vaak niet binnen vijf dagen dat iemand gedetineerd zit en ze kunnen ook niet in alle systemen. Dus wij verwachten waarschijnlijk teveel van hun. Met de informatie die ik dan heb, ga ik een screening doen. Ik ben dan totaal afhankelijk van wat de gedetineerde mij vertelt. Voorheen was ik MMD'er en kon ik mij puur concentreren op de nazorg en de materiële hulpverlening en gesprekken voeren. Nu is het hoofdonderdeel, wat ook behoorlijk strikt moet worden nageleefd, het schrijven van selectie adviezen ten behoeve van overplaatsing naar een inrichting met meer verlopen of een traject of verlofaanvragen. Dus erg administratief. Ja daar komen cijfers uit voort en daar wordt de inrichting op afgerekend, dat vind ik jammer (PI).

De procesondersteuner heeft geen toegang tot alle informatie over schulden en zorg. Een knelpunt daarbij is privacy. Ook voor de casemanagers is dit een knelpunt. Het is niet altijd duidelijk welke informatie wel en niet kan worden gedeeld en bij wie de gedeelde informatie terecht komt. De casemanager in de PI is bovendien afhankelijk van de informatie van de gedetineerde zelf. Gedetineerden vertellen niet alles en kunnen hun eigen situatie niet altijd overzien, met over- of onderschatting van hun problemen als gevolg.

Een andere reden voor onvolledige DPAN-formulieren is de caseload bij zowel casemanagers als procesondersteuner. De procesondersteuner in Amersfoort werkt voor meer gemeenten en kan niet voor alle gedetineerden het DPAN-formulier in vullen. Het coördinatiepunt nazorg past daarom, net als de PI's, bij kort verblijf geen screening toe.

Op het moment dat DPAN is ingevuld wordt de informatie door de afdeling nazorg beoordeeld op problemen op de vijf leefgebieden. Ex-gedetineerden die geen Top X- of

⁶² MensCentraal is ICT-module voor gemeenten, die wordt ingezet op de terreinen zorg, werk en inkomen, onderwijs en welzijn.

PGA-label hebben, maar wel zichtbare problemen op meer dan twee leefgebieden worden op de agenda van het gemeentelijke casuoverleg geplaatst. Bij problemen op minder dan twee leefgebieden doet het coördinatiepunt in principe niets, tenzij er een expliciete hulpvraag is ontstaan. Dan verwijst het coördinatiepunt de ex-gedetineerde naar een dienst of organisatie die nazorg op dat leefgebied kan leveren. Als er na screening bijvoorbeeld alleen problemen op het gebied van schulden blijken te zijn, zal worden doorverwezen naar Stadsring51.

4.4 Uitvoering op de vijf leefgebieden

In het navolgende wordt dieper ingegaan op de voor nazorg relevante vijf leefgebieden en worden enkele problemen beschreven die zich daarbij kunnen voordoen. De informatie is afkomstig uit Dataminer. Dat betekent dat er uitsluitend informatie beschikbaar is over ex-gedetineerden die in de PI zijn gescreend en voor wie PI en gemeente een DPAN-formulier hebben ingevuld. Van de 832 meldingen in 2013-2015 zijn 413 personen gescreend.

In Dataminer is bij ruim een derde (37,5%) geen informatie over activiteiten op de vijf leefgebieden vastgelegd (zie tabel 13). Bij een deel van deze mensen is er wellicht geen sprake van problemen, bij een ander deel zijn er misschien wel problemen maar zijn deze niet aan het licht gekomen. Ook is het denkbaar dat bij sommigen wel (nazorg) acties zijn ondernomen, maar dat deze niet zijn vastgelegd in Dataminer. De percentages moeten dus met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd.

Een derde (32,7%) ontving nazorg op één leefgebied, zoals bijvoorbeeld het doorsturen van iemand naar een instantie als Stadsring51 in verband met schulden, naar Exodus voor woonbegeleiding, of naar de Waag voor behandeling.

Geen nazorg	37.5%
Nazorg op 1 leefgebied	32.7%
Nazorg op 2 leefgebieden	21.1%
Nazorg op 3 leefgebieden	7.7%
Nazorg op 4 leefgebieden	1,0%
Nazorg op 5 leefgebieden	geen
	100%

Tabel 13. Overzicht nazorg op leefgebieden (N=413)

Nazorg op alle leefgebieden nazorg lijkt niet te worden verleend, ofwel omdat zich niet op alle leefgebieden problemen voordoen, ofwel omdat eerst aan bepaalde voorwaarden moet zijn voldaan om een bepaald probleem te kunnen aanpakken. Zo is onderdak vaak een voorwaarde voor behandeling en kan er niet aan schulden worden gewerkt als er nog geen inkomen is.

4.4.1 ID-bewijs

De procesondersteuner nazorg controleert in de Basisregistratie Personen (BRP) of er door de gemeente Amersfoort een ID-bewijs is afgegeven. Voor gedetineerden in de PI Utrecht kunnen aanvragen daarvoor tijdens detentie worden geregeld, maar afreizen

naar andere PI's is niet mogelijk. De gemeente Amersfoort adviseert gedetineerden zich in te schrijven in de gemeente waar de PI is gevestigd en daar een ID-bewijs aan te vragen.

Uit Dataminer blijkt dat de meeste Amersfoortse gedetineerden vóór detentie een ID-bewijs hadden (80,4%); 12,3% had er geen en in 7,2% van de gevallen was onbekend of een gedetineerde een ID-bewijs had (zie tabel 14). Het komt ook regelmatig voor dat gedetineerden hun ID-bewijs kwijt zijn.

ID-bewijs	Voor detentie	Na detentie ⁶³
Geen	12,3%	11,1%
ID-kaart	35,6%	35,8%
Paspoort	33,9%	34,1%
Rijbewijs	3,9%	3,9%
Overig (bijv. verblijfsvergunning)	7%	7%
Onbekend	7,2%	8%
	100%	100%

Tabel 14. Leefgebied ID-bewijs voor en na detentie (N=413)

Niet iedereen blijkt ná detentie over een ID-bewijs te beschikken. Als dat er niet is, moet de ex-gedetineerde zich melden bij de afdeling Burgerzaken. Voor ex-gedetineerden die een uitkering krijgen en geen ID-bewijs hebben, kan het dak- en thuislozen team van de afdeling SZ een machtiging afgeven voor de kosten voor het aanvragen van een nieuw ID-bewijs, zodat de bijstandsaanvraag opgestart kan worden. Deze kosten kunnen verrekend worden met de uitkering wanneer deze wordt toegekend.

4.4.2 Onderdak

De gemeente Amersfoort kiest ervoor de huur gedurende detentie niet (voor ten hoogste zes maanden) door te betalen uit de bijzondere bijstand, dit in tegenstelling tot de landelijke afspraken. De gemeente acht doorbetaling onwettig op grond van art13.Participatiewet ('Geen recht op bijstand heeft degene aan wie rechte zijn vrijheid is ontnomen').⁶⁴ De Participatiewet staat wel toe bijzondere bijstand te verlenen voor het doorbetalen van de woonlasten tijdens detentie. Dit gebeurt in Amersfoort echter niet standaard: er moet sprake zijn van zeer dringende redenen en na een individuele afweging. Met de sector Welzijn, Sociale Zekerheid en Onderwijs (WSO) is destijds in 2014 afgesproken dat er bijzondere bijstand kan worden verleend op basis van een leenbijstand, op bijzondere individuele gronden. De regeling is tot nu toe twee keer toegepast.

⁶³ Voor tabel 14 is de kolom 'na detentie' als volgt ontstaan: De situatie ná detentie is verzameld uit de DPAN formulieren en uit de tekstvakken die in Dataminer staan. De DPAN formulieren staan in Dataminer. Dataminer heeft geen mogelijkheid om die situatie met een druk op de knop in te zien. Daarom zijn voor dit onderzoek door de onderzoeker handmatig alle DPAN formulieren geopend, gescoord en is de informatie uit het tekstvak toegevoegd.

⁶⁴ Art 13. Uitsluiting van bijstand, lid 1 onder a. Participatiewet.

In tabel 16 is te zien dat 32,7% vóór detentie een eigen woning had en dat dit percentage na detentie daalt naar 15,3%. Een deel van de Amersfoorters weet de eigen woning dus niet te behouden. Het coördinatiepunt nazorg beschouwt het beschikken over (/behouden van) een eigen woning als een recidiveverlagende factor, maar kan dit niet zelf financieren. Het coördinatiepunt is hiervoor aangewezen op afspraken met andere afdelingen binnen de gemeente.

Als de gemeente Amersfoort niet kan voorzien in passende woonruimte bestaat de mogelijkheid van maatschappelijke opvang door Kwintes. De maatschappelijke opvang is er voor dakloze Amersfoorters en heeft plek voor ongeveer 35 personen. Naast de maatschappelijke opvang zijn er het alcohol-hostel de Kleine Haag van Victas en het harddrugs-hostel Hirundo van het Leger des Heils. De Kleine Haag biedt 24-uurs opvang voor daklozen met een alcoholverslaving, die staan ingeschreven in de gemeente Amersfoort. Een deel van hen woont in de opvang, maar zij kunnen er ook voor kiezen om er alleen overdag te verblijven. Dakloze ex-gedetineerden worden meestal aangemeld door de reclassering, maar het coördinatiepunt nazorg kan ook doorverwijzen. Er zijn ongeveer 28 plekken.

In hostel Hirundo worden 35 mensen met een harddrugsverslaving begeleid door het Leger des Heils. Bewoners kunnen doorstromen van een kamer met eigen sanitair naar een in pandig appartementje waar ze hun woonvaardigheden verder oefenen. Beide verslavingshostels zijn niet speciaal voor ex-gedetineerden maar de doelgroepen overlappen vaak.

Amersfoort heeft drie voorzieningen die uitsluitend bedoeld zijn voor ex-gedetineerden: de gespecialiseerde opvang door Kwintes, Exodus en het Leger des Heils. De omvang van deze voorzieningen is beperkt. In elke woonvoorziening kunnen drie ex-gedetineerden wonen gedurende maximaal zes maanden. Alle organisaties geven overigens aan dat zes maanden te kort is en dat ze er meestal langer wonen.

De na-detentievoorziening van Kwintes wordt gefinancierd door de gemeente Amersfoort, het Exodushuis wordt gesubsidieerd uit de Van der Staaij-gelden. Het huis van het Leger des Heils wordt betaald met gelden van het Ministerie van VenJ. In principe mogen daar alleen mensen verblijven met een justitiële titel. Voor alle woonvoorzieningen zijn wachtlijsten. Soms wordt afgeweken van de wachtlijst, vanwege een juiste match met de bewoners die er al wonen.

We hebben daar eigenlijk een veel te lange wachtrij voor omdat de woningnood in Amersfoort heel hoog is, maar mensen die aangemeld worden, hebben we eerst een gesprek mee. Op het moment dat er een woning vrij komt, kijken we vooral naar de match. Wie wonen er al en wie staat er op de wachtlijst die er op dat moment het beste bij past. We houden daarbij zoveel mogelijk de volgorde van de wachtlijst aan, maar de match is erg belangrijk (Leger des Heils).

Bewoners van deze voorzieningen kunnen, als zij het woonbegeleidingstraject goed doorlopen, een woonurgentie ontvangen van de gemeente. De gemeente werkt met 'omklapconstructies'. De woning komt eerst op naam van het Leger des Heils of de gemeente te staan en na een jaar of twee kan de woning worden 'omgeklapt'. De woning komt dan op naam van de betrokken ex-gedetineerde te staan. De huizen voor begeleidwonen vormen dus een soort tussenstap naar het verlenen van een woonurgentie. Tijdens deze tussenstap wordt gekeken of ex-gedetineerden zelfstandig wonen aan kunnen, maar ook of zij een urgentie verdienen. Bovendien moet tijdens het

begeleid wonen een stabiele situatie worden gecreëerd, zodat bewoners kunnen werken aan hun problemen op de andere leefgebieden.

Het plaatsen van ex-gedetineerden in dergelijke woonvormen is belangrijk, maar ook ingewikkeld. De problematiek is vaak groot en divers, waardoor er verschillende soorten woonvormen nodig zijn: beschermd wonen, begeleid wonen, wonen in een groep, zelfstandig wonen enzovoort. Iemand met een verstandelijke beperking kan bijvoorbeeld niet in elke woongroep functioneren.

Je ziet toch dat bepaalde instanties bepaalde mensen afwijzen, maar dan niet bij de gemeente aan de bel trekken. Zo van: 'Hey gemeente, we hebben nu wel heel veel mensen afgewezen omdat ze zo agressief zijn, misschien moeten we een groep of een huis vanuit de gemeente organiseren, die daarop gespecialiseerd is'. Ik denk dat sommige instanties daar te terughoudend in zijn en dan dus niet op tijd aan de bel trekken. Heel vaak wordt er gezegd van: 'Ja de gemeente zorgt niet voor plekken voor...' Maar ja, de gemeente moet dan natuurlijk wel eerst weten dat die behoefte er is! Het is soms lastig om daarachter te komen (Openbaar Ministerie).

We hebben wachtlijsten op het harddrugshostel, we hebben wachtlijsten op begeleid wonen. Je kan gewoon niemand kwijt. En daarnaast...ik heb nu bijvoorbeeld een casus die we terug uit de ISD krijgen; borderline, verslaving, eigenlijk zou zo iemand op een zorgboerderij terecht moeten komen. Je hebt wel zorgboerderijen maar niet voor dit zware kaliber. Echt maar heel weinig. Ze kunnen mensen moeilijk plaatsen (Politie).

Omdat ex-gedetineerden via de reguliere woonruimteverdeling vaak geen woning vinden, heeft de gemeente met woningcorporaties en zorginstellingen afspraken gemaakt over het aantal mensen dat met een speciale urgentie jaarlijks gehuisvest kan worden. Met een urgentie komt een woningzoekende hoger op de wachtlijst en eerder in aanmerking voor het betrekken van een woning. Het coördinatiepunt nazorg heeft jaarlijks negen woonurgenties te vergeven. Drie urgenties zijn bedoeld voor ISD-ers in de extramurale fase. De overige zes urgenties worden over het algemeen ingezet na een behandeltraject.

Aan het krijgen van een woonurgentie worden speciale voorwaarden gekoppeld, zoals het accepteren van woonbegeleiding, het accepteren van een bewindvoerder, het meewerken aan een werkleertraject etc. Voordat een woning kan worden toegewezen moet goedkeuring worden verleend door de woningcorporatie, de nazorgcoördinator en de politie. Zij bekijken of de locatie past bij de persoon. Meestal wordt ook overlegd met de instantie die zorg biedt, zoals bijvoorbeeld de reclassering of het Leger des Heils. In tabel 15 is te zien dat in de jaren 2013-2015 vier tot zeven urgenties zijn vergeven en hoeveel ex-gedetineerden momenteel nog op dezelfde plek wonen.

	Vergeven woonurgenties	Wonen er op dit moment nog op dezelfde plek
2015	6	6
2014	6	5
2013	6	4

Tabel 15. Overzicht vergeven woonurgenties door de afdeling nazorg van de gemeente Amersfoort in 2013-2015

Tabel 16 geeft de situatie op het leefgebied Onderdak vóór en na detentie weer. Bij 11,1% van de ex-gedetineerden in de periode 2013-2015 vermeldt Dataminer activiteiten van de afdeling nazorg op het gebied van onderdak, verstrekking van een woonurgentie of verwijzing naar een instantie voor begeleid wonen zoals Exodus, Kwintes of het Leger des Heils. Overigens is het ook mogelijk dat ex-gedetineerden via een andere route bij de wooninstanties terecht komen, zonder bemoeienis van de gemeente of zonder dat die bemoeienis is vastgelegd in Dataminer (zie hoofdstuk 5).

Woonsituatie	Voor detentie	Na detentie
Dakloos met of zonder postadres	22%	13,3%
Begeleid wonen	4,6%	7,7%
Kliniek	2,9%	8%
Eigen woning	32,7%	15,3%
Wonen bij vrienden of familie	28,6%	28,4%
Overig	1,2%	1%
Onbekend	8%	26,4%
Totaal	100%	100%

Tabel 16. Leefgebied Onderdak voor en na detentie (N=413)

4.4.3 Werk & Inkomen

Ex-gedetineerden moeten na detentie in hun eerste levensbehoeften kunnen voorzien. Dat kan door middel van een uitkering en een vorm van dagbesteding of door middel van betaald werk. Het coördinatiepunt nazorg kan zelf weinig doen op het gebied van werk en inkomen en is afhankelijk van andere afdelingen binnen de gemeente zoals de afdeling SZ en Arbeidsintegratie en van bijvoorbeeld het UWV.

De casemanager van de PI stopt een uitkering bij het UWV; dit gebeurt buiten de gemeente om. In de meeste gevallen worden de uitkeringen bij het UWV na detentie weer opnieuw opgestart, maar informatie daarover ontbreekt. Ook is weinig bekend over inkomen op het moment dat een gedetineerde de PI verlaat (zie Tabel 17). Dataminer laat zien dat er door het coördinatiepunt nazorg bij 41,9% van de mensen activiteiten zijn ontplooid op het gebied van inkomen.

Het is niet bekend hoeveel ex-gedetineerden in de periode 2013-2015 na detentie een uitkering hebben kregen of aan een werktraject of dagbesteding zijn begonnen. Ex-gedetineerden worden door de afdeling SZ niet aangemerkt als een aparte doelgroep, waardoor over hen geen informatie kon worden verkregen. Ook in de nazorgapplicatie is hierover vaak weinig tot niets ingevuld. Uit de interviews blijkt wel dat er veel mogelijkheden zijn binnen de gemeente.

De afdeling SZ kent een aparte afdeling Arbeidsintegratie. Iemand die een uitkering van de gemeente ontvangt, krijgt een klantmanager toegewezen. Deze controleert de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitkering. Ex-gedetineerden die toe zijn aan een werk of leertraject worden gekoppeld aan een begeleider van Arbeidsintegratie. Met de trajectbegeleider van Arbeidsintegratie wordt een cv opgesteld, een sollicitatiebrief geïnteresserd of een beroepstest gedaan. In geval van verslaving of psychiatrische problematiek wordt het doorgaan niet zinvol geacht een traject te starten.

Inkomen	Voor detentie	Na detentie
Geen wettig inkomen	24,2%	0,2%
Inkomen uit arbeid	16,9%	2,4%
WWB uitkering	30,8%	34,4%
WIA/Wajong	14,8%	14,8%
Studiefinanciering	1,0%	onbekend
Overig UWV	5,3%	5,3%
Onbekend	7%	42,9%
	100%	100%

Tabel 17. Leefgebied Werk & Inkomen voor en na detentie (N=413)

De afdeling Arbeidsintegratie beschikt over instrumenten om het traject vorm te geven. Deze variëren en zijn afhankelijk van de mogelijkheden en wensen van de ex-gedetineerde enerzijds en de vraag op de arbeidsmarkt anderzijds. Het streven is om voor alle cliënten het maximaal haalbare te bereiken. Dat kan betekenen dat het doel bereikt is op het moment dat de cliënt een aantal dagdelen per week als vrijwilliger actief is.⁶⁵

We hadden een cliënt die bezig was met een resocialisatietraject en een stage had, die plek was na detentie niet meer beschikbaar. Maar hij was net lekker bezig. Er is toen een beroep gedaan op Arbeidsintegratie. Wij hebben een tak dat heet Workservicepunt, daar werken deels medewerkers van het UWV en deels medewerkers van de gemeente. Zij hebben heel veel contacten met werkgevers en daar zit ook de contactpersoon van het Leerwerkloket. Die mensen kun je dus ook goed inzetten. Dat vind ik mooi, dat je de korte lijnen hebt, zodat je gebruik kunt maken van alle instrumenten die je binnen een gemeente hebt en ze ook kunt bieden (Arbeidsintegratie).

Verder zijn er werk-leertrajecten waar de gemeente geen bemoeienis mee heeft, zoals bijvoorbeeld 50 | 50, De Loods en De Boot. Daar leren mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt ritme op te bouwen en op tijd te komen. Ze leren er een vak zoals fietsenmaker, meubelmaker etc. Ex-gedetineerden kunnen door het coördinatiepunt nazorg worden doorgestuurd naar zulke projecten.

4.4.4 Schulden

In detentie worden gedetineerden gescreend op de aanwezigheid van schulden. Casemanagers kunnen alleen bij het CJIB schulden opvragen: de gedetineerden moeten zelf een overzicht opvragen bij Bureau Kredietregistratie (BKR), telefoonaanbieders, energieleveranciers etc. Vaak zijn er ook nog schulden bij familie of vrienden, waarop de PI en de gemeente geen zicht hebben. Gedetineerden kunnen in de PI ook niet werken aan hun schulden, want zonder inkomen is het afbetalen van schulden niet mogelijk.

⁶⁵ Voor een overzicht van alle projecten en opleidingstrajecten zie Bijlage 1 bij Peilnota Implementatie Participatiewet en totstandkoming Werkbedrijf.

Binnen de PI kunnen wel overzichten worden gemaakt en wellicht afspraken met schuldeisers.

Schulden is lastig. Je kan niet op een knopje drukken en alle schulden komen naar boven. Je bent dan heel afhankelijk van wat de gedetineerde zegt. En of zij een BKR-overzicht willen aanvragen. Wij kunnen wel alle boetes opvragen bij CJIB, maar daar houdt het wel mee op. Je bent erg afhankelijk van de schuldeisers ook. Een betalingsregeling treffen willen ze nog wel, maar schulden bevrozen wil niet iedereen (PI).

De gemeente Amersfoort houdt zich op verschillende manieren bezig met schulden. Allereerst wordt preventief opgetreden door een eventuele gemeentelijke uitkering stop te zetten of te bevrozen, zodat schulden niet verder toenemen. Zodra er een melding is van detentie, onderzoekt de procesondersteuner of de gedetineerde een uitkering van de gemeente ontvangt en wie zijn klantmanager is bij de afdeling SZ. De uitkering wordt geblokkeerd als de detentie korter is dan drie maanden. Bij een detentie langer dan drie maanden wordt de uitkering stopgezet. Bij 96% van de gedetineerden die in 2013-2015 een uitkering ontvingen werd deze stopgezet. Het komt soms voor dat de melding van detentie later bij de gemeente binnenkomt en dat de gedetineerde inmiddels al vrij is.

Stadsring51 is gemandateerd in het kader van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening en biedt de inwoners van Amersfoort en Leusden hulp bij financiële problemen. De procesondersteuner informeert de casemanager via DPAN dat een gedetineerde met schulden zich na vrijlating kan melden bij Stadsring51, maar in de praktijk blijken ex-gedetineerden dat vaak niet te doen. In 2015 is de gemeente Amersfoort daarom in samenwerking met Stadsring51 en de PI Nieuwegein de pilot 'Hulp die werkt' begonnen. De pilot heeft als doel de effectiviteit van de schuldhulpverlening te verhogen. De pilot richt zich op gedetineerden, vier tot vijf maanden vóór hun ontslag uit detentie. De doelgroep bestaat uit *first-offenders*, veroordeelden die geen zware delicten hebben begaan en bij voorkeur jongeren. Een tussenevaluatie van maart 2016 laat zien dat weinig Amersfoortse gedetineerden het traject doorlopen. Een belangrijke reden hiervoor is dat steeds minder Amersfoorters in PI Nieuwegein worden geplaatst. De pilot draait niet in andere PI's waardoor er weinig Amersfoorters meedoen aan de pilot. Ook willen gedetineerden vaak niet meewerken of is de detentieduur net te kort of te lang om eraan te beginnen.

Een deel van de cliënten leeft natuurlijk al lang met problemen, zij voelen niet de behoefte om het helemaal op te lossen of om schuldenvrij te worden. Zij hebben daar altijd hun eigen weg in gevonden en dat doen ze opnieuw. Wij vragen natuurlijk een heel bepaald burgerlijk gedrag. Een brave burger worden die zijn schulden gaat oplossen, maar dat zijn ze natuurlijk niet. En in detentie loont het om mee te werken, en zonder verleidingen van de straat, ga je het wel doen. Maar sta je weer buiten, dan is bij de meeste de verslaving sterker dan de man (Stadsring51).

Het coördinatiepunt nazorg weet van de schuldenproblematiek bij ex-gedetineerden, maar hun schulden daadwerkelijk verkleinen is ingewikkeld. Vaak zijn ex-gedetineerden teleurgesteld, omdat zij verkeerde verwachtingen hebben van de hulp die de gemeentelijke schuldhulpverlening kan bieden. Zij verwachten dat zij meteen schulden kunnen gaan afbetalen terwijl hun situatie eerst gestabiliseerd moet worden. Dat betekent dat zij eerst hun vaste lasten moeten gaan betalen, zodat er geen nieuwe

schulden bij komen. Bovendien kunnen zij niet beginnen met aflossen zolang zij geen inkomen hebben.

datum	<i>eerste (brede) selectie</i>	<i>voor intake gselecteerd</i>	<i>op intake verschenen</i>	<i>op adviesgesprek verschenen</i>	<i>op aanpakgesprek verschenen</i>
29-okt-15	7	7	1	0	
3-nov-15	14	1	0	0	
1-dec-15		2	2	1	
4-1-2016*					1
5-jan-16	3	4	1	1	
26-jan-16		0	0	2	
23-feb-16	9	2	2	0	
22-mrt-16		0	0	0	
24-3-2016*					1
totaal	33	16	6	4	2
* op locatie Stadsring51					

Tabel 18. Overzicht deelnemers Project PI
Bron: Tussenevaluatie Project PI

Een ander knelpunt is de samenwerking met schuldeisers. De nazorgcoördinator en Stadsring51 kunnen met het CJIB wel maatwerkafspraken maken, maar landelijk is er al langere tijd kritiek op de ‘starheid’ van organisaties waar het innen van schulden voorop staat. De VNG pleit voor een breed moratorium bij schuldhulpverlening. Gemeenten kunnen wel met schuldeisers afspreken een pauze in te lassen voor het incasseren van schulden, maar dat niet afdwingen. Met een breed moratorium zou dat wel mogelijk zijn, zij het onder strikte voorwaarden. Intensief overleg tussen gemeenten, de Nederlandse Vereniging voor Schuldhulpverlening en sociaal bankieren (NVVK) en de gerechtsdeurwaarders heeft dit jaar geleid tot een ontwerpbesluit. De streefdatum voor inwerkingtreding is 1 januari 2017.⁶⁶

	Voor detentie	Na detentie
Schulden	57,9%	57.1%
Geen schulden	22.3%	22.8%
Onbekend	19.9%	20.1%

Tabel 19. Leefgebied Schulden voor en na detentie (N=413)

Uit tabel 19 blijkt dat 57,9% van de Amersfoortse (ex-)gedetineerden schulden had vóór detentie en een gelijk percentage schulden na detentie (al hoeven dat niet dezelfde gedetineerden te zijn). Aan Dataminer kan worden ontleend, dat bij 21,1% van de

⁶⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-sociale-zaken-en-werkgelegenheid/nieuws/2016/05/24/adempauze-om-uit-de-schulden-te-komen>.

gedetineerden activiteiten op het gebied van schulden zijn ontplooid. Meestal betekent dit een doorverwijzing naar Stadsring51 of het plannen van een afspraak. Hoeveel ex-gedetineerden daadwerkelijk aankloppen bij Stadsring51 is onbekend, maar gezien de pilot 'Hulp die werkt' zijn dat er vermoedelijk niet veel.

4.4.5 Zorg

Bij aanvang van detentie had 79,4% van de Amersfoortse ex-gedetineerden een zorgverzekering. De PI dient deze te beëindigen. In 80,9% van de gevallen is dat gebeurd.

Bij het continueren van zorg tijdens detentie, functioneert het coördinatiepunt nazorg als verbinding tussen de casemanager in de PI en hulpverlenende instanties. De PI en de gemeente wisselen informatie uit over zorg. Vanwege de privacy van de gedetineerde en het medisch beroepsgeheim van professionals is de informatie die nodig kan zijn om te beoordelen welke zorginstelling ingeschakeld dient te worden, niet altijd beschikbaar. Het continueren van zorg tijdens detentie in de PI wordt daardoor bemoeilijkt. Bij kortgestraften is dit nog problematischer. Het blijkt dan niet mogelijk om bestaande zorg binnen de PI te continueren.

Het is ook mogelijk dat er tijdens detentie een nieuwe zorgvraag ontstaat. Sinds 2015 zijn de sociale wijkteams verantwoordelijk voor de zorg en ondersteuning binnen de gemeente. Er zijn negen sociale wijkteams in Amersfoort, die zijn samengesteld op basis van het karakter en de omvang van de hulpvragen in de desbetreffende wijk. Het is niet bekend hoeveel ex-gedetineerden na detentie in contact staan met een wijkteam.

Wat ik nu wel heb gemerkt is dat het soms lastig is voor de wijkteams om met deze doelgroep te werken en ze het soms terug willen geven. Van 'ja wij hebben nu alles geprobeerd en het lukt niet'. Dat was in het begin wel even zoeken, wanneer stopt het bij ons en wanneer begint het bij het wijkteam. En wat gebeurt er als een wijkteam het niet kan oplossen? Als het niet lukt, hoe dan verder? In principe moet het dan worden opgeschaald en moet er specialistische zorg worden ingeschakeld en komt het niet bij ons terug. Het wijkteam kan dat zelf doen (Coördinatiepunt nazorg).

Een van de meest ingewikkelde dingen is, hoe krijg je een cliënt nou aansluitend in een traject, aansluitend op de detentie. En wat het dan een beetje moeilijk maakt is dat de PI regelmatig een cliënt of vroeger loslaat of later. Dat zijn wel twee aparte werelden die elkaar even moeten leren kennen. Je hebt een paar mensen nodig die weten hoe ingewikkeld het is aan de justitie kant en je hebt een paar mensen nodig die weten hoe ingewikkeld het is aan de zorg kant (Kwintes).

Wat je vaak ziet, is dat als je gedetineerd hebt gezeten alles stopt. Je uitkering, je baan, je zorgverzekering, dus er zitten altijd meer problemen bij. Daarin merk je wel dat naast dat er misschien sprake is van strafbare dingen die je moet gaan behandelen, dat er trauma is, mensen zijn vaak getraumatiseerd na de gevangenis, hebben ze echt heel veel andere problemen waar je eerst mee aan de slag moet. Als iemand hier komt en je wilt psychotherapie beginnen, maar hij rammelt van de honger. Ja dan heeft het natuurlijk geen zin. Een dak boven je hoofd en eten zijn wel voorwaarden om een behandeling te beginnen (Zorginstelling).

Van de ex-gedetineerden die tijdens detentie zijn gescreend, had 71,2% voorafgaand aan detentie contact met een zorginstelling. Dit kan Kwintes zijn, maar zij kunnen ook bekend zijn bij een wijkteam, Victas of de reclassering. Na detentie is het percentage vergelijkbaar (73,6%). Op basis van informatie in Dataminer, is bekend dat de afdeling nazorg 26,9% van de ex-gedetineerden heeft doorverwezen naar een zorginstelling. Aangenomen wordt dat in geval van korte detenties, ex-gedetineerden teruggaan naar de zorginstelling met wie zij daarvoor al contact hadden, maar zeker is dat niet.

4.5 Politiecontact

Gedurende de jaren 2013-2015 zijn 832 ex-gedetineerden naar Amersfoort teruggemeld. Dat zijn 566 'unieke' personen (522 mannen/44 vrouwen). Hiervan zijn er 266 meer dan één keer gedetineerd geweest. Sommigen zelfs vijf, zes of zeven keer (zie tabel 20 en 21)

	Aantal unieke personen	Aantal personen met meerdere detenties
2015	203	29
2014	261	62
2013	241	36

Tabel 20. Aantal unieke personen met meerdere detenties

Aantal detenties	Aantal personen
1	417
2	89
3	30
4	17
5	3
6	6
7	4
Totaal	832

Tabel 21. Aantal detenties per persoon

Medio 2016 heeft de politie in het kader van dit rekenkameronderzoek gecheckt of ex-gedetineerden die gescreend zijn tijdens detentie én een straf hadden langer of gelijk aan 90 dagen – degenen die in principe in aanmerking komen voor nazorg - in de politiebestanden voorkomen. Dat zijn 199 ex-gedetineerden (167 unieke personen, zie tabel 23), inclusief 36 Top X-ers en 12 PGA-ers.⁶⁷

De meesten zaten vast vanwege vermogensdelicten (24,1%), geweldsdelicten (12,1%) of een combinatie van vermogens- en geweldsdelicten (11,1%). Bij 13% kon de politie niet achterhalen voor welk delict de ex-gedetineerde gedetineerd was (zie Tabel 23).

Vermogensdelicten	24.1%
Geweldsdelicten	12.1%
Vermogens- en geweldsdelicten	11.1%
Zedendelicten	3.5%
Wapenbezit/handel	2.5%

⁶⁷ De Top X-ers en PGA-ers die niet gescreend zijn in de PI omdat zij korter dan 90 dagen hebben vastgezeten, hebben wij in deze analyse niet meegenomen. Het was niet mogelijk om van alle ex-gedetineerden informatie op te vragen én dit onderzoek binnen een redelijke termijn af te ronden.

Drugsbezit/handel	11.1%
Vonnissen/boetes	5%
Moord/doodslag	8.5%
Overige delicten (brandstichting, oplichting etc)	9.0%
Onbekend	13%
	100%

Tabel 22. Overzicht van delicten (N=199)

Jaar van uitstroom	Aantal (ex-)gedetineerden, gemeld via Dataminer, gescreend in de PI én een detentieduur van ≥ 90 dagen.
2013	76
2014	63
2015	60
Totaal	199

Tabel 23. (Ex-)gedetineerden per jaar die gescreend zijn in de PI en een detentieduur van ≥ 90 dagen

Bekeken is of de ex-gedetineerden in de jaren nadat zij zijn vrijgekomen in beeld zijn gekomen bij de politie, vanwege overlast of strafbare feiten. Niet alles waar de omgeving last van heeft wordt overigens gekwalificeerd als overlast. Met overlast wordt hier bedoeld: hinderlijk gedrag en kleine overtredingen die te klein zijn om overheidsingrijpen te rechtvaardigen. Bij strafbare feiten gaat het hier om feiten waarvan iemand wordt verdacht. Dit kunnen relatief lichte feiten zijn, zoals overtreding van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV), de Wegenverkeerswet of de Opiumwet, maar ook ernstiger delicten, zoals geweld, diefstal en inbraak. Of er in deze gevallen sprake is geweest van vervolging en veroordeling, is onbekend. Het gaat derhalve niet steeds om bewezen strafbaar gedrag, maar het laat wel zien in hoeverre ex-gedetineerden in beeld zijn bij de politie.

Ook is nagegaan hoe vaak ex-gedetineerden bij de politie in beeld zijn gekomen (niet, een of twee keer, vaker). Hierop maken ex-gedetineerden die in 2013 uit detentie zijn gekomen uiteraard meer kans dan degenen die eind 2015 uit detentie zijn gekomen; zij hebben immers langer tijd gehad om overlast te veroorzaken of een delict te plegen. Daar staat tegenover dat zij gebruik hebben kunnen maken van nazorg en daardoor ook meer kans hebben om juist uit de problemen te blijven. De hier gepresenteerde informatie is al met al niet meer dan een voorzichtige indicatie van hun 'bekendheid' bij politie; het is geen aanwijzing voor de uitkomst of effectiviteit van nazorg.

De politiegegevens worden afzonderlijk naar het jaar van uitstroom uit detentie gepresenteerd en eveneens afzonderlijk naar de jaren waarin eventueel sprake was van een politiecontact (zie tabellen 24, 25 en 26).

	OVERLAST					STRAFBARE FEITEN			
	2013	2014	2015	1 ^e helft 2016		2013	2014	2015	1 ^e helft 2016
NIET IN BEELD	36,8%	32,9%	31,6%	47,4%		59,2%	52,6%	56,6%	71,1%
INCIDENTEEL (1 OF 2X)	14,5%	11,8%	14,5%	13,2%		18,4%	13,2%	17,1%	14,5%
FREQUENT >2X	38,2%	44,7%	44,7%	30,3%		11,8%	22,4%	17,1%	5,3%
ONBEKEND	10,5%	10,5%	9,2%	9,2%		10,5%	11,8%	11,8%	9,2%

Tabel 24. Percentages ex-gedetineerden die in 2013 naar Amersfoort kwamen en in beeld komen bij politie. N=76

	OVERLAST					STRAFBARE FEITEN			
	2013	2014	2015	1 ^e helft 2016		2013	2014	2015	1 ^e helft 2016
NIET IN BEELD	-	38,1%	38,1%	41,3%		-	52,4%	47,6%	65,1%
INCIDENTEEL (1 OF 2X)	-	25,4%	27,0%	15,9%		-	22,2%	22,2%	11,1%
FREQUENT >2X	-	22,2%	22,2%	30,2%		-	11,1%	17,5%	11,1%
ONBEKEND	-	14,3%	12,7%	12,7%		-	14,3%	12,7%	12,7%

Tabel 25. Percentages ex-gedetineerden die in 2014 naar Amersfoort kwamen en in beeld komen bij politie. N=63

	OVERLAST					STRAFBARE FEITEN			
	2013	2014	2015	1 ^e helft 2016		2013	2014	2015	1 ^e helft 2016
NIET IN BEELD	-	-	50,0%	41,7%		-	-	61,7%	53,3%
INCIDENTEEL (1 OF 2X)	-	-	21,7%	33,3%		-	-	21,7%	21,7%
FREQUENT >2X	-	-	18,3%	15,0%		-	-	6,7%	13,3%
ONBEKEND	-	-	10,0%	10,0%		-	-	10,0%	11,7%

Tabel 26. Percentages ex-gedetineerden die in 2015 naar Amersfoort kwamen en in beeld komen bij politie. N=60

Na detentie kwam 40 tot 55% van de ex-gedetineerden die waren gescreend in de PI en met een detentieduur van ≥ 90 dagen, een of meer keren in het vizier van de politie vanwege overlast en 20% tot 40% een of meer keren vanwege strafbare feiten. De helft tot 60% overkwam dat niet. Over de gehele periode sinds beëindiging van de detentie is ruim een derde (36.2%) niet meer in beeld geweest bij de politie voor strafbare feiten en een vijfde (19.6%) niet meer voor overlast.

Ex-gedetineerden raken opnieuw bekend bij de politie voor verschillende overtredingen en delicten, variërend van openbare dronkenschap, overtredingen van de APV en softdrugsbezit tot meer ernstige feiten als zware mishandelingen, diefstallen en overvallen.

De vraag ligt voor de hand of deze uitkomsten met betrekking tot overlast en strafbare feiten moeten worden opgevat als recidive en kunnen worden toegeschreven aan het nazorgbeleid en de nazorgactiviteiten in Amersfoort. Deze vraag kan echter niet worden beantwoord op grond van dit onderzoek. Niet alleen is voor dergelijk onderzoek meer tijd nodig, er moet ook inzicht zijn in overlast en criminaliteit vóór detentie. Voorts is er mogelijk sprake van een onderschatting van nazorgactiviteiten, omdat in Dataminer niet alles is vastgelegd. Daarnaast moet er vergeleken kunnen worden met 'vergelijkbare' ex-gedetineerden die geen of andere vormen van nazorg hebben ontvangen. Daar komt bij dat nazorg doorgaans deel uit maakt van andere activiteiten. Ook spelen in het leven van mensen contacten met anderen en gebeurtenissen een rol (sociale omgeving, leeftijd, contacten met andere organisaties enz.), die evenzeer invloed uitoefenen op de wijze waarop ex-gedetineerden hun leven inrichten en zich al dan niet staande weten te houden. Dit alles maakt het lastig om te bepalen welke uitkomsten aan nazorg kunnen worden toegeschreven.

Ook de vraag of de gegevens over overlast en strafbare feiten moeten worden opgevat positief of negatief, laag of hoog, ernstig of niet, laat zich niet beantwoorden. Het valt te verwachten dat politie en andere instanties ex-gedetineerden, zeker als zij voorkomen op de Top X-lijst en PGA-lijst, nadrukkelijk in het vizier hebben (en houden). De kans dat zij onopgemerkt 'wegkomen' met ongewenst gedrag is daardoor aanzienlijk kleiner dan bij degenen die niet als zodanig bekend zijn.

4.6 Kosten/budgetten nazorg

De rijksbijdrage voor gemeentelijke nazorg aan ex-gedetineerden is in 2013 beëindigd. De gemeente Amersfoort moet de nazorg zelf financieren en doet dat langs verschillende wegen.

Formatie: Allereerst wordt de nazorg gefinancierd door formatie beschikbaar te stellen voor een nazorgcoördinator (28 uur) en een procesondersteuner (12 uur).

Kwintes, Dataminer en VHRU: Daarnaast heeft de gemeente op verschillende manieren budgetten voor nazorg toegekend. Zo ontvangt het coördinatiepunt €50.000 per jaar uit het budget Veiligheid en Leefbaarheid. Hiervan worden de na-detentievoorziening van Kwintes (€40.000) en de nazorgapplicatie (Dataminer, €10.000) gefinancierd. De bijdrage aan het VHRU, waar de Amersfoortse Top X-ers worden besproken, wordt eveneens betaald uit het budget Veiligheid en Leefbaarheid (€40.000 per jaar).

Wmo, Participatie en betrokken instanties: Ook worden reguliere budgetten ingezet. De twee belangrijkste financieringsstromen in dat verband zijn de Wmo en het Participatiebudget. De Wmo kan onder andere ingezet worden voor begeleiding,

dagbesteding, beschermde woonomgeving, maatschappelijke opvang, verslavingszorg en geestelijke gezondheidszorg. Het Participatiebudget kan ingezet worden voor re-integratie, arbeidsparticipatie en uitkeringen, zoals bijzondere bijstand. Nazorg wordt voorts voor een deel gefinancierd uit reguliere gelden van bij de nazorg betrokken instanties zoals Kwintes en Exodus. Zo financieren zij zelf (een deel van) hun eigen activiteiten op dit gebied.

Van der Staaij-gelden: Als laatste zijn er ook rijkssubsidies die kunnen worden ingezet voor nazorg. Het Tweede Kamerlid Van der Staaij heeft in 2013 een motie ingediend om subsidie te verstrekken voor activiteiten op het gebied van onder meer nazorg, de zogenoemde Van der Staaij-gelden. Gemeenten kunnen een aanvraag hiervoor doen.⁶⁸ De gemeenten in de regio Utrecht voegen de Van der Staaij-gelden samen. Van de toegekende subsidie worden ongeveer 25 ambulante begeleidingsplekken ingekocht bij stichting Exodus. Het Exodushuis in Amersfoort wordt derhalve deels gefinancierd uit de Van der Staaij-gelden.

Kortom, de nazorg voor ex-gedetineerden wordt uit verschillende budgetten en door diverse organisaties gefinancierd. Deze financieringsstromen in kaart brengen is ondoenlijk en het bepalen van de kosten van nazorg bij één ex-gedetineerde is feitelijk onmogelijk. Niet alleen omdat verschillende fondsen bijdragen, maar ook omdat veel kosten deel uitmaken van reguliere bestedingen. Een voorbeeld zijn de kosten van Stadsring51, een gemeentelijke organisatie voor financiële hulpverlening. De gemeente subsidieert Stadsring51, maar hier kloppen niet alleen ex-gedetineerden aan.

In tabel 27 is een overzicht gegeven van de directe kosten. In de tabel is te zien dat er vanaf 2013 minder direct budget naar nazorg is gegaan. Dat heeft tot gevolg dat het coördinatiepunt nazorg zelf geen budget heeft om projecten of andere activiteiten te financieren. Het coördinatiepunt is afhankelijk van andere afdelingen en budgetten binnen de gemeente om bepaalde zaken voor elkaar te krijgen.

⁶⁸ Staatscourant (2014). Subsidiebeleidskader begeleiden van ex-gedetineerden voor wonen en werken voor 2014. Nr.18378.

Direct budget		2013	2014	2015
Toegekend budget	Coördinatiepunt nazorg	€90.000	€50.000	€50.000
	Veiligheidshuis	€40.000	€40.000	€40.000
	Exodus (van der Staaij subsidie gelden)	-	-	€20.818
Totaal		€130.000	€90.000	€110.818

Directe kosten		2013	2014	2015
Kosten	Coördinatiepunt nazorg	- Project Jazz samen met Arbeidsintegratie €35.000 - Hond asiel geplaatst - Omklapwoningen inrichten (€3400 x 3 per woning) - Kwintes €40.000 - Nazorg applicatie €10.000	- Kwintes €40.000 - Nazorg applicatie €10.000	- Kwintes €40.000 - Nazorg applicatie €10.000
	Veiligheidshuis	€36.671	€38.545	€39.233
	Exodus	-	-	€20.818
Totaal		€131.871	€88.545	€110.051

Over/onder besteding t.o.v budget		-€1.871	+€1.455	+€767
-----------------------------------	--	---------	---------	-------

Tabel 27. Overzicht van directe kosten

Ook zonder een exacte calculatie van de kosten van nazorg ligt de constatering voor de hand dat met nazorg veel kosten zijn gemoeid. De directe kosten zijn bescheiden. De indirecte kosten tikken echter flink aan. Of dat veel is, of meer dan de kosten die worden gemaakt voor andere doelgroepen die vaak langdurig aangewezen zijn op maatschappelijke zorg en opvang door de (lokale) samenleving, is niet vast te stellen. Hoewel het niet mogelijk is het effect van de geboden nazorg te kwantificeren of te valoriseren, zouden de maatschappelijke kosten bij het uitblijven van nazorg wellicht hoger zijn. Tegenover de zorg- en huisvestingskosten en inkomensondersteuning in het kader van de nazorg, staan immers de hoge kosten die zijn verbonden aan opsporing en vervolging, executie en openbare orde en veiligheid, in geval van recidive of overlast.

4.7 Succesfactoren in de uitvoering

Het nazorgbeleid in Amersfoort wordt gekenmerkt door korte lijnen. De nazorgcoördinator kent (vrijwel) alle ex-gedetineerden die in aanmerking komen voor nazorg en kent de medewerkers van organisaties die iets kunnen betekenen op de vijf leefgebieden. Die medewerkers kennen elkaar ook goed. De lijnen zijn letterlijk en figuurlijk kort. De instanties op het gebied van ID-bewijs, wonen, werken, zorg en schulden liggen op loopafstand van elkaar. Dat is handig, ook voor de ex-gedetineerden. De korte lijnen vinden hun oorsprong in het oude Veiligheidshuis, waar een aantal betrokkenen samenwerken in verband met veelplegers en andere problematische justitiabelen. De korte lijnen zijn na de decentralisatie gecontinueerd.

Volgens mij zit UWV op dezelfde afdeling als Nazorg bij wijze van. Dan is er heel snel een één tweetje te maken. En zo werkt het toch, als je elkaar kent en korte lijntjes hebt. Dan, ja. Daar staat Amersfoort echt goed bekend om (Reclassering Nederland).

Daarnaast is er sprake van realiteitszin. De afspraken die de gemeente met ketenpartners maakt, worden door betrokkenen als realistisch en uitvoerbaar ervaren. Daarmee neemt de kans op het nakomen ervan toe; als de afspraak duidelijk en haalbaar is, wordt deze ook uitgevoerd. Men stopt alleen als het echt niet gaat. Een organisatie, waarop ook dan kan worden teruggevallen – in bijzonder problematische gevallen en gecompliceerde situaties - is het Leger des Heils.

Ik denk dat iedereen de afspraken die we maken realistisch vindt. Het is allemaal uit te leggen en het wordt besproken. Dat zijn voorwaarden waarop je betrokken blijft bij je baan (PI).

Een andere succesfactor is het onderling vertrouwen. Veel ketenpartners werken al jaren met elkaar samen; zij hebben gezamenlijk veel tijd en energie in casussen gestoken. Men vertrouwt elkaar; men weet wat men van elkaar kan verwachten.

Er is een soort ‘nazorg cultuurtje’ ontstaan in Amersfoort. Je moet het kunnen relativeren en klein houden. Je kunt uiteindelijk alles op papier zetten, de machtigste convenanten maken, maar het gaat over hoe je met elkaar om gaat (Exodus).

Vertrouwen is de mate van onderlinge afhankelijkheid en de wil om informatie en risico's met elkaar te delen. In Amersfoort kunnen alle partijen 'goed met elkaar door een deur'; dat wordt ook zo gevoeld bij de casusoverleggen. Er is ruimte voor een grapje tussendoor, maar tegelijkertijd wordt er hard gewerkt aan een betere toekomst voor een kwetsbare groep.

Nog zo'n succesfactor in het Amersfoortse nazorgbeleid is creativiteit. Ex-gedetineerden vallen vaak net buiten allerlei bestaande beleidsafspraken, waardoor er regelmatig maatwerk geleverd moet worden. Zo nodig worden daarvoor regels omzeild om (snel) tot een oplossing te kunnen komen. Vaak is bij deze complexe doelgroep niet één oplossing echt voor de hand liggend en moeten er geheel nieuwe oplossingen worden bedacht.

Een andere succesfactor zorgt voor de verbinding tussen de hiervoor genoemde punten: de casusoverleggen, die onderdeel zijn van de Top X en PGA-lokaal aanpak. Door wekelijks met elkaar aan tafel te zitten kunnen problemen snel en doelgericht worden opgelost. Het biedt de mogelijkheid om samen te 'sparren' en er wordt afgesproken waar

en bij wie de verantwoordelijkheid ligt. Bovendien worden privacy-kwesties minder ingewikkeld, omdat voor deze overleggen door de ketenpartners een convenant is getekend, waardoor het mogelijk is persoonlijke informatie uit te wisselen. Het delen van dergelijke informatie wordt belangrijk geacht om tot een oplossing voor complexe problematiek te komen.

Tot slot worden hier het pragmatisme en de doortastendheid van het coördinatiepunt nazorg genoemd. Zo nodig wordt de telefoon gepakt of naar een PI afgereisd om ontbrekende informatie te verkrijgen, ex-gedetineerden of ketenpartners te overtuigen, oplossingen te versnellen enzovoort. Het coördinatiepunt zorgt voor de hoognodige olie in de nazorg-machine. Vermeldenswaard is bovendien de bereidheid van de gemeente Amersfoort – vaak in de persoon van de burgemeester – om onorthodoxe methoden in te zetten (middelen ter beschikking te stellen of anderszins) teneinde persoonlijke knelpunten en problemen van ex-gedetineerden snel en doeltreffend op te lossen of te verlichten.

4.8 Knelpunten en aandachtspunten in de uitvoering

Er zijn uiteraard ook knelpunten en aandachtspunten. Allereerst is het nazorgbeleid sterk afhankelijk van bepaalde personen en de inspanningen van mensen in bepaalde functies. Dat heeft vooralsnog niet geleid tot problemen of incidenten, maar een zekere kwetsbaarheid is er wel.

De samenwerking tussen partijen is heel goed. Omdat het klein is weet iedereen elkaar te vinden en mensen willen elkaar graag helpen. Niemand staat heel erg op zijn strepen, het moet gewoon soepel verlopen. Dus de contacten zijn erg goed, maar wel erg op de persoon. Ik heb bijvoorbeeld goed contact met de interventiespecialist van de politie, een kort lijntje. Maar als hij ziek is, wordt het wel een heel ander verhaal en dat is wel met meerdere ketenpartners zo (Coördinatiepunt nazorg).

Een tweede knelpunt is de privacy. In het kader van nazorg worden persoonsgegevens uitgewisseld. Er wordt informatie uitgewisseld met DJI, tussen verschillende afdelingen en verschillende organisaties. Zij doen dit om de nazorg zo goed mogelijk in te richten, maar niet alle organisaties en afdelingen hebben dezelfde werkwijze op het gebied van privacy. In meerdere gesprekken kwam privacy als aandachtspunt naar boven.

Hier op de afdeling hanteren we dat er nooit een BSN-nummer en een naam gemaïld mogen worden. Je kunt dus in één contact moment nooit de hele situatie helder krijgen. Je moet vaker heen en weer bellen of mailen om de situatie helder te krijgen (Arbeidsintegratie).

Soms is het lastig voor partijen om te bepalen welke informatie relevant en/of noodzakelijk is. Wat voor de een slechts *nice to know* is, is voor de ander juist *need to know*. Privacy wordt bovendien ‘vloeibaarder’ zodra er crisis is en de veiligheid van mensen in het geding is. Het maatschappelijk belang wordt dan belangrijker geacht dan de privacy van de cliënt.

Bij de Top X- en PGA-overleggen is het privacyvraagstuk meestal geen probleem, omdat hierover een convenant is gesloten. Bij contact en overleg buiten de casusoverleggen kan het wel problemen geven. Niet alle organisaties zitten even ‘strak’ op privacy. Uit de gesprekken komt naar voren, dat zich vooral bij de contacten met de GGz problemen kunnen voordoen, met name vanwege het medisch beroepsgeheim. Toch wordt ook deze

informatie door verschillende partijen als *need to know* gezien om de problematiek goed te overzien. De GGz is niet betrokken bij de Top X-overleggen. Het VHRU is al enige tijd bezig de GGz bij het overleg te betrekken, maar vooralsnog zonder succes.

Een derde knelpunt heeft betrekking op de beschrijving van beleid en afspraken en op het bewaren van gegevens. Er is het nodige (schriftelijk) vastgelegd, maar niet steeds in één of enkele documenten. Daarmee is de informatie deels versnipperd. Ook zijn sommige afspraken mondeling gemaakt, maar niet schriftelijk bevestigd. Tijdens dit rekenkameronderzoek heeft het coördinatiepunt nazorg aangegeven dat Amersfoort ervoor heeft gekozen om geen apart beleid te schrijven, omdat het Convenant en de Handreiking daarvoor worden gebruikt. De nazorgcoördinator heeft destijds namens de gemeente deelgenomen aan de werkgroep die de voorganger van dit beleid (Samenwerkingmodel uit 2009) heeft geschreven. Dit valt echter niet één op één op elkaar te leggen. Dat de nazorgcoördinator heeft meegeschreven aan het landelijke beleid, wil immers niet zeggen dat er voor Amersfoort geen separate beschrijving zou moeten zijn. Het landelijk beleid schetst de grote lijnen en in een Amersfoortse beschrijving zou dan de Amersfoortse invulling van het landelijke beleid uiteengezet moeten worden.

Daarnaast vindt het nazorgbeleid deels zijn beslag in afzonderlijke bestanden en applicaties, zoals Dataminer, waarvan DPAN onderdeel is, GCOS voor de Top X, Sharepoint voor PGA-lokaal en de gemeentelijke teamsite. Het ontbreekt aan een cliëntvolgsysteem, zodat niet eenvoudig is vast te stellen waar iemand zich bevindt, of hij zijn traject heeft afgemaakt en dergelijke. Ook ontwikkelingen op de leefgebieden van ex-gedetineerden zijn daardoor moeilijk te volgen. Er zit veel informatie 'in het hoofd' van de nazorgcoördinator en procesondersteuner, maar daarmee is het nazorgbeleid minder inzichtelijk voor de buitenwereld. Dit geldt temeer omdat sommige afspraken mondeling zijn gemaakt, zoals bijvoorbeeld de autorisatie van de nazorgcoördinator voor een bepaald informatiesysteem. Hierdoor is ook niet goed na te gaan wat er is gebeurd en waarom iets wel of niet is gebeurd. De effectiviteit van nazorg is daardoor lastig te bepalen.

Een vierde knelpunt heeft betrekking op het leefgebied onderdak. Er zijn (te) weinig plekken. De doelgroep is moeilijk te plaatsen en wordt regelmatig afgewezen. Amersfoort is bovendien een relatief kleine gemeenschap, waardoor veel mensen - ook in het criminele wereldje - elkaar kennen. Daardoor wonen er soms mensen samen, die het voorheen flink met elkaar aan de stok hebben gehad, wat de betrokken instanties niet altijd weten. Het is moeilijk om de juiste mensen bij elkaar te plaatsen in de daarvoor in aanmerking komende woonvormen. Soms staan kamers voor begeleid wonen een tijd leeg. De juiste persoon kiezen kost tijd vanwege het zoeken naar een juiste match met andere bewoners, of omdat het nog een maand duurt voordat iemand uit detentie komt. Het feit dat er zo weinig plekken zijn, dwingt tot zorgvuldigheid. De reclassering geeft aan dat er vooral een tekort is aan woonruimte voor justitiabelen (ex-gedetineerden onder toezicht van de reclassering). Soms worden plekken voor justitiabelen toegewezen aan ex-gedetineerden zonder justitiële titel en andersom. Men is het erover eens dat in geval van behandeling een dak boven je hoofd een voorwaarde is.

Een man kom uit detentie. Hij zou gezien zijn indicaties in een beschermd wonen moeten, de gemeente heeft wel een aantal plekken, maar die instanties weigeren hem dan omdat hij zo agressief is bijvoorbeeld. Dan kan zo'n jongen dus nergens terecht. Bepaalde instanties wijzen dus weleens

mensen af. We moeten eens goed gaan kijken of er niet op een andere manier ingekocht moet worden (Openbaar Ministerie).

Vooraf voor LVB. Die jongens moet je ook niet in een groep zetten. Juist niet, want daar wordt misbruik van ze gemaakt. Die moeten alleen ergens, met begeleiding. Daar is echt gebrek aan (Reclassering Nederland).

Het vijfde knelpunt is van budgettaire aard. Het coördinatiepunt nazorg heeft jaarlijks €50.000 euro beschikbaar voor nazorg. Daarvan gaat €40.000 euro naar Kwintes en €10.000 euro naar de nazorgapplicatie. Er is geen budget om andere zaken te financieren. Hierdoor moeten regelmatig andere potjes worden aangeboord, bijvoorbeeld om bijzondere bijstand te kunnen verlenen, of moet er worden aangeklopt bij andere (gemeentelijke) diensten. In paragraaf 5.6 is te zien dat er in 2013 meer budget naar nazorg ging, waardoor het coördinatiepunt zelf initiatieven kon nemen.

Het laatste knelpunt betreft de eigen verantwoordelijkheid en vrijwilligheid van ex-gedetineerden. Nazorg werkt alleen als zij gemotiveerd zijn en zelf echt willen. Je kunt mensen niet dwingen om te werken aan hun re-integratie. Bovendien stellen sommige organisaties (PI, sociale wijkteams, zorginstanties) de eis dat er een hulpvraag moet zijn, maar zijn ex-gedetineerden niet altijd in staat die hulpvraag zelf te formuleren.

HOOFDSTUK 5 ERVARINGEN VAN AMERSFOORTSE EX-GEDETINEERDEN

5.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 is het Amersfoortse beleid op het gebied van nazorg omschreven en welke instanties daarbij betrokken zijn. In hoofdstuk 4 is een overzicht gegeven van de daadwerkelijke nazorgactiviteiten die bij ex-gedetineerden zijn ontplooid. Een belangrijke verantwoordelijkheid ligt bij de ex-gedetineerden zelf. Zowel in het landelijke Convenant als in het Amersfoortse nazorgbeleid is het uitgangspunt dat de ex-gedetineerde zelf primair verantwoordelijk is voor zijn re-integratie.⁶⁹ De gemeente en betrokken instanties dragen bij en faciliteren waar mogelijk, maar zonder eigen inzet van de ex-gedetineerde blijven de resultaten vermoedelijk beperkt.

In dit hoofdstuk wordt ter illustratie ingegaan op de vraag hoe gebruikers zelf denken over de nazorg en wat hun ervaringen zijn. Daartoe zijn gesprekken gevoerd met ex-gedetineerden en begeleiders; deze gesprekken hebben in augustus en september 2016 plaatsgevonden. De vijf nazorgtrajecten illustreren wat er in het kader van nazorg zoal gebeurt en welke rol ex-gedetineerden daarin zelf vervullen. De beschrijvingen geven een indicatie van doelmatigheid en van aandachtspunten. Zij laten bovenal zien dat zich onder ex-gedetineerden kwetsbare mensen bevinden, met omvangrijke en ernstige problemen van velerlei aard, bij wie het perspectief op verandering en/of verbetering in zekere zin beperkt is. Zij zullen zijn aangewezen op langdurige maatschappelijke zorg en ondersteuning.

5.2 Vijf verhalen

Respondent 1

De eerste casus gaat over een veertiger. Aanvankelijk stond hij op de Top X-lijst, inmiddels is hij afgeschaald naar PGA-lokaal. Door zijn ernstige alcoholverslaving kwam hij steeds opnieuw in de problemen. In vijf jaar tijd is hij meerdere malen in aanraking geweest met politie en justitie. Ook is hij huis, vrouw en kinderen kwijtgeraakt. Bij zijn laatste korte straf heeft de rechter hem onder reclasseringstoezicht van de verslavingsreclassering gesteld. Ook is hij gedwongen opgenomen in een verslavingskliniek. Na detentie is hij naar de kliniek gegaan, waar hij vier en een halve maand verbleef. Na verblijf in de kliniek was er niet direct woonruimte beschikbaar. In het PGA-overleg is besproken waar hij kon worden gehuisvest. Er zou een plekje vrijkomen in het huis van het Leger des Heils, maar daar kon hij pas na drie maanden terecht. Na de kliniek belandde hij eerst op straat. Het Leger des Heils heeft in die tijd wel contact met hem gehouden en hem opgezocht in parken waar hij verbleef. In de periode dat hij moest wachten heeft hij meerdere malen een terugval gehad.

Nou na de detentie ben ik meteen naar de kliniek gegaan, vier en een halve maand. Daarna kwam ik buiten en toen heeft het nog drie maanden geduurd voordat ik deze woning kreeg. Ja toen ben ik weer op straat terecht gekomen en heb ik ook weer al mijn oude gewoontes opgepakt. Ik zag al die oude kennissen en vrienden van mij weer, die ook alcoholist zijn en ik moest

⁶⁹ Handboek nazorg volwassen ex-gedetineerden Eemland Zuid p.4 en 'Richting aan Re-integratie' Convenant Re-integratie van (ex-)gedetineerden p.3.

ergens slapen. Ja dan ga je automatisch hun opzoeken. Toen ben ik ook weer begonnen met drinken. Ik had het eigenlijk wel verwacht, want zij zeiden tegen mij: zodra je klaar bent met je kliniek opname, zeg maar, aansluitend zou ik ergens terecht komen om te wonen. Maar dat was dus niet goed geregeld. Dus ik was ontslagen en toen belandde ik weer op straat en ja al die vier en een halve maand was dus voor niks (Respondent 1).

Uiteindelijk kon hij naar het huis van het Leger des Heils. Hij ontvangt een uitkering en dagbesteding via de gemeente. Het is voor hem zo goed als onmogelijk een betaalde baan te vinden.

Nou ze willen me gewoon aan het werk hebben en ze willen mij op gang helpen. Als ik het niet doe, kunnen zij mijn uitkering stoppen. Ik moet minimaal vijf sollicitatiebriefjes schrijven om werk te zoeken per maand. Ja dat doe ik wel, maar ik krijg elke keer een afwijzing. Kijk ik ben oud en heb een verleden. Niemand wil mij in dienst nemen. Verslaafd en ex-gedetineerd. Ja zodoende (Respondent 1).

Hij heeft ook schulden. In de PI heeft hij een overzicht van zijn schulden kunnen maken samen met de casemanager en heeft hij regelingen getroffen met incassobureaus. Momenteel zit hij in de schuldhulpverlening, deze loopt bijna af. Inmiddels heeft hij al acht maanden niet gedronken en heeft hij zicht op een woonurgentie. Daarbij is eerder wat misgegaan. Hij kreeg de urgentie en moest zelf de juiste papieren inleveren. Dat deed hij op het allerlaatste moment toen de juiste medewerker niet meer aan het werk was. Uiteindelijk zijn de papieren in een postvak beland en daardoor te laat ingeleverd. Nu wacht hij opnieuw op een geschikte woning.

Het is gewoon een hele zwakke doelgroep. En ik begrijp het ook wel van de woningcorporatie. Zij moeten zo professioneel zijn dat zij met alle doelgroepen om kunnen gaan, maar in de praktijk is dat niet zo en dat mag je eigenlijk ook niet verwachten want er zitten daar geen sociaal werkers natuurlijk. Het is gewoon een corporatie die huizen verhuurt en die wel probeert in te spelen in bepaalde doelgroepen, maar ze hebben niet altijd genoeg ervaring en deskundigheid om daar echt bij aan te sluiten en zeggen daarom soms ook: Nu is het klaar, want...Ja. Dat heeft echt wel twee kanten. Ik begrijp het van hun kant. Aan de andere kant zou je toch willen dat het anders was en dat er iets meer begrip was voor deze doelgroep (Begeleider respondent 1).

Respondent 2

Betrokkene – een veertiger - verbleef ruim twee decennia in een tbs-kliniek alvorens de rechter bepaalde dat toegewerkt moest worden naar resocialisatie en beëindiging. Daar werd Reclassering Nederland bij betrokken. De dwangverpleging is inmiddels voorwaardelijk beëindigd. Er is sprake van een veelheid aan fysieke en psychische problemen, waardoor betrokkene moeilijk plaatsbaar is. Het coördinatiepunt nazorg heeft in overleg met reclassering en politie een woonurgentie verleend. Het vinden van een geschikte woning duurde een half jaar. Inmiddels is er een vaste weekplanning en dagbesteding in de vorm van een krantenwijk. Een gespecialiseerde zorgaanbieder, reclassering en wijkagent brengen wekelijks een bezoek. Er is bovendien een bewindvoerder voor geldzaken. Tegen de tijd dat het reclasseringstoezicht wordt beëindigt, zal de GGZ de zorg overnemen in de vorm van FACT : Flexible Assertive Community Treatment. Dit is een werkwijze waarbij door een team van hulpverleners

wijkgerichte ambulante behandeling en begeleiding wordt geboden. De verwachting is dat betrokkenen gedurende het gehele leven op zorg zal zijn aangewezen.

Ik heb dit huis via de gemeente Amersfoort. Zij hebben met de reclassering gezorgd dat ik dit huis kon krijgen. Ik moest een keer om 9.30uur uit mijn bed komen, heel vroeg, om het te bezichtigen. En ik ben nooit zo vroeg op. Maar dat moest toen wel. En ik had dus mazzel want ik stond op nummer één. Nou ik keek door het raampje door de slaapkamer en toen zei ik meteen ja! Er waren wel woningen voor mij, maar dat waren geen geschikte woningen, want dat waren etagewoningen en ze wilden mij wel op de begane grond. Dus er waren wel woningen maar niet speciaal voor mij en de politie moest ook toestemming geven, of dit wel een veilig gebied was. De politie heeft deze woning ook goedgekeurd omdat dit een rustige en veilige buurt is. En ik heb wel contact met de wijkagenten hier. Die komen over twee weken hier een kopje koffiedrinken en babbelen met mij (Respondent 2).

Respondent 3

Respondent 3 is eveneens een veertiger. Hij is al sinds zijn vijftiende dakloos en heeft al die jaren in verschillende opvanghuizen gewoond. Hij wordt beschouwd als een zorgmijder; heeft veel moeite met lezen en schrijven en heeft een verleden met drank- en drugsgebruik. Hij wordt regelmatig opgepakt, omdat hij op plekken slaapt waar dat niet mag en krijgt bekeuringen vanwege kleine overtredingen. Zijn laatste detentie is echter al langere tijd geleden. Op een gegeven moment wist hij zich geen raad en is hij naar een wijkagent gegaan aan wie hij om hulp gevraagd. Deze wijkagent heeft Kwintes benaderd. Kwintes had toevallig net plek in de na-detentievoorziening. Normaal gesproken worden mensen daar geplaatst op verzoek van de nazorgcoördinator, maar nu kwam het verzoek van Kwintes zelf. De nazorgcoördinator heeft dit goedgekeurd. Hij woont er nu een jaar. Hij ontvangt een daklozenuitkering van de gemeente. Overdag doet hij klusjes. Met het UWV is hij op zoek naar een baan. Er is een cv opgesteld en hij zit nu in een traject richting betaalde arbeid. Ook heeft hij een bewindvoerder die zijn geldzaken regelt. Zijn schulden lost hij af met behulp van Kwintes en de bewindvoerder. Iedereen in de na-detentievoorziening woont, heeft in principe recht op een woonurgentie van de gemeente, maar krijgt die pas als hij er klaar voor is. Zo lang het nodig is, kan deze man verblijven bij Kwintes.

Ja dus ik was 15 en was gewoon op straat. Ik heb buiten geslapen, dan weer in een garage, dan weer in een park, dan weer in een opvanghuis, in Hilversum, Utrecht, Amsterdam. Ik ben denk ik wel in alle internaten geweest, maar daar leer je niks van. Je hebt geen geld, dan ga je stelen, dan kom je op het verkeerde pad en ja al die tijd leefde ik gewoon op straat en het belangrijkste was, ik had geen huis. Ik heb veel meegemaakt, maar het begint met een huis gewoon. Dat ik gewoon rust heb en rustig naar mijn werk kan. Al die tijd heb ik geen huis gehad. (Respondent 3).

Respondent 4

Deze jongeman van midden twintig jaar woont eveneens in de na-detentievoorziening van Kwintes. Hij woont er inmiddels vijf maanden. Zijn laatste detentie duurde ruim drie maanden. Hij is onder voorwaarden vrijgekomen. Hij staat onder toezicht van de

verslavingsreclassering, moest meewerken aan een psychologisch onderzoek en volgt een agressietraining. Hij is bij Kwintes terecht gekomen via de reclassering en de nazorgcoördinator. Hij heeft een verleden met alcohol, drugs en dealen. Er zijn ook schulden; met Stadsring⁵¹ is daarvan een overzicht gemaakt. Hij heeft nog geen inkomen, dus kunnen er nog geen afspraken met schuldeisers worden gemaakt. Het opstarten van een uitkering verloopt moeizaam, onder andere omdat hij vast zit aan de vier weken zoektermijn voor jongeren tot 27 jaar. Deze termijn van vier weken is bedoeld om zelf op zoek te gaan naar een opleiding of betaald werk, waardoor een bijstandsaanvraag misschien niet meer nodig is. Een aanvraag wordt in de vier weken periode niet in behandeling genomen en kan pas doorgang vinden na het voldoen aan de inspanningsverplichting. Kwintes is onlangs mee geweest naar de afdeling SZ, omdat er inmiddels een huurschuld is ontstaan van twee maanden bij Kwintes.

Ja...het is wel te begrijpen, maar je voelt je wel machteloos. Je staat er bij en kijkt ernaar. Als zij mij niet kunnen helpen, als ik mezelf niet kan helpen ... dus als het ware ben ik gewoon genoodzaakt om te toe te kijken hoe mijn schulden oplopen. Je staat gewoon machteloos je kan niks doen. Want wat moet je doen? Je hebt geen vaste baan, dat krijg je ook niet, het is de tijd van flexibele werkers, de gemeente weet precies wat je nodig hebt, meer geld krijg je niet. Dus uiteindelijk hou je niets over. Je blijft in dezelfde situatie, je blijft in het nauw, je blijft in die vicieuze cirkel (Respondent 4).

Kwintes staat voor het dilemma wat te doen. Hij kan eigenlijk niet meer blijven wonen in de na-detentievoorziening. Een mogelijkheid is om hem in het informatiesysteem forensische zorg (Ifzo) te plaatsen. Ifzo ondersteunt het totale proces van forensische zorg. Kwintes maakt dan in Ifzo een indicatiestelling aan, zodat de meest geschikte zorgplek kan worden gezocht. Maar waar hij nu verblijft mogen geen mensen wonen met een indicatiestelling. Hij zou moeten verhuizen naar een ander pand van Kwintes waar dat wel kan, maar daar moet wel plek zijn. De huur wordt dan betaald door justitie.

Hij heeft heel veel in zijn hoofd, wat hij gaat doen, wat hij zou moeten doen, maar het lukt hem niet om het ook echt uit te voeren. Dat werk ging op en af. Hij had werk gekregen via een jobcoach van de reclassering zelf. Op zich zag dat er redelijk uit maar zijn houding vernaggelde alles. Hij is vrij overtuigd van zichzelf en weet het allemaal beter. De werkgevers zeggen daardoor vrij snel...deze jongen maar niet meer. Het loopt vaak stuk door zijn houding (Begeleider respondent 4).

Respondent 5

De laatste casus betreft een man van midden veertig. Zijn laatste detentie duurde zeventig dagen. Daardoor is hij niet gescreend in de PI en kwam hij in principe niet in aanmerking voor nazorg.

Je zit te kort. Je moet gewoon minimaal drie, vier zitten en dan nemen ze je serieus. Heel kort verhaal. En dan moet je nog mazzel hebben. Want ik heb ook wel eens twee jaar gezeten en toen gebeurde er ook geen reet. Wel allemaal praatjes en we doen dit en dat maar er gebeurt in de praktijk geen ruk. Klaar! (Respondent 5).

Hij is bijna dertig jaar verslaafd geweest aan cocaïne en er nu uiteindelijk zelf mee gestopt. Exodus was toevallig in de PI aanwezig waar hij destijds verbleef. Hij heeft toen

zelf de medewerker van Exodus aangesproken. Hij was overigens al bekend bij Exodus, omdat hij al eens eerder in een Exodushuis had gezeten. Op dat moment was er toevallig een plek vrij in Amersfoort. Exodus heeft toen contact opgenomen met de nazorgcoördinator; die stemde in met een verblijf in het Exodushuis in Amersfoort. Hij woont daar inmiddels een half jaar.

Nee kijk, ik heb gewoon duidelijkheid nodig. Hier op mijn werk ook. Ik heb duidelijkheid nodig. Als ik hier op mijn werk bijvoorbeeld kom en ik weet niet wat ik die dag moet gaan doen, dan blijf ik gewoon weg. Kijk nu gaan ze hier een boot voor mij eigen regelen die ik dan kan opknappen, dan ga ik straks gewoon op die boot wonen en ben ik gewoon weg! Heel kort verhaal. Dan heb ik het zelf weer in de hand. Ik heb nou niks in de hand, ik moet maar gaan wachten. Ik ben nu al een half jaar aan het wachten op een één of ander tering huis. Ik ben nog net zo ver als dat toen ik hierbinnen kwam. Er is gewoon geen fuck geregeld. Ik heb duidelijkheid nodig, van punt A naar B en niet, je gaat via C naar D en dan naar A (Respondent 5).

Het duurde drie maanden alvorens hij een uitkering kreeg; binnen twee maanden ontving hij een voorschot van 50 euro per week. De overige maanden heeft Exodus hem geld geleend, dat verrekend wordt met zijn uitkering. Exodus heeft geholpen met het regelen van een ID-bewijs, een uitkering en dagbesteding. Er zijn inmiddels aflossingen gedaan, maar er komen ook elke maand weer schulden bij. De nazorgcoördinator en Exodus zijn in gesprek om hem een woonurgentie te verlenen. Zij willen als voorwaarde dat hij in bewindvoering gaat. Depressieve klachten en stress bemoeilijken het traject; daardoor komt hij vaak zijn afspraken niet na.

Nou mijn eigen inzet is de ene dag 100% en de andere dag nog geen 0%. Soms blijf ik gewoon drie dagen in mijn bed liggen. Ik ben er echt depressief van, dat zeg ik eerlijk. Dan sluit ik mijn eigen op. Soms kom ik gewoon een week niet naar buiten (Respondent 5).

Kijk als je net in detentie hebt gezeten staat je hoofd niet naar al die bureaucratische dingen. Je hebt het niet meer scherp en je kan niet een, twee, drie alles goed regelen, zoals de eisen die door veel instanties aan onze cliënten gesteld worden. De eisen die aan onze cliënten worden gesteld zijn vaak gewoon te hoog voor hen. Zeker voor als je net uit detentie komt. Deze mensen hebben gewoon erg veel chaos in hun hoofd (Begeleider respondent 5).

5.3 Conclusie

De vijf reconstructies laten zien hoe ingewikkeld het nazorgproces kan zijn. Betrokkenen hebben vaak al heel lang te maken met een veelheid van problemen, die elkaar soms nog versterken. Zij zijn doorgaans zelf niet in staat hun problemen op te lossen, ook al denken ze dat wel. Sommige respondenten hebben te maken met klachten van depressieve aard. Dat resulteert in het niet nakomen van afspraken, wat vervolgens weer meer stress tot gevolg heeft en het nazorgtraject negatief beïnvloedt. Anderen zijn gefrustreerd en hebben agressieproblemen, waardoor de samenwerking met instanties moeizaam verloopt.

Alle geïnterviewde ex-gedetineerden hebben een verleden met alcohol- en drugsverslaving en enkelen hebben een verstandelijke beperking. Nazorg is een proces van lange adem. Veel zaken kosten veel tijd om te regelen en veel problemen hangen met elkaar samen, waardoor eerst het ene probleem moet worden aangepakt alvorens

aan het andere kan worden begonnen. Betrokkenen begrijpen dat niet altijd en raken gefrustreerd, omdat zij vinden dat het te lang duurt.

Bij alle respondenten zijn veel hulpverleners en instanties betrokken.⁷⁰ Voor betrokkenen is dat soms vervelend, omdat zij steeds opnieuw hun verhaal moeten doen en ook niet altijd begrijpen wie waarvoor verantwoordelijk is. Maar coördineren, begeleiden, behandelen en toezichthouden zijn verschillende activiteiten en de problemen zijn groot en van verschillende aard. Professionals werken daarnaast op basis van hun eigen expertise.

Uit de gesprekken komt ook naar voren dat de problemen soms zo complex en structureel van aard zijn, dat nazorg vaak geen einde heeft of zal hebben. Sommigen zullen het waarschijnlijk nooit zelfstandig redden.

De reconstructies tonen aan dat problemen niet zijn voorbehouden aan langgestraften, ook kortgestraften (kunnen) kampen met grote problemen. Omdat kortgestraften in detentie niet gescreend worden, komen zij niet in aanmerking voor nazorg. De afdeling nazorg is zich hiervan bewust, maar heeft onvoldoende capaciteit om aan deze groep aandacht te besteden. Drie respondenten kregen uiteindelijk via een omweg en op eigen initiatief toch nazorg. Dit laatste maakt enerzijds duidelijk dat bijvoorbeeld kortverblijvers niet per definitie zijn uitgesloten van nazorg en anderzijds dat de ketenpartners in Amersfoort elkaar weten te vinden en flexibel opereren.

⁷⁰ Zie voor een overzicht Bijlage 3.

HOOFDSTUK 6 ANTWOORDEN EN AANBEVELINGEN

6.1 Inleiding

In het laatste hoofdstuk van dit rekenkamerrapport komen alle onderdelen van het onderzoek samen en wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvragen. Tot slot worden de aanbevelingen gegeven, waartoe de rekenkamer naar aanleiding van dit onderzoek is gekomen.

6.2 Antwoord op de onderzoeksvragen

In deze paragraaf worden de onderzoeksvragen beantwoord. Allereerst worden de deelvragen behandeld en vervolgens de centrale onderzoeksvraag. Voorafgaand hieraan nog even kort het kader van het nazorgbeleid: Het uitgangspunt is dat iedere ex-gedetineerde zelf verantwoordelijk is voor zijn of haar re-integratie in de maatschappij. Het gevangeniswezen is verantwoordelijk voor ondersteuning bij re-integratie tijdens detentie, de gemeenten zijn dat ná detentie. Daarbij gaat het om de gemeente van herkomst: gedetineerden keren in principe terug naar de gemeente van herkomst. Eveneens, ter bevordering van de leesbaarheid, voorafgaand aan het beantwoorden van de vragen: Nazorg kent een eigen jargon, vaak ook samengevat in afkortingen. Daarom wordt op deze plaats nogmaals verwezen naar de begrippen- en afkortingenlijst op pagina 4 en 5 van dit rapport.

6.2.1 Antwoord op deelvraag 1

Op wie heeft de nazorg in Amersfoort betrekking?

Het Amersfoortse nazorgbeleid richt zich op ex-gedetineerden van 18 jaar of ouder die een geldige verblijfsstatus hebben en terugkeren in de gemeente Amersfoort. Niet elke ex-gedetineerde komt in aanmerking voor nazorg. Amersfoort hanteert net als de regio Utrecht een persoonsgerichte aanpak. Om zoveel mogelijk aan te sluiten bij deze persoonsgerichte aanpak, onderscheidt de gemeente Amersfoort vijf categorieën ex-gedetineerden naar mate van de ernst van de problematiek: Top X-ers, PGA-lokaal, gedetineerden en TBS'ers die terugkomen vanuit het project BIJ, ISD-ers en langverblijvers.

Degenen die op de Top X-lijst of de PGA-lijst staan, krijgen altijd nazorg. In Amersfoort staan op deze lijsten ongeveer 100 personen. Zij worden tweewekelijks besproken in de daarvoor ingerichte casuoverleggen, ook als zij niet in detentie belanden. Ook ISD-ers ontvangen altijd nazorg, omdat de gemeente verantwoordelijk is voor de extramurale fase van de maatregel. Gedetineerden die in het kader van de BIJ worden gemeld, ontvangen alleen nazorg als dat nodig wordt geacht om verstoringen in de sfeer van openbare orde en veiligheid te voorkomen. Bij langverblijvers, dat wil zeggen degenen die 90 dagen of langer in detentie verblijven, geldt als vuistregel dat gedetineerden in de PI en door de gemeente gescreend moeten zijn op vijf leefgebieden. Als blijkt dat er problemen zijn op meer dan twee leefgebieden, vallen ook zij onder het nazorgbeleid.

Om redenen van capaciteit bij de PI en de gemeente, vallen kortverblijvers (korter dan 90 dagen) doorgaans buiten de boot, op uitzonderingen na. Dit raakt de effectiviteit van het beleid. Aan deze kortgestraften wordt in beginsel geen nazorg verleend, tenzij zij behoren tot de Top X of PGA-lokaal. Afgezien van de capaciteit ligt hieraan ook de

veronderstelling ten grondslag dat voor kortgestraften het eind van de detentie sneller aan de orde is en dat daardoor de drempel tot re-integratie wellicht lager is. Tevens wordt verondersteld dat kortgestraften minder problemen hebben op de vijf leefgebieden (identiteitsbewijs, onderdak, werk & inkomen, schulden en zorg). Kortgestraften, zo wordt gedacht, zijn misschien beter in staat zich te redden. Uit onderzoek van het WODC blijkt echter dat kortgestraften ook problemen kunnen ervaren. Zij hebben niet minder problemen dan gedetineerden die langer in detentie verblijven en de recidive onder de groep kortgestraften is vergelijkbaar.⁷¹ Door 100% te screenen zouden deze problemen ook aan het licht kunnen komen. Als mensen zes maal gedetineerd zijn voor een boete en dus zes maal een korte straf uitzitten, zoals gezien is tijdens dit rekenkameronderzoek, lijkt dat een indicatie voor problemen. Deze mensen vallen echter buiten de nazorg. Ook uit de interviews met de Amersfoortse ex-gedetineerden werd duidelijk dat kortgestraften ook grote problemen kunnen hebben. Dit alles zou nazorg aan kortverblijvers rechtvaardigen.

Hoeveel ex-gedetineerden daadwerkelijk profiteren van de door de gemeente Amersfoort gefaciliteerde nazorg is niet eenvoudig vast te stellen. De voor dit onderzoek gehanteerde informatiesystemen bieden hierover onvoldoende uitsluitsel. Zeker is dat het coördinatiepunt nazorg op jaarbasis ten aanzien van ten minste 100 ex-gedetineerden (Top X & PGA) activiteiten ontplooit en bij een groter aantal informatie verzamelt en invoert in DPAN.

6.2.2 Antwoord op deelvraag 2

Hoe wordt het nazorgbeleid in Amersfoort vormgegeven?

De gemeente Amersfoort heeft een coördinatiepunt nazorg. Er zijn twee functionarissen verantwoordelijk voor nazorg: de nazorgcoördinator en de procesondersteuner. De procesondersteuner wisselt informatie uit met de PI via DPAN. De nazorgcoördinator buigt zich over meer complexe casussen en onderhoudt contacten met het VHRU. In lijn met het landelijke nazorgbeleid hanteert het coördinatiepunt nazorg dezelfde vijf leefgebieden als het landelijke Convenant (identiteitsbewijs, onderdak, werk & inkomen, schulden en zorg).

Het regelen van ID-bewijzen kan gerekend worden tot de meer routinematige nazorg activiteiten. Het is niet bij iedere ex-gedetineerde meteen in orde, maar het krijgt de nodige aandacht en er wordt flexibel gehandeld. De afdeling Burgerzaken van de gemeente is daarbij de uitvoerende partij.

Op het gebied van onderdak voert de gemeente Amersfoort een tweetal taken uit: het creëren van voldoende woonvoorzieningen voor ex-gedetineerden en het tijdig aanbieden van passende huisvesting. De gemeente werkt om dat te realiseren samen met diverse partijen (Kwintes, Exodus, Leger des Heils en de woningcorporaties). In tegenstelling tot de landelijke afspraken, betaalt de gemeente Amersfoort niet voor een periode van ten hoogste zes maanden de huur gedurende detentie door uit de bijzondere bijstand.

Uit verschillende interviews komt naar voren dat de woningnood in Amersfoort hoog is. Dat maakt het extra moeilijk om (ex-)gedetineerden tijdig te plaatsen. In Amersfoort zijn diverse woonvoorzieningen waar ex-gedetineerden terecht kunnen, maar woonvoorzieningen beschikbaar stellen voor mensen met multiproblematiek is een lastige klus. Het onderscheid tussen plekken voor mensen met een justitiële titel (waar

⁷¹ WODC, nazorgproblematiek en recidive van kortgestrafte gedetineerden (2010).

de nazorg wordt gefinancierd door het Ministerie van V&J) en zonder justitiële titel (waar de nazorg wordt gefinancierd door de gemeente) zorgt voor een extra complicatie. Zorginstanties willen een plek die eigenlijk bedoeld is voor een ‘justitieklant’ niet leeg laten als er een ‘gemeenteklant’ op de stoep staat. Daartegenover staat dat de reclassering regelmatig ervaart, dat er te weinig plekken zijn voor hun justitiekanten.

Werk en inkomen na detentie zijn belangrijk. In het kader van nazorg wordt daar veel aandacht aan besteed. Gemeentelijke voorzieningen op het terrein van inkomen en werk worden steeds betrokken bij dit aspect van nazorg.

Schulden vormen misschien wel het meest complexe en meest voorkomende probleem bij ex-gedetineerden. Voor PI en gemeente is het moeilijk om goed zicht op de situatie te krijgen. Zij zijn afhankelijk van wat de gedetineerde bereid is te vertellen. De gemeente zet uitkeringen stop tijdens detentie. De gemeente is samen met Stadsring51 en PI Nieuwegein een pilot begonnen om de schuldhulpverlening tijdens en na detentie beter te laten verlopen. In de praktijk blijken gedetineerden echter moeilijk te motiveren om mee te werken en hebben zij soms verkeerde verwachtingen. Zonder enige vorm van inkomen kunnen geen afspraken met schuldeisers worden gemaakt. En vaak kan pas aan schulden gewerkt worden als er op andere leefgebieden al stappen zijn gezet.

Veel ex-gedetineerden hebben te maken met zorg. Vaak al vóór detentie, maar ook daarna. De continuïteit van zorg tijdens detentie is allesbehalve gegarandeerd en het zorgveld is bovendien gefragmenteerd en gespecialiseerd. Er wordt veel tijd geïnvesteerd om zorg op orde te krijgen, zowel door het coördinatiepunt nazorg als door de diverse zorgaanbieders. Naast de schuldenproblematiek zijn continuïteit en het tijdig verlenen van zorg een lastig te tackelen probleem bij nazorg.

6.2.3 Antwoord op deelvraag 3

Door wie wordt de nazorg aan ex-gedetineerden uitgevoerd?

In lijn met het landelijke nazorgbeleid, hanteert de gemeente Amersfoort dezelfde vijf leefgebieden als aandachtspunten of criteria. Dat impliceert dat er veel gemeentelijke afdelingen en partners betrokken zijn bij nazorg (zie afbeelding 5). Het coördinatiepunt nazorg fungeert hierin als de spin in het web.



Afbeelding 5. Verantwoordelijke ketenpartners op de vijf leefgebieden

6.2.4 Antwoord op deelvraag 4

Hoe vergaat het ex-gedetineerden in de gemeente Amersfoort?

Het is niet mogelijk om exact te bepalen in hoeverre de geboden nazorg door de gemeente Amersfoort tot gevolg heeft, dat gedetineerden er in slagen om problemen op hun leefgebieden op te lossen. Niet alle gedetineerden die nazorg krijgen, worden door de gemeente gevolgd. In principe houdt nazorg voor de gemeente op als de zorgvraag is overgedragen naar de ketenpartner die daarvoor verantwoordelijk is. Alleen ex-gedetineerden op de Top X- en PGA-lokaallijst worden gevolgd en bij zorgen omtrent de persoon besproken in de overleggen.

De interviews met ex-gedetineerden die voor dit onderzoek zijn gehouden, geven wel enig inzicht. Nazorg is een proces van lange adem. Veel zaken kosten veel tijd om te regelen en de problemen hangen vaak met elkaar samen, waardoor eerst het ene probleem moet worden aangepakt voordat aan het andere kan worden begonnen. Uit de gesprekken komt naar voren dat de problemen soms zo complex en structureel van aard zijn, dat nazorg vaak geen einde heeft. Sommigen zullen het waarschijnlijk nooit zelfstandig redden. Maar er zijn in Amersfoort ook succesverhalen.

Op verzoek van de rekenkamer is de politie bij een deel van de ex-gedetineerden uit 2013-2015 nagegaan of en in hoeverre zij vanwege strafbare feiten of overlast opnieuw in beeld zijn geweest bij de politie. Dat bleek inderdaad het geval te zijn geweest voor een deel van de ex-gedetineerden (40 tot 55% vanwege overlast, 20 tot 35% vanwege strafbare feiten). Deze uitkomst kan niet worden geïnterpreteerd als positief of negatief, laag of hoog, ernstig of niet. Dat meer dan de helft respectievelijk ruim een derde van de ex-gedetineerden niet wordt gesignaleerd in verband met *harde* strafbare feiten of overlast is wellicht zo gek nog niet. Veel ex-gedetineerden kampen met veel en hardnekkige problemen. Terugval of recidive is dan te verwachten, ook als er nazorg wordt verleend.

Maar zoals gezegd, een directe relatie tussen nazorg en politiecontacten kan in het kader van de opzet van dit onderzoek niet worden gelegd. Deze gegevens zijn dus geen aanwijzing voor een effectief nazorgbeleid of het tegenovergestelde daarvan.

6.2.5 Antwoord op de centrale onderzoeksvraag

Hoe is het door de gemeente Amersfoort gevoerde beleid op het gebied van nazorg aan ex-gedetineerden vormgegeven en in hoeverre valt te verwachten dat dit gevoerde beleid bijdraagt aan een succesvolle re-integratie van ex-gedetineerden?

Door expliciet aandacht te besteden aan de vijf leefgebieden sluit de Amersfoortse nazorg aan ex-gedetineerden nauw aan bij wat in het kader van What Works beschouwd wordt als belangrijk voor het bereiken van resultaten, waaronder het tegengaan van recidive. De vijf leefgebieden betreffen belangrijke en vaak in onderzoek vastgestelde criminogene of risicofactoren. Een aanpak die daarop ingaat, vergroot de kans op gedragsverandering en kan daarmee de kans op recidive verkleinen. Een voorwaarde daarvoor is wel dat er daadwerkelijk iets gebeurt (passende zorg verleend, stabiele huisvesting gerealiseerd, structureel inkomen gegenereerd enzovoort). Het coördinatiepunt nazorg coördineert, legt contacten en regelt sommige zaken, maar is niet verantwoordelijk voor concrete activiteiten en invulling. Of de gewenste maatregelen van de grond komen zoals beoogd en zo bijdragen aan resultaat, speelt zich dan ook voor een belangrijk deel af buiten de directe invloedssfeer van het

coördinatiepunt nazorg. Samenwerking met de ketenpartners is belangrijk, maar of deze partners alles tijdig kunnen faciliteren hangt ook af van capaciteit, prioriteiten en soms strijdige belangen (van andere doelgroepen).

Succesfactoren

Uit het rekenkameronderzoek is gebleken dat het Amersfoortse nazorgbeleid diverse succesfactoren kent.

Allereerst wordt het nazorgbeleid gekenmerkt door letterlijk en figuurlijk korte lijnen. De betrokkenen kennen elkaar goed en de instanties op het gebied van ID-bewijs, wonen, werken, zorg en schulden liggen op loopafstand van elkaar. Dat is handig, ook voor de (ex-)gedetineerden.

Een tweede succesfactor is het onderlinge vertrouwen onder de ketenpartners, ontstaan door een jarenlange samenwerking. Men vertrouwt elkaar en weet wat men van elkaar kan verwachten.

Het feit dat de afspraken die de gemeente met ketenpartners maakt, door betrokkenen als realistisch en uitvoerbaar worden ervaren kan als derde succesfactor worden beschouwd. Daarmee neemt de kans op het nakomen ervan namelijk toe, men stopt alleen als het echt niet lukt. Een organisatie waarop in zo'n situatie kan worden teruggevallen is het Leger des Heils.

Een vierde succesfactor in het Amersfoortse nazorgbeleid is creativiteit. Ex-gedetineerden vallen vaak net buiten allerlei bestaande beleidsafspraken, waardoor er regelmatig maatwerk geleverd moet worden.

De casuoverleggen die onderdeel zijn van de Top X en de PGA-lokaal aanpak verbinden eerdergenoemde succesfactoren en zijn op zichzelf daarom een vijfde succesfactor. Door wekelijks met elkaar aan tafel te zitten, kunnen problemen snel en doelgericht worden opgelost. Men kan sparren en afspraken maken over verantwoordelijkheden. Doordat voor deze overleggen een convenant getekend is, kan persoonlijke informatie uitgewisseld worden, wat het vinden van oplossingen voor complexe problematiek kan bevorderen.

Tot slot worden hier het pragmatisme en de doortastendheid van het coördinatiepunt nazorg genoemd, de zesde succesfactor. Het coördinatiepunt zorgt voor de hoognodige olie in de nazorg-machine. Vermeldenswaard is bovendien de bereidheid van de gemeente Amersfoort – vaak in de persoon van de burgemeester – om onorthodoxe methoden in te zetten (middelen ter beschikking te stellen of anderszins) teneinde persoonlijke knelpunten en problemen van ex-gedetineerden snel en doeltreffend op te lossen of te verlichten.

Knelpunten en aandachtspunten

Uit het rekenkameronderzoek is gebleken dat het Amersfoortse nazorgbeleid ook knelpunten en aandachtspunten kent.

Allereerst is het nazorgbeleid kwetsbaar, omdat het sterk afhankelijk is van bepaalde personen en van de inspanningen van mensen in bepaalde functies.

Een tweede punt is de privacy bij contacten en overleggen buiten de Top X- en PGA-casusoverleggen. Om de nazorg zo goed mogelijk in te richten worden persoonsgegevens

uitgewisseld met DJI, tussen verschillende afdelingen en verschillende organisaties. Knelpunt daarbij is dat niet alle organisaties en afdelingen dezelfde werkwijze op het gebied van privacy hebben. Bij de Top X- en PGA-overleggen is privacy meestal geen probleem, omdat hierover een convenant is gesloten.

Een derde punt heeft betrekking op de beschrijving van het nazorgbeleid en gemaakte afspraken en op het bewaren van gegevens. De gemeente Amersfoort heeft ervoor gekozen geen apart beleid te schrijven: aangegeven is dat hiervoor het Convenant en de Handreiking worden gebruikt, waarin het landelijke beleid is geformuleerd. Het landelijk beleid schetst echter de grote lijnen; vastlegging op één plaats van de specifiek Amersfoortse invulling van dat beleid ontbreekt. Wel is het nodige schriftelijk vastgelegd, maar niet steeds in één of enkele documenten waardoor de informatie deels versnipperd is. Ook zijn sommige afspraken mondeling gemaakt, maar niet schriftelijk bevestigd. Daarnaast vindt het nazorgbeleid deels zijn beslag in afzonderlijke bestanden en applicaties, zoals Dataminer, waarvan DPAN onderdeel is, GCOS voor de Top X, Sharepoint voor PGA-lokaal en de gemeentelijke teamsite. Het ontbreekt aan een cliëntvolgsysteem, zodat niet eenvoudig is vast te stellen waar iemand zich bevindt, of hij zijn traject heeft afgemaakt en dergelijke. Ook ontwikkelingen op de leefgebieden van ex-gedetineerden zijn daardoor moeilijk te volgen. Veel informatie zit 'in het hoofd' van de nazorgcoördinator en procesondersteuner, waardoor het nazorgbeleid minder inzichtelijk is voor de buitenwereld (anderen dan de nazorgcoördinator en de procesondersteuner). Dit geldt temeer omdat sommige afspraken mondeling zijn gemaakt, zoals bijvoorbeeld de autorisatie van de nazorgcoördinator voor een bepaald informatiesysteem. Hierdoor is niet goed na te gaan welke acties zijn uitgevoerd en waarom iets wel of niet is gebeurd. De effectiviteit van de nazorg is daardoor lastig te bepalen.

Een complicatie hierbij is dat de gemeentelijke nazorg feitelijk 'vrijwillige' nazorg is. Er is in principe geen sprake van een justitiële titel of grondslag. Formeel heeft de gemeente (nog) geen taak in begeleiding en activiteiten bij gedetineerden die voorwaardelijk in vrijheid zijn gesteld. Dat geldt ook voor patiënten van wie de TBS voorwaardelijk is beëindigd. Niettemin verleent het coördinatiepunt nazorg in voorkomende gevallen wel degelijk ondersteuning. Eventuele misverstanden hieromtrent zouden kunnen worden voorkomen. Daarnaast zou een duidelijke afbakening van verantwoordelijkheden worden bevorderd, door in een informatiesysteem precies aan te geven of er (nog) sprake is van een justitiële titel en welke forensische of reclasseringsorganisatie verantwoordelijk is voor toezicht en begeleiding in geval van een justitiële grondslag.

Een vierde punt heeft betrekking op het leefgebied onderdak. Er zijn (te) weinig plekken voor ex-gedetineerden. De doelgroep is moeilijk te plaatsen, wordt regelmatig afgewezen en Amersfoort is bovendien een relatief kleine gemeenschap, waardoor veel mensen elkaar kennen. Dit maakt het lastig om mensen zorgvuldig, binnen de in de daarvoor in aanmerking komende woonvormen, op de juiste plek te plaatsen.

Het vijfde punt heeft ook betrekking op het leefgebied onderdak. De gemeente Amersfoort kiest ervoor de huur gedurende detentie niet (voor ten hoogste zes maanden) door te betalen uit de bijzondere bijstand, dit in tegenstelling tot de landelijke afspraken. Amersfoort kan daarom de continuïteit van bestaand onderdak bij kortdurende detentie (<6 maanden) niet garanderen.

Het zesde punt is van budgettaire aard. Het coördinatiepunt nazorg is in de afgelopen jaren aanzienlijk gekort op zijn budget. Binnen de beschikbare middelen heeft het coördinatiepunt geen geld om zelf initiatieven te nemen. Hiervoor is men afhankelijk van andere (gemeentelijke) diensten. Niet alleen binnen de gemeente is er bezuinigd, ook bezuinigingen bij de DJI hebben invloed op het nazorgproces. Amersfoortse gedetineerden worden steeds vaker door het hele land geplaatst wegens het sluiten van PI's in de regio. Hierdoor kan geen gebruik meer worden gemaakt van bepaalde werkafspraken. Ook een pilot als 'Hulp die werkt' valt hierdoor deels in het water, omdat deze pilot uitsluitend in de PI Utrecht plaatsvindt.

Een zevende knelpunt betreft de schuldenproblematiek en de (continuïteit van) zorg. Het verkleinen van schulden van ex-gedetineerden is ingewikkeld. De situatie van ex-gedetineerden dient eerst gestabiliseerd te worden door vaste lasten te gaan betalen en te voorkomen dat er nieuwe schulden bijkomen. Bovendien is er inkomen voor nodig. Ook de samenwerking met schuldeisers is een lastig punt. Voor wat betreft de (continuïteit van) zorg geldt, dat deze tijdens detentie allesbehalve gegarandeerd is en dat het zorgveld bovendien gefragmenteerd en gespecialiseerd is.

Het laatste en achtste knelpunt betreft de eigen verantwoordelijkheid en vrijwilligheid van ex-gedetineerden. Het uitgangspunt voor het tussen gemeenten en Ministerie van VenJ overeengekomen nazorgbeleid is de eigen verantwoordelijkheid van ex-gedetineerden. Betrokkenen bij de nazorg in Amersfoort onderschrijven dit uitgangspunt, maar dit onderzoek heeft ook duidelijk gemaakt dat het oppakken van deze eigen verantwoordelijkheid geen vanzelfsprekendheid is. Nazorg werkt echter alleen als ex-gedetineerden gemotiveerd zijn. Zij kunnen niet worden gedwongen te werken aan hun eigen re-integratie. Bovendien stellen sommige organisaties (PI, sociale wijkteams, zorginstanties) als eis dat er een hulpvraag is. Ex-gedetineerden zijn echter niet altijd in staat die hulpvraag zelf te formuleren. Dit knelpunt wordt overigens niet alleen in Amersfoort ervaren. Er klinken suggesties voor het toevoegen van nog een zesde leefgebied: motivatie. Wanneer in het kader van nazorg direct aandacht besteed wordt aan het motiveren van ex-gedetineerden hun leven weer op te pakken en bij te sturen, zijn hun perspectieven gunstiger.

Resultaat rekenkameronderzoek:
6 succesfactoren
8 knelpunten en aandachtspunten
7 aanbevelingen

6.3 Aanbevelingen

De rekenkamer komt naar aanleiding van het onderzoek tot een aantal aanbevelingen⁷².

De rekenkamer beveelt de gemeenteraad aan, het college het volgende te verzoeken:

- 1) Leg de Amersfoortse aanpak van nazorg aan ex-gedetineerden centraal vast, leg afspraken met ketenpartners schriftelijk vast en zorg voor een cliënt-volgsysteem waarin het spoor van nazorg volgbaar is.
- 2) Maak afspraken over privacy met ketenpartners, om de effectiviteit van nazorg te bevorderen. Leg deze afspraken vast en zorg voor een juiste borging.
- 3) Onderzoek de mogelijkheden tot nazorg aan kortgestraften en heroverweeg daarmee de doelgroep van nazorg.
- 4) Breng de gewenste resultaten van nazorg aan ex-gedetineerden in kaart en beoordeel vervolgens ook of de gewenste resultaten aanleiding geven om de beschikbare middelen te heroverwegen.
- 5) Zoek naar oplossingen voor de knelpunten op het leefgebied onderdak. Heroverweeg hiertoe de beslissing om geen huur door te betalen uit de bijzondere bijstand bij kortdurende detentie (< 6 maanden) en onderzoek de mogelijkheden om de doelgroep makkelijker en sneller te kunnen plaatsen in de daarvoor in aanmerking komende woonvormen.
- 6) Ga in gesprek met ketenpartners om de continuïteit van zorg, ook tijdens detentie, te verbeteren.
- 7) Ga, om de effectiviteit van nazorg te vergroten, in gesprek met ketenpartners om in de toekomst ook de motivatie van de ex-gedetineerden te betrekken bij de screening.

⁷² Bij het uitvoeren van de aanbevelingen zijn nog een aantal aanbevelingen van toepassing waarover de gemeenteraad al in een eerder stadium een besluit genomen heeft. Namelijk op 9 juli 2013 in het kader van het overall rapport over de doorwerking van aanbevelingen uit rekenkamerrapporten. Deze aanbevelingen zijn in dit raadsvoorstel opgenomen met als doel de set van aanbevelingen voor dit onderliggende onderzoek compleet weer te geven. Het betreffen de volgende algemene aanbevelingen aan het college:

1. Rapporteer over een jaar aan de rekenkamer hoe de aanbevelingen zijn opgevolgd.
2. Zet de opdrachten vanuit de raad, i.c. de door de raad overgenomen aanbevelingen uit rekenkamerrapporten, expliciet als opdrachten door aan de organisatie.
3. Rapporteer binnen één kwartaal aan de raad over de aanpak of implementatie van de opdrachten.
4. Het college draagt er zorg voor dat de status van en ontwikkelingen in de uitvoering van de door de raad aangenomen aanbevelingen van de rekenkamer geregistreerd en geborgd worden en informeert de raad in een jaarlijkse rapportage over de stand van zaken. Deze rapportage omvat in ieder geval hoe de aanbevelingen zijn opgepakt, wat er gedaan is en of dit conform de afspraken gebeurt.

BIJLAGE 1. OVERZICHT GEBRUIKTE LITERATUUR EN DOCUMENTEN GEMEENTE AMERSFOORT

- Aanpak sociale veiligheid. Veiligheidsprogramma 2006
- Algemene toelichting agendapunt Deel 1. 10-10-2006
- De staat van de stad. Monitor leefbaarheid en veiligheid 2003. Amersfoort
- Evaluatie Nazorg 2014 ex-gedetineerden Amersfoort
- Groeipijn & perspectief. Meerjaren Ontwikkelingsprogramma Grote Stedenbeleid 2005-2009 21-juni 2004, GSB Amersfoort
- Handboek nazorg volwassen ex-gedetineerden Eemland Zuid
- Jaarverslag 2009 Amersfoort
- Jaarverslag 2015 Veiligheidshuis Regio Utrecht
- Overzicht sociale wijkteams
- Persoonsgerichte Aanpak Amersfoort. Afdeling Bestuur, Strategie & Veiligheid Juni 2015
- Proces Nazorg Zorg & Privacy
- Procesbeschrijving schulden
- Programma Veiligheid 2015-2018. Amersfoort
- Stadsring 51_v1 Pilot PI
- Staf voorstel Top X-aanpak
- Stand van zaken Nazorg en Top X aanpak Gemeente Amersfoort 2015
- Stand van zaken: Nazorg 2013
- Veilig Amersfoort wordt vervolgd! Integraal Veiligheidsprogramma 2011-2014
- Veiligheidsstrategie Midden-Nederland 2015-2018
- Werkafspraken huisvesting Kwintes
- Werkafspraken huisvesting voor regionaal proces boek
- Werkafspraken LDH ISD huisvesting
- Werkproces aanmelden Exodus
- Werkproces-voorwaarden van der Staaijgelden – Exodus
- Werkwijze coördinatiepunt nazorg ex-gedetineerden
- Woonvisie 2011-2020 Amersfoort

BIJLAGE 2. OVERZICHT GERAADPLEEGDE KETENPARTNERS

Organisatie
Woningcorporaties (2x; Alliantie en Portaal)
Bijzondere woonvoorzieningen (2x; Exodus en Kwintes)
Gemeente Amersfoort (6x, bestuur, coördinatiepunt nazorg, sociale zaken, wijkteam)
Zorg (3x; GGz centraal, Victas en De Waag)
Leger des Heils
Openbaar Ministerie
Veiligheidshuis Regio Utrecht
PI (2x; Nieuwegein en Nieuwersluis)
Politie
Reclassering (2x; Reclassering Nederland en Victas)
Stadsring51

BIJLAGE 3. OVERZICHT VAN INTERVIEWS MET AMERSFOORTSE EX-GEDETINEERDEN

Respondent	Leeftijd	Geslacht	Begeleider	Betrokken ketenpartners
1	40-er	M	Leger des Heils	Leger des Heils, Victas zorg en reclassering, schuldhulpverlening, klantmanager & trajectbegeleider SZ, dagbesteding en nazorgcoördinator
2	40-er	V	Reclassering Nederland	De Waag, Reclassering Nederland, Kwintes, bewindvoerder, uitkering UWV, psychiatrie, wijkagenten, nazorgcoördinator, dagbesteding
3	30-er	M	Kwintes	Kwintes, bewindvoerder, klantmanager & trajectbegeleider SZ, nazorgcoördinator
4	20-er	M	Kwintes	Kwintes, Reclassering (Victas), jobcoach UWV, budgetbeheerder, nazorgcoördinator
5	30-er	M	Exodus	Exodus, Victas, dagbesteding, klantmanager & trajectbegeleider SZ, nazorgcoördinator

BIJLAGE 4. WHAT WORKS EN GOOD LIVES MODEL

De afgelopen decennia is er in binnen- en buitenland veel onderzoek gedaan naar de uitkomsten van strafrechtelijke interventies. Er is het nodige bekend over de bedoelde en onbedoelde effecten van detentie, maar ook over de uitkomsten van voorwaardelijke straffen en reclasseringstoezicht, taakstraffen en nazorg. Het onderzoek geeft inzicht in factoren en voorwaarden die (kunnen) bijdragen aan het voorkomen of het beperken van recidive, het beëindigen van criminele carrières en het bevorderen van re-integratie en resocialisatie. In deze bijlage zullen een aantal van deze factoren besproken worden. In dit rekenkameronderzoek is bekeken of en in welke mate, deze factoren een plek hebben in het nazorgbeleid van de gemeente Amersfoort en zo een rol spelen in de effectiviteit van de aanpak.

In 1974 concludeerde de Amerikaanse socioloog Martinson op basis van een meta-analyse van 231 studies naar de effectiviteit van opgelegde sancties, dat strafrechtelijke interventies geen aantoonbaar effect hadden op recidivevermindering.⁷³ In reactie op deze “Nothing Works”-gedachte zijn er in de jaren tachtig de nodige nieuwe onderzoeken gedaan naar de effectiviteit van resocialisatieprogramma’s. Deze kwamen voornamelijk uit Canada en staan bekend als de “What Works”-beweging. De grondleggers van deze beweging benadrukten dat crimineel gedrag in grote mate is aangeleerd en daardoor ook vatbaar is voor verandering. Zij concludeerden dat bepaalde interventies onder bepaalde omstandigheden bij bepaalde dadergroepen kunnen bijdragen aan recidivereductie.⁷⁴

Succesvolle of effectieve interventies worden gekenmerkt door een aantal beginselen of voorwaarden. Naarmate meer tegemoet gekomen wordt aan deze beginselen, zullen interventies effectiever zijn. De voornaamste beginselen zijn het risicobeginsel, het behoeftebeginsel en het responsiviteitsbeginsel.

Het risicobeginsel impliceert een juiste afstemming van de duur en intensiteit van de behandeling of interventie op het recidiverisico. Bij delinquenten met een hoog risiconiveau is, weinig verrassend, een intensievere aanpak en begeleiding nodig.

Het tweede beginsel is het behoeftebeginsel. Delinquenten hebben verschillende behoeften: criminogene behoeften en niet-criminogene behoeften.⁷⁵ Criminogene behoeften zijn kenmerken, risicofactoren en problemen van de dader die direct samenhangen met crimineel gedrag en recidive. Niet-criminogene behoeften zijn behoeften die niet samenhangen met crimineel gedrag, zoals bijvoorbeeld de behoefte om hulp te ontvangen bij dyslexie. Het oplossen van deze niet-criminogene behoeften draagt niet direct bij aan de recidivebeperking, waar het oplossen van criminogene behoeften wel een direct effect kan hebben. Een (strafrechtelijke) interventie moet dus aansluiten op de criminogene behoeften en daar iets aan doen. Andrews en Bonta noemen acht

⁷³ Martinson, R. (1974). What works? Questions and answers about prison reform. *The public Interest*, 35, 22-54.

⁷⁴ Andrews, D.A., & Bonta, J. (2006). *The Psychology of Criminal Conduct*. Newark: Anderson Publishing. 279.

⁷⁵ Andrews, D.A., Bonta, J., & Hoge, R.D. (1990). Classification for effective rehabilitation: Rediscovering psychology. *Criminal Justice and Behavior*, 17, 19-52.

verschillende criminogene risicofactoren waarvan zij veronderstellen dat ze sterk samenhangen met recidive: antisociale cognities, antisociaal netwerk, verleden van antisociaal gedrag, antisociaal persoonlijkheidscomplex, familie- en huwelijksomstandigheden, school- en werksituatie, vrije tijd en ontspanning en middelenmisbruik.

Het laatste beginsel is het responsiviteitsbeginsel. Dit beginsel verwijst naar het gebruik van een bepaalde interventiemethodiek, die rekening houdt met de belangen en mogelijkheden van de cliënt en aansluit bij relevante kenmerken zoals intelligentie, leerstijl en waarden.

Deze drie beginselen worden ook wel samengevat als het Risk-Need-Responsivity-model (RNR). Er was echter ook kritiek op het RNR-model van aanhangers van het Good Lives Model (GLM). Het basisidee van het GLM houdt in dat delinquenten zoeken naar *primary goods* door crimineel gedrag te vertonen, of een misdrijf begaan omwille van het nastreven van die *goods*. *Primary goods* zijn activiteiten, ervaringen of situaties die het gevoel van geluk (kunnen) verhogen. Een tiental categorieën van *primary goods* wordt onderscheiden: het leven, seksuele bevrediging, kennis, werk, zelfstandigheid, innerlijke vrede, vriendschap en familie, gemeenschap, spiritualiteit, geluk en creativiteit.⁷⁶ Het RNR-model zou deze aspecten ten onrechte negeren.

Bij nader inzien was men het er echter over eens dat beide modellen ook best naast elkaar kunnen bestaan en elkaar misschien zelfs wel aanvullen.⁷⁷ Een derde theoretische benadering is die van *Desistance*. Deze theorie richt zich op de verklaring van het proces van stoppen of doorgaan met criminaliteit. Het proces van stoppen met criminaliteit hangt samen met bepaalde factoren en gebeurtenissen in het leven van daders, de zogenaamde levensloopgebeurtenissen. Er zijn overtuigende aanwijzingen dat verreweg de meeste daders er uiteindelijk voor kiezen te stoppen met crimineel gedrag.⁷⁸ Gedurende de levensloop spelen leeftijd, veranderende leefomstandigheden, levensloopgebeurtenissen en bepaalde persoonskenmerken een rol. Veranderingen in het leven, zoals het krijgen van werk of trouwen, kunnen dienen als keerpunten in iemands leven. Zulke keerpunten kunnen de band met de samenleving versterken en crimineel gedrag verminderen.⁷⁹ Een baan zorgt bijvoorbeeld niet alleen voor inkomen, maar brengt ook bepaalde verantwoordelijkheden met zich mee, zoals op tijd komen, iets afmaken en omgaan met collega's. In de volksmond zijn belangrijke factoren die het stoppen met criminaliteit positief beïnvloeden ook wel bekend als de drie W's: wonen, werk en wijf (of wederhelft).

⁷⁶ Ward, T., & Brown, M. (2004). The Good Lives Model and Conceptual Issues in Offender Rehabilitation. *Psychology Crime & Law*, 244. Ward, T., Polacheck, D.D.L., & Beech, A.R. (2006) *Theories of sexual offending*. Engeland: John Wiley & Sons, 267. Ward, T., & Maruna, S. (2007). *Rehabilitation. Beyond the risk paradigm*. London: Routledge, 8.

⁷⁷ Andrews, D.A., Bonta, J., & Wormith, J.S. (2011). The Risk-Need-Responsivity (RNR) Model Does Adding the Good Lives Model Contribute to Effective Crime Prevention? *Criminal Justice and Behavior*, 38, 735-755. Ward, T., Yates, P.M., & Willis, G.M. (2012). The Good Lives Model and the Risk Need Responsivity Model. *Criminal Justice and Behavior*, 39, 94-110.

⁷⁸ Laub, J.H., & Sampson, R.J. (2003). *Shared beginnings, divergent lives: Delinquent boys to age 70*. Cambridge: Harvard University Press.

⁷⁹ Laub, J.H., Nagin, D.S., & Sampson, R.J. (1998). Trajectories of change in criminal offending: Good marriages and the desistance process. *American Sociological Review*, 63, 225-238.

De drie benaderingen of theorieën maken duidelijk, dat stoppen met criminaliteit niet zomaar van het ene op het andere moment te realiseren is. Het is een proces van lange adem, waarbij bovendien de omgeving van betrokkene moet meewerken, actief of in overdrachtelijke zin. Dit betekent enerzijds dat van nazorg een actieve bijdrage verwacht mag worden om gedragsverandering teweeg te brengen en dat de intensiteit passend moet zijn (doorgaans behoorlijk intensief, dus veel contacten en activiteiten). Anderzijds moet de omgeving van de ex-gedetineerde geschikt zijn en meewerken. De directe invloed van nazorg is daardoor mogelijk beperkt. Nazorg moet als het ware opboksen tegen hetgeen voorheen de normale gang van zaken was. Het is daarom verstandig de verwachtingen ten aanzien van de korte termijneffecten van nazorg enigszins te temperen. Het direct uitblijven van recidive door middel van nazorg mag niet zomaar verwacht worden. Veel ex-gedetineerden zullen niet direct uit de problemen zijn en een deel komt er misschien wel nooit uit.

Het direct uitblijven van recidive door middel van nazorg mag niet zomaar verwacht worden. Stoppen met criminaliteit is een proces van lange adem, waarbij bovendien de omgeving van betrokkene moet meewerken.