



Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Samen werken aan een nieuwe start

Rapport re-integratie tijdens en na detentie

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting	3
Inleiding	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Doelstelling en onderzoeksvraag	10
1.3 Onderzoeksmethoden	11
1.4 Leeswijzer	13
Hoofdstuk 2: Re-integratie en het bestuurlijk akkoord 'op papier'	15
2.1 Het resocialisatiebeginsel	15
2.2 Het bestuurlijk akkoord	15
2.3 Invoering van de wet Straffen en Beschermen	18
2.4 Spelers in het veld	18
2.5 Het re-integratieproces in stappen doorlopen	19
2.6 Het bestuurlijk akkoord in de praktijk	21
Hoofdstuk 3: Samenwerking in de eerste vier weken	22
3.1 Aanvang van de detentie en screening	22
3.2 Het D&R-plan	23
3.3 Gezamenlijk overleg	24
3.4 Knelpunten	24
Hoofdstuk 4: Samenwerking tijdens detentie (na de eerste vier weken) ..	30
4.1 MDO en trajectgesprek	30
4.2 Leefgebieden	30
4.3 Initiatieven	34
4.4 Afstemming over de overgang van binnen naar buiten	35
4.5 Oorzaken achterwege blijven samenwerking	35
Hoofdstuk 5: Samenwerking na detentie	38
5.1 Regie	38
5.2 Afstemming	39
5.3 Oorzaken voor het achterwege blijven van samenwerking	40
Hoofdstuk 6: Conclusies en aanbevelingen	42
6.1 Eindconclusie	42
6.2 De belangrijkste bevindingen en conclusies	42
6.3 Aanbevelingen	46
Afkortingen	47

Voorwoord

Ieder jaar stromen ongeveer 25.000 gedetineerden uit na een korte of langdurige gevangenisstraf. Een aanzienlijk deel van deze groep belandt na vrijlating opnieuw in de gevangenis. Onderzoek heeft uitgewezen dat werken aan re-integratie gedurende detentie, maar ook daarna, een belangrijke bijdrage kan leveren aan het voorkomen van recidive. Om die reden is er de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in de samenwerking van ketenorganisaties in het kader van re-integratie.

In het bestuurlijk akkoord van 2019¹ hebben de drie belangrijkste ketenorganisaties in het kader van re-integratie, de Dienst Justitiële Inrichtingen (hierna: de DJI), de drie reclasseringsorganisaties (hierna: de reclassering) en namens de gemeenten de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: de VNG), afspraken gemaakt over deze samenwerking. Voor de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: de Inspectie) is dit bestuurlijk akkoord aanleiding geweest om samen met het samenwerkingsverband Toezicht Sociaal Domein (hierna: TSD), te onderzoeken hoe de samenwerking tussen de ketenorganisaties in het kader van re-integratie verloopt en welke knelpunten en succesfactoren kunnen worden aangewezen binnen deze samenwerking.

Het rapport laat zien dat er in de afgelopen jaren diverse stappen zijn gezet om verdere invulling te geven aan de samenwerking. Ketenorganisaties weten elkaar daardoor beter te vinden en nieuwe initiatieven zijn genomen om samenwerking een impuls te geven. Niettemin behoeft de samenwerking op een aantal punten verbetering. Zo verloopt onder meer de informatiedeling nog niet goed en zijn ketenorganisaties lang niet altijd op belangrijke momenten betrokken. Gemeenten, en dan met name kleine gemeenten, zijn soms zelfs helemaal niet in beeld tijdens het re-integratietraject.

De inspecties hopen dat dit rapport handvatten biedt om de samenwerking op een aantal punten te verbeteren. Een verdere versterking van de samenwerking tussen ketenorganisaties is van belang om alle mogelijkheden waarover ketenorganisaties beschikken te benutten om een gedetineerde succesvol te laten terugkeren in de maatschappij.

De inspecties benadrukken ook dat een intensivering van de samenwerking niet betekent dat daarmee de weg helemaal vrij is voor een succesvolle re-integratie. Een aantal problemen, waarvan huisvesting de belangrijkste is, betreft maatschappij brede problematiek die het re-integratie netwerk overstijgt. Een oplossing voor dit probleem vergt een bredere maatschappelijke aanpak.

De inspecties danken alle justitiabelen, medewerkers van de DJI, de reclassering, de VNG en de verschillende betrokken gemeenten voor hun medewerking aan dit onderzoek.

E.E. de Kleuver
Inspecteur-generaal Inspectie Justitie en Veiligheid

¹ Bestuurlijk akkoord 'Kansen bieden voor re-integratie', re-integratie van (ex-)justitiabele burgers, 1 juli 2019.

Samenvatting

Aanleiding

Een belangrijk doel van een gevangenisstraf is het voorkomen dat een gedetineerde na vrijlating opnieuw een delict pleegt. Om dit te bereiken is bij wet² vastgelegd dat een vrijheidsstraf of maatregel zoveel als mogelijk in het teken moet staan van het voorbereiden van de gedetineerde op een terugkeer in de maatschappij.

Om voor een succesvolle terugkeer in de maatschappij te zorgen is het belangrijk al tijdens detentie te starten met re-integratie. Gedetineerden krijgen daarom tijdens detentie ondersteuning die gericht is op het op orde krijgen van een aantal basisvoorwaarden: het hebben van een geldig legitimatiebewijs, huisvesting, werk en inkomen, financiën en het aanpakken van schulden, zorg, aangevuld met een (niet crimineel) sociaal netwerk.

Om deze basisvoorwaarden te realiseren moet samengewerkt worden door verschillende betrokken organisaties. Om een geldig legitimatiebewijs te krijgen, is bijvoorbeeld hulp nodig van de gemeente waar de gedetineerde staat ingeschreven. Afspraken over deze samenwerking zijn neergelegd in het bestuurlijk akkoord 'Kansen bieden voor re-integratie'³, dat in juli 2019 werd ondertekend door de toenmalige minister voor Rechtsbescherming en de betrokken ketenorganisaties (hierna: het bestuurlijk akkoord). De betrokken ketenorganisaties zijn de Dienst Justitiële Inrichtingen (hierna: de DJI), de gemeenten en de drie reclasseringsorganisaties (hierna: de reclassering).

De Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: de Inspectie) houdt toezicht op het terrein van justitie en veiligheid. Eén van de taken van de Inspectie is toezicht houden op de uitvoering van vrijheidsstraffen. De Inspectie heeft in de vernieuwde invulling van de samenwerking in het bestuurlijk akkoord – met de reclassering voor het eerst als partij – aanleiding gezien om te onderzoeken hoe de samenwerking tussen de ketenorganisaties sinds de invoering van het bestuurlijk akkoord verloopt. In dat kader heeft de Inspectie mede onderzocht welke knelpunten en best practices er binnen deze bredere samenwerking kunnen worden aangewezen. Omdat de zorg en ondersteuning die aan (ex-) gedetineerden wordt geboden in het kader van het op orde krijgen van de basisvoorwaarden vaak plaatsvindt in het sociaal domein, is dit onderzoek samen met het samenwerkingsverband Toezicht Sociaal Domein⁴ (hierna: TSD) uitgevoerd. Op deze manier konden de inspecties vanuit een integrale, domein-overstijgende blik naar de re-integratie van (ex-) gedetineerden kijken.

² Artikel 2 Penitentiaire beginselenwet (Pbw).

³ Bestuurlijk akkoord 'Kansen bieden voor re-integratie', re-integratie van (ex-)justitiabele burgers, 1 juli 2019.

⁴ Samenwerkingsverband van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, de Inspectie Justitie en Veiligheid, de Inspectie van het Onderwijs en de Nederlandse Arbeidsinspectie. Aan dit onderzoek heeft, naast de Inspectie Justitie en Veiligheid, de Nederlandse Arbeidsinspectie meegewerkt.

Doelstelling

De inspecties zijn met dit onderzoek nagegaan hoe de samenwerking tussen de ketenorganisaties sinds de invoering van het bestuurlijk akkoord verloopt en welke positieve punten en welke knelpunten in de praktijk worden ervaren. De inspecties hebben daarbij gekeken naar de samenwerking in drie fasen in het re-integratietraject: de eerste vier weken van de detentie, de periode van detentie na de eerste vier weken en de periode na detentie. De volgende vraag stond daarbij centraal:

Hoe verloopt de samenwerking tussen de bij de re-integratie van (ex-) gedetineerden betrokken partijen zoals genoemd in het bestuurlijk akkoord en welke knelpunten en best practices zijn in de samenwerking te identificeren?

Onderzoeksmethoden

De inspecties hebben vijf penitentiaire inrichtingen (hierna: PI) betrokken in hun onderzoek. Bij deze selectie is rekening gehouden met regionale spreiding, de aanwezigheid van kort en lang gestraften en van mannelijke en vrouwelijke gedetineerden.

Deze PI's hebben dossiers aangeleverd van de re-integratietrajecten van (ex-) gedetineerden. Uit de aangeleverde dossiers hebben de inspecties een selectie gemaakt onder andere op basis van geslacht, strafduur, delictcategorie en woonplaats. De geselecteerde dossiers vormden aanknopingspunten voor de interviews met casemanagers, (ex-) gedetineerden, medewerkers van de reclassering en gemeenten. Daarnaast hebben de inspecties een documentstudie verricht op basis van onder meer wet- en regelgeving en beleidsstukken.

Conclusie

De inspecties concluderen dat de samenwerking tussen de PI's, de reclassering en gemeenten in het kader van re-integratie sinds de invoering van het bestuurlijk akkoord is verbeterd, maar dat een intensivering van de samenwerking noodzakelijk is. Dit om te voorkomen dat gedetineerden na hun detentie in de problemen komen omdat ze bijvoorbeeld geen onderdak of inkomen hebben.

Er zijn nog steeds factoren die een belemmering vormen voor samenwerking. Het betreft:

1. Teveel taken voor het aantal beschikbare uren
2. Een gebrekkige informatiedeling
3. Praktische omstandigheden die belemmerend werken voor de samenwerking

Verbeteringen zichtbaar

De inspecties constateren dat er in de afgelopen jaren hard gewerkt is door medewerkers van de DJI, de reclassering en gemeenten om elkaar meer te betrekken bij de verschillende fasen van het re-integratietraject. Het bestuurlijk akkoord, maar ook de invoering van de wet straffen en beschermen (hierna: wet S&B), hebben

eraan bijgedragen dat er meer urgentie is ontstaan om samen te werken. Er wordt meer gezocht naar verbinding door bijvoorbeeld de inzet van de *staffunctionaris*, een medewerker van de PI die geldt als schakel tussen de PI en ketenorganisaties. Daarnaast zijn er pilots en initiatieven gestart om de samenwerking een impuls te geven. Als gevolg daarvan zijn er bijvoorbeeld vaker medewerkers van de reclassering en gemeenten in de PI en wordt er vaker gezamenlijk, dat wil zeggen met de gedetineerde, de casemanager, de reclassering en de gemeente, gestart met het re-integratietraject. Verder is een aantal gemeenten in het kader van re-integratie gaan samenwerken met Zorg- en Veiligheidshuizen⁵ waardoor een casus vaker wordt besproken met alle ketenorganisaties.

Ondanks deze positieve ontwikkelingen verloopt de samenwerking niet altijd goed of is er soms helemaal geen sprake van samenwerking. Zo zijn met name kleine gemeenten vaak niet betrokken tijdens het re-integratietraject en wordt er soms na detentie pas gestart met een behandeltraject. Daarvoor zijn drie oorzaken aan te wijzen.

Teveel taken voor het aantal beschikbare uren

De inspecties hebben in hun onderzoek vastgesteld dat wanneer medewerkers in de re-integratieketen te veel taken hebben, samenwerking het eerste is dat achterwege blijft. Dit betreft met name de casemanagers in de PI, die een centrale positie innemen in het re-integratieproces en zowel intern als voor ketenorganisaties aanspreekpunt zijn. Maar ook reclasseringsmedewerkers hebben hiermee te maken waardoor er met enige regelmaat wachtlijsten ontstaan als gevolg waarvan het re-integratietraject tijdelijk stopt.⁶

Casemanagers zijn regievoerder van het re-integratieproces in detentie en met gemiddeld dertig gedetineerden in portefeuille is hun caseload groot. Zij hebben bovendien administratieve taken die tijdrovend zijn. Dit maakt dat zij, wanneer een gedetineerde instroomt in detentie, niet altijd (direct) contact kunnen zoeken met de andere ketenorganisaties. Zij hebben bijvoorbeeld geen tijd om uit te zoeken welke medewerker van een gemeente aanspreekpunt is in een bepaalde casus. Het gevolg hiervan is dat hulp, bijvoorbeeld bij het zoeken naar een woning, pas na detentie in gang gezet kan worden en de re-integratie vertraging oploopt. De drukke agenda van de casemanager heeft ook gevolgen voor gedetineerden die juist meer tijd en aandacht nodig hebben, zoals diegenen met een licht verstandelijke beperking en gedetineerden die korte detenties uitzitten, voor wie überhaupt weinig tijd is.

Casemanagers zijn ook verantwoordelijk voor het opstellen en bijhouden van het detentie en re-integratieplan (hierna: D&R-plan). Hierin wordt geregistreerd wat de stand van zaken is ten aanzien van de basisvoorwaarden, worden relevante ontwikkelingen beschreven en contacten met ketenorganisaties geregistreerd. Het D&R-plan vormt de basis voor beslissingen die worden genomen gedurende het re-integratietraject. Het invullen van het D&R-plan blijkt zeer arbeidsintensief. Dezelfde

⁵ Dit betreft een samenwerkingsverband waarbinnen justitie, zorg en bestuur samenwerken bij de aanpak van complexe problematiek rond overlast, huiselijk geweld en criminaliteit.

⁶ In het kader van wederhoor heeft de VNG aangegeven dat ook de coördinatoren nazorg te maken hebben met werkdruk.

informatie moet meerdere keren op verschillende tabbladen worden ingevuld. Casemanagers ervaren dat het onhaalbaar is om alles in te vullen. Het komt om die reden vaak voor dat casemanagers niet alles registreren. Dit houdt een risico in voor de samenwerking. Wanneer ketenorganisaties vragen om informatie, bestaat het risico dat deze informatie onvolledig is. Overigens bleek uit de dossierstudie dat in veel gevallen contactgegevens van ketenorganisaties, vooral van medewerkers van gemeenten, ontbreken in het D&R-plan.

Om de samenwerking te versterken is met de invoering van het bestuurlijk akkoord meer nadruk komen te liggen op trajectgesprekken. Voor deze gesprekken zouden de ketenorganisaties volgens de handreiking op structurele basis bij elkaar moeten komen om een re-integratietraject te bespreken en om te bezien welke stappen tijdens en na detentie nog moeten worden gezet. Hoewel het belang van deze gesprekken door medewerkers van de ketenorganisaties onderschreven wordt, worden in de praktijk nauwelijks trajectgesprekken gevoerd. Dit heeft vooral te maken met een gebrek aan tijd. Als er overleg met de ketenorganisaties plaatsvindt, is dat veelal ad hoc, bijvoorbeeld wanneer medewerkers van de reclassering of gemeente toevallig in de PI aanwezig zijn.

Gebrekkige informatiedeling

Naast tijdgebrek vormt gebrekkige informatiedeling een belemmering voor de samenwerking tussen ketenorganisaties. De inspecties hebben met hun onderzoek vastgesteld dat de informatiedeling onvoldoende tot stand komt. Dat is jammer omdat juist informatiedeling ervoor kan zorgen dat iedereen vanuit dezelfde informatiepositie medewerking verleent aan hulpvragen en wordt voorkomen dat er door ketenorganisaties beslissingen worden genomen in het re-integratietraject op basis van onvolledige informatie. De gebrekkige informatiedeling heeft verschillende oorzaken. Zo belemmeren de softwaresystemen die worden gebruikt de informatiedeling, en wordt de Algemene Verordening Gegevensbescherming (hierna: AVG) aangevoerd als argument om informatie niet te delen.

Wanneer iemand gedetineerd wordt, wordt de gemeente van herkomst daarover via het Informatieportaal justitiabelen (hierna: Injus) geïnformeerd. De informatie die gemeenten via Injus krijgen is echter summier. Veelal is enkel een start- en een verwachte einddatum opgenomen, en is de vraag of er hulpvragen zijn beantwoord met een enkel ja of nee. De contactgegevens van de casemanager zijn vaak niet opgenomen, waarmee het voor de nazorgcoördinator van de gemeente moeilijk is contact op te nemen met de casemanager.

Ook het software systeem TenUitvoerLegging Persoonsgebonden straffen (hierna: Tulp) waarin het D&R-plan is neergelegd, leidt tot complicaties. Het is een ingewikkeld en onoverzichtelijk systeem dat onvoldoende ondersteuning biedt voor het registreren van bepaalde informatie. Het eerdergenoemde D&R-plan is daarnaast in bijna alle gevallen alleen inzichtelijk voor medewerkers van de PI. In enkele gevallen heeft de reclassering toegang tot het plan om dit te kunnen inzien, maar in de meeste gevallen zijn ketenorganisaties afhankelijk van informatiedeling door de casemanager. Slechts één geïnterviewde medewerker van de reclassering bleek ook

te kunnen werken in het plan.⁷ Overigens maakt de reclassering ook een eigen D&R-plan dat los staat van het D&R-plan dat tijdens detentie door de casemanager wordt opgesteld.⁸ Bij de onderzochte PI's is de gemeente in het geheel niet in beeld met betrekking tot het D&R-plan van de DJI.

Hoewel de inwerkingtreding van de wet S&B er voor heeft gezorgd dat het delen van informatie met ketenorganisaties makkelijker⁹ is geworden, blijft informatiedeling vaak achterwege – volgens gemeenten ten onrechte – met een beroep op de AVG.

Praktische omstandigheden die belemmerend werken

Ten slotte heeft het onderzoek van de inspecties uitgewezen dat er ook praktische omstandigheden en factoren zijn die belemmerend werken voor samenwerking.

Samenwerking blijft bijvoorbeeld achterwege wanneer ketenorganisaties niet zijn ingericht op het bieden van hulp bij re-integratie. Uit het onderzoek is gebleken dat vooral kleine gemeenten die nauwelijks te maken hebben met uitstromende gedetineerden geen specifieke voorzieningen hebben getroffen voor het begeleiden van de re-integratie van gedetineerden. Dit is opvallend gezien de gemeente de rol van procesregisseur heeft in het re-integratietraject. Zo komt het geregeld voor dat een gedetineerde die geen werk heeft na detentie nog een uitkering moet aanvragen omdat de gemeente van uitstroom geen mogelijkheden biedt om dit tijdens detentie al te doen. Het kan dan – gelet op de wettelijke termijnen – acht weken duren voordat de gemeente een beslissing neemt op een aanvraag. Er is in dat geval weliswaar een overbruggingstoelage, zogenaamde 'broodnood', beschikbaar, maar dat bedrag is slechts bedoeld om eten te kopen.

Aanbevelingen

De inspecties hebben de volgende aanbevelingen gedaan om ervoor te zorgen dat de samenwerking verbeterd wordt.

Aan de DJI:

Onderzoek in hoeverre de landelijke caseload norm naar beneden dient te worden bijgesteld om ervoor te zorgen dat de casemanager voldoende tijd heeft om zijn of haar taken op een gedegen wijze uit te voeren.

Zorg er voor dat reclassering en gemeenten vanaf de aanvang van detentie beschikken over de contactgegevens van casemanagers.

Zorg er ook voor dat zij kunnen beschikken over andere informatie die nodig is om te kunnen overleggen over en te kunnen beoordelen welke ondersteuning

⁷ In het kader van wederhoor gaf de DJI aan dat privacy redenen in de weg staan aan het werken in het D&R-plan door medewerkers van andere organisaties.

⁸ Het D&R plan van de reclassering wordt opgesteld in een D&R advies en dient ter advisering van de DJI. De casemanager kan deze informatie meenemen in het D&R plan en voorleggen aan het MDO waarop het D&R plan wordt vastgesteld.

⁹ Zie artikel 18a Penitentiaire beginselenwet. Niettemin is informatiedeling nog steeds aan bepaalde voorschriften gebonden die bijvoorbeeld zien op juistheid, actualiteit en noodzaak. Maar in de kern is informatiedeling makkelijker geworden omdat er geen toestemming meer nodig is van de gedetineerde.

zij zouden moeten bieden met betrekking tot het op orde krijgen van de basisvoorwaarden.

Onderzoek welke mogelijkheden er zijn om reclassering en gemeenten toegang te geven tot een gezamenlijk en gebruiksvriendelijk informatiesysteem zodat alle ketenorganisaties kunnen beschikken over de informatie die nodig is in het kader van de basisvoorwaarden.

Maak bij aanvang van detentie afspraken met ketenorganisaties over de frequentie van trajectgesprekken en onderzoek daarbij op welke manier ketenorganisaties op een efficiënte wijze kunnen aansluiten bij deze gesprekken.

Aan de reclassering en de gemeenten:

Zorg ervoor dat alle medewerkers op de hoogte zijn van de mogelijkheden om informatie te delen met ketenorganisaties.

Aan de gemeenten:

Zorg ervoor dat er in een vroeg stadium van de detentie vanuit de gemeente betrokkenheid is bij het re-integratieproces, ook wanneer een gemeente niet vaak te maken heeft met instroom van ex-gedetineerden.

Inleiding

Jaarlijks keren ongeveer 25.000 gedetineerden na detentie terug in de maatschappij.¹⁰ Een belangrijk doel van een gevangenisstraf is om te voorkomen dat een gedetineerde daarna opnieuw een delict pleegt. Om dit te bereiken is bij wet¹¹ vastgelegd dat een vrijheidsstraf of maatregel zoveel als mogelijk in het teken moet staan van het voorbereiden van de gedetineerde op terugkeer in de maatschappij. Sommige gedetineerden hebben daarbij geen hulp en ondersteuning nodig, anderen hebben enige of soms zelfs zeer intensieve begeleiding nodig.

Re-integratie

Om voor een succesvolle terugkeer in de maatschappij te zorgen en te voorkomen dat een gedetineerde recidiveert, is het belangrijk snel te starten met re-integratie. Gedetineerden worden daarom al tijdens detentie ondersteund bij het realiseren van een aantal basisvoorwaarden. Dit zijn factoren die de kans op deelname aan de maatschappij positief beïnvloeden; het hebben van een geldig legitimatiebewijs, huisvesting, werk en inkomen, financiën en aanpak van schulden en zorg, en daarnaast een sociaal netwerk.

Om deze basisvoorwaarden te realiseren moeten verschillende betrokken organisaties samenwerken. Om een geldig legitimatiebewijs te krijgen is bijvoorbeeld hulp van de gemeente nodig. Deze samenwerking is neergelegd in het bestuurlijk akkoord 'Kansen bieden voor re-integratie'¹², dat in 2019 werd ondertekend door de toenmalige minister voor Rechtsbescherming en de betrokken ketenorganisaties.

De betrokken ketenorganisaties zijn de Dienst Justitiële Inrichtingen (hierna: de DJI), de gemeenten en de drie reclasseringsorganisaties¹³ (hierna: de reclassering). Het is de maatschappelijke opgave van deze ketenorganisaties om een gedetineerde zo goed mogelijk voor te bereiden op de terugkeer naar de samenleving, en op die manier de risico's voor de maatschappij zo klein mogelijk te houden.

1.1 Aanleiding

De Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: de Inspectie) houdt toezicht op het terrein van justitie en veiligheid. Eén van de taken van de Inspectie is toezicht houden op de uitvoering van vrijheidsstraffen, waar re-integratie een belangrijk onderdeel van is. De Inspectie heeft in de vernieuwde invulling van de samenwerking in het bestuurlijk akkoord – met de reclassering voor het eerst als partij – aanleiding gezien om te onderzoeken hoe de samenwerking tussen de ketenorganisaties sinds de

¹⁰ Uitstroom 2021, zie: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, *Criminaliteit en rechtshandhaving 2021*, Cahier 2022-12, p. 83.

¹¹ Artikel 2 Penitentiaire beginselenwet (Pbw).

¹² Bestuurlijk akkoord 'Kansen bieden voor re-integratie', re-integratie van (ex-)justitiabele burgers, 1 juli 2019.

¹³ Reclassering Nederland, de Stichting Verslavingsreclassering GGZ en het Leger des Heils Jeugdbescherming & reclassering.

invoering van het bestuurlijk akkoord verloopt en welke knelpunten en best practices daarbij kunnen worden aangewezen.

De zorg en ondersteuning die aan (ex-)gedetineerden wordt geboden in het kader van het op orde krijgen van de basisvoorwaarden vindt vaak plaats in het sociaal domein.¹⁴ Daarom wordt dit onderzoek samen met het samenwerkingsverband Toezicht Sociaal Domein¹⁵ (hierna: TSD) uitgevoerd. Daarmee kunnen de inspecties vanuit een integrale, domein-overstijgende blik naar de re-integratie van gedetineerden kijken.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvraag

Doelstelling

In de literatuur is al veel bekend over wat er nodig is om re-integratie goed te laten verlopen. Het op orde hebben van de eerder genoemde basisvoorwaarden vergroot de kans op een succesvolle re-integratie, waarmee de kans op recidive wordt verkleind.¹⁶ Samenwerking tussen de betrokken ketenorganisaties kan daaraan een belangrijke bijdrage leveren.¹⁷ Dit is in het bestuurlijk akkoord en bijbehorende handreiking vertaald in een werkwijze waarbij de DJI, gemeenten en reclassering samen uitvoering geven aan een re-integratietraject.

De inspecties wilden met dit onderzoek inzicht krijgen in het verloop van het re-integratietraject, zowel tijdens detentie als na detentie, sinds de invoering van het bestuurlijk akkoord. Daarbij hebben de inspecties met name gekeken naar de samenwerking tussen de ketenorganisaties. Welke kansen zijn er en worden er benut en welke bedreigingen en beperkingen zijn er?

Onderzoeksvraag

De inspecties hebben gekeken naar de samenwerking in drie fasen in het re-integratietraject: de eerste vier weken van de detentie, de periode van detentie na de eerste vier weken en de periode na detentie. De volgende vraag stond daarbij centraal:

Hoe verloopt de samenwerking tussen de bij de re-integratie van gedetineerden betrokken partijen zoals genoemd in het bestuurlijk akkoord en welke knelpunten en best practices zijn in de samenwerking te identificeren?

De volgende deelvragen worden daarbij aan de orde gesteld:

1. Op welke wijze dragen de verschillende betrokken organisaties bij aan het re-integratietraject?

¹⁴ Een verzamelnaam voor alle organisaties, diensten en voorzieningen die mensen ondersteunen bij het participeren in de maatschappij, bijvoorbeeld op het gebied van zorg, welzijn en onderwijs.

¹⁵ Samenwerkingsverband van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, de Inspectie Justitie en Veiligheid, de Inspectie van het Onderwijs en de Nederlandse Arbeidsinspectie. Aan dit onderzoek heeft, naast de Inspectie Justitie en Veiligheid, de Nederlandse Arbeidsinspectie meegewerkt.

¹⁶ Andrews, D. A., & Bonta, J. (2010, 2 april). *The Psychology of Criminal Conduct*.

¹⁷ Zie oa Pasma, A.J., Ginneken, E.F.J.C. van, Bosma, A.Q., Palmen, H., Nieuwbeerta, P, *Het contact tussen gedetineerden en interne en externe re-integratieprofessionals in Nederlandse penitentiaire inrichtingen*, Tijdschrift voor Veiligheid 2021, (20) 1.

2. In hoeverre speelt de samenwerking tussen de betrokken ketenorganisaties daarbij een rol?
3. Welke knelpunten ervaren betrokkenen in het kader van re-integratie en welke factoren spelen daarbij een rol?
4. Welke *best practices* ervaren betrokkenen in het kader van re-integratie en welke factoren spelen daar bij een rol?

Afbakening

In het onderzoek hebben de inspecties zich gericht op de re-integratie van mannelijke en vrouwelijke gedetineerden van 18 jaar en ouder, met een geldige verblijfsstatus, die in een huis van bewaring of gevangenis verblijven en die na verblijf in een penitentiaire inrichting (hierna: PI) in Nederland terugkeren naar een Nederlandse gemeente.¹⁸ Het betreft zowel kort als lang gestraften.

De inspecties hebben de re-integratie van gedetineerden die verblijven op één van de terroristenafdelingen of in een penitentiaal psychiatrisch centrum (hierna: PPC) in dit onderzoek niet betrokken. De Inspectie deed eerder al onderzoek naar het functioneren van de terroristenafdelingen.¹⁹ Hierbij kwam ook de re-integratie van deze doelgroep aan bod. Daarnaast doet de Inspectie separaat onderzoek²⁰ naar de PPC's.

Ook vreemdelingen zonder geldige verblijfstitel die in detentiecentra en PI Ter Apel verblijven, zijn niet betrokken in dit onderzoek. Aan hen worden namelijk geen re-integratieactiviteiten geboden die gericht zijn op terugkeer in de Nederlandse samenleving.

De inwerkingtreding van de wet straffen en beschermen (hierna: wet S&B) per 1 juli 2021 heeft wijzigingen meegebracht op het gebied van de verschillende fasen tijdens detentie, verloven en de voorwaardelijke invrijheidstelling. Gebleken is dat de invoering van deze wet veel impact had en heeft op de uitvoering en het succes van re-integratietrajecten. Bevindingen daarover worden daarom eveneens in dit rapport beschreven.

1.3 Onderzoeksmethoden

De inspecties hebben op verschillende manieren onderzoek gedaan, namelijk door het analyseren van documenten, het inzien van dossiers en het houden van interviews met medewerkers van de bij re-integratie betrokken organisaties en met (ex-)gedetineerden. De interviews hebben plaatsgevonden in de periode van oktober 2021 tot en met maart 2022).

¹⁸ De re-integratie van justitiabelen in de forensische zorg valt hiermee buiten het bereik van dit onderzoek. De Inspectie heeft in 2020 onderzoek gedaan naar de resocialisatie van tbs-gestelden verblijvend in forensisch psychiatrische centra, zie: Inspectie Justitie en Veiligheid (2020). *Geen kant meer op kunnen*. Den Haag: IJenV.

¹⁹ Inspectie Justitie en Veiligheid (2019). *De terroristenafdelingen in Nederland*. Den Haag: IJenV.

²⁰ Inspectie Justitie en Veiligheid (2021). *Doorlichting penitentiaal psychiatrische centra*, Plan van aanpak. Hierin wordt overigens geen aandacht besteed aan re-integratie.

Om een goed beeld te kunnen schetsen van de wijze waarop vorm wordt gegeven aan re-integratie, hebben de inspecties vijf PI's betrokken bij dit onderzoek. Bij de selectie van deze PI's is rekening gehouden met regionale spreiding, een evenredige aanwezigheid van kort en lang gestraften en vertegenwoordiging van inrichtingen voor mannelijke en vrouwelijke gedetineerden.²¹

De volgende PI's zijn in het onderzoek betrokken:

- Almelo
- Heerhugowaard
- Rotterdam Hoogvliet
- Nieuwersluis²²
- Ter Peel

Documentstudie

Om zicht te krijgen op het proces van re-integratie en de afspraken tussen ketenorganisaties, zijn geldende wet- en regelgeving, beleidsdocumenten en adviezen en documentatie waarin landelijke en regionale afspraken opgenomen zijn geanalyseerd.

Dossierstudie

Bij iedere onderzochte PI hebben de inspecties tien dossiers opgevraagd van ex-gedetineerden die langer dan zes maanden en korter dan twee jaar geleden zijn uitgestroomd²³. Daaruit hebben zij vervolgens een selectie gemaakt van in totaal tien dossiers, twee per PI. Bij deze selectie is rekening gehouden met een verdeling van kenmerken als leeftijd van de gedetineerde, gemeente van terugkeer, migratieachtergrond, problematiek en of reclasseringstoezicht aangewezen is. Dit om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van de wijze waarop invulling wordt gegeven aan re-integratie in verschillende fasen en bij verschillende levensomstandigheden van (ex-)gedetineerden.

De dossiers vormden een aanknopingspunt bij de start van de interviews om vervolgens dieper in te kunnen gaan op meer structurele patronen, samenwerkingsaspecten, knelpunten en succesfactoren in het kader van re-integratie.

Interviews

Zoals in onderstaande tabel weergegeven, hebben de inspecties interviews afgenomen bij (ex-)gedetineerden, medewerkers van de DJI, PI's, gemeenten, reclassering en het Verbindend landelijk ondersteuningsteam²⁴.

²¹ De selectie bevat twee PI's waar vrouwen zijn gedetineerd om de re-integratie van deze relatief kleine groep van gedetineerden goed in kaart te kunnen brengen.

²² De uitvoering van het onderhavige onderzoek heeft plaatsgevonden vóór de start van het onderzoek van de Inspectie naar of er sprake kan zijn van niet-integer gedrag door medewerkers in PI Nieuwersluis.

²³ De Inspecties hebben voor deze periode gekozen om de invloed van het bestuurlijk akkoord op de samenwerking in het kader van re-integratie te kunnen onderzoeken en om een goed beeld te krijgen van de re-integratie na detentie.

²⁴ Het Verbindend landelijk ondersteuningsteam is een initiatief van de VNG, de ministeries van VWS, BZK en JenV. Het team bestaat uit tien adviseurs die het land intrekken om

Van iedere PI zijn één of twee casemanagers geïnterviewd, het (plaatsvervangend) hoofd detentie en re-integratie (hierna: D&R) en een staffunctionaris²⁵. Binnen twee PI's hebben de inspecties ook medewerkers van de PI gesproken die werkzaam zijn bij het in de PI ondergebrachte Re-integratiecentrum (hierna: het RIC). Aan de hand van de dossierstudie en op basis van interviews zijn reclasseringsmedewerkers en medewerkers van gemeenten benaderd voor interviews.

De (ex-)gedetineerden die zijn benaderd voor interviews, zijn door de inspecties geselecteerd aan de hand van de dossierstudie dan wel op basis van informatie verkregen uit interviews.²⁶

Van de DJI hebben de inspecties twee selectiefunctionarissen gesproken alsmede drie medewerkers van de divisie Gevangeniswezen en Vreemdelingenbewaring.

De inspecties hebben ten slotte tweemaal gesproken met regiomanagers van het Verbindend landelijk ondersteuningsteam in gezamenlijke interviews.

Geïnterviewden	Aantal
DJI	
(Plv.) hoofd D&R	5
Casemanager	9
Staffunctionaris	4
Medewerker RIC	2
Selectiefunctionaris	2
Medewerker divisie gevangeniswezen en vreemdelingenbewaring	3
Reclassering	
Medewerker toezicht of advies	11
Regiosecretaris	1
Gemeenten	
Medewerker nazorg gedetineerden	19
VLOT	12
Gedetineerden	
Gedetineerden	10
Ex-gedetineerden	3

Tabel 1. Geïnterviewden per organisatie

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van dit rapport worden de uitgangspunten van het bestuurlijk akkoord van 1 juli 2019 en de handreiking 'Kansen bieden voor re-integratie' beschreven. In de hoofdstukken 3, 4 en 5 beschrijven de inspecties hun bevindingen met betrekking tot de samenwerking tussen ketenorganisaties, ingedeeld in drie fasen van het re-integratietraject. In hoofdstuk 6 worden de conclusies en aanbevelingen toegelicht.

gemeenten actief en reactief bij te staan, onder meer op het gebied van re-integratie van gedetineerden. De opvolger van VLOT is het Samenwerkingsplatform Sociaal Domein.

²⁵ In verband met ziekte heeft één staffunctionaris niet kunnen deelnemen aan het interview.

²⁶ Omdat het niet mogelijk bleek te zijn alle uitgestroomde gedetineerden uit de geselecteerde dossiers te benaderen voor een interview, hebben de inspecties ervoor gekozen om ook gedetineerden die al langere tijd met hun re-integratie bezig waren (en al wat meer vrijheden hadden) te benaderen voor interviews.

Aan het begin van ieder hoofdstuk wordt kort weergegeven welke van de voornoemde uitgangspunten in iedere fase van toepassing zijn.

Hoofdstuk 2: Re-integratie en het bestuurlijk akkoord 'op papier'

De basis voor samenwerking van de belangrijkste ketenorganisaties in het kader van re-integratie is het bestuurlijk akkoord. Het bestuurlijk akkoord werd in juli 2019 ondertekend door de DJI, de reclassering en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: de VNG) namens de gemeenten. Het akkoord is in meer detail uitgewerkt in de handreiking 'Kansen bieden voor re-integratie'. Het bestuurlijk akkoord en de handreiking bieden de ketenorganisaties handvatten voor samenwerking bij de inrichting van het re-integratieproces. Die samenwerking is ook beschreven in de wet S&B, die op 1 juli 2021 (gefaseerd) in werking is getreden. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de handvatten die bovenstaande regelgeving biedt voor de samenwerking in het kader van re-integratie tijdens en na detentie.

2.1 Het resocialisatiebeginsel

In de Penitentiaire beginselenwet (hierna: Pbw) is bepaald dat de tenuitvoerlegging van een gevangenisstraf zoveel mogelijk, afhankelijk van het gedrag van de gedetineerde, gericht moet zijn op de voorbereiding van betrokkene op de terugkeer in de maatschappij. Resocialisatie is daarmee dus een belangrijk doel van een gevangenisstraf. Dit uitgangspunt is ook meerdere malen onderschreven door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.²⁷

De plek die het resocialisatiebeginsel inneemt bij de uitvoering van een gevangenisstraf is mede afhankelijk van politieke opvattingen. De heersende kabinetsvisie met betrekking tot een gevangenisstraf is: straf is straf, maar straf biedt ook kansen.²⁸ Met de invoering van de wet S&B is er meer nadruk komen te liggen op vergelding. Resocialisatie is afhankelijker geworden van het gedrag van de gedetineerde tijdens detentie.

2.2 Het bestuurlijk akkoord

Het convenant 'richting aan re-integratie' uit 2014 omvatte richtlijnen voor de re-integratie van volwassen justitiabelen in de maatschappij. Het werd ondertekend door de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie namens het gevangeniswezen en de VNG namens de gemeenten. Het bestuurlijk akkoord 'Kansen bieden voor re-integratie' is de opvolger van dit convenant en komt voort uit de kabinetsvisie op effectieve gevangenisstraffen 'Recht doen, kansen bieden'. Een herziening van het convenant werd noodzakelijk geacht om het gevangeniswezen, de reclassering en de gemeenten meer richting te geven bij de uitvoering van afspraken in de regionale en lokale praktijk. Het bestuurlijk akkoord werd voor het eerst ook door de reclassering ondertekend.

In het bestuurlijk akkoord van 1 juli 2019 is neergelegd dat het de gezamenlijke opgave is van de betrokken ketenorganisaties om samen te werken aan een succesvolle re-integratie van justitiabelen. Het doel daarbij is om bij terugkeer in de

²⁷ Zie oa EHRM 30 juni 2015, appl.no. 41418/04, (Koroshenko vs. Rusland).

²⁸ *Recht doen, kansen bieden*, Ministerie van Justitie en Veiligheid, juni 2018.

maatschappij de meeste belangrijke zaken voor een stabiel leven op orde te hebben, te weten, een identiteitsbewijs, huisvesting, werk en inkomen, financiën en de aanpak van schulden en zorg, en daarnaast een niet-crimineel sociaal netwerk.

In het bestuurlijk akkoord is bepaald dat de gemeente (dan wel het Zorg- en Veiligheidshuis²⁹) de regie heeft op het gehele proces van re-integratie, in nauwe samenwerking met de PI. Daarbij is de levensloopbenadering het uitgangspunt. Dat wil zeggen dat activiteiten die tijdens detentie worden verricht niet alleen zijn gericht op de fase na detentie, maar ook zoveel mogelijk moeten aansluiten op de (zorg)activiteiten en dienstverlening die voorafgaand aan detentie reeds in gang zijn gezet.

Daarnaast zijn de ketenorganisaties in het akkoord overeengekomen dat zij waar nodig en mogelijk bij aanvang van de detentie gezamenlijk, gelijktijdig en samen met de gedetineerde in kaart brengen wat de gedetineerde ten aanzien van de basisvoorwaarden nodig heeft. Daarnaast is bepaald dat ketenorganisaties elkaar betrekken bij re-integratieactiviteiten, het re-integratieplan en zorgvoorzieningen in het sociaal en zorgdomein. Ook zoeken zij afstemming over het verloop van het re-integratietraject, de verdeling van taken en over verantwoordelijkheid en regie.

In de handreiking 'Kansen bieden voor re-integratie' worden de afspraken die zijn neergelegd in het bestuurlijk akkoord geconcretiseerd. Uitgangspunt is dat iedere gedetineerde zelf verantwoordelijk is voor zijn of haar eigen re-integratietraject, waarbij de ketenorganisaties ondersteuning bieden bij het op orde krijgen van de hiervoor genoemde basisvoorwaarden. Daarbij is de actieve medewerking van de gedetineerde vereist.

De basisvoorwaarden

ID-bewijs

De PI stelt bij aanvang van detentie vast of de gedetineerde een geldig ID-bewijs heeft. Als dat niet geval is, zoekt de casemanager, die verantwoordelijk is voor de re-integratie van de gedetineerde tijdens detentie, contact met de gemeente van herkomst. De gemeente spant zich in om de gedetineerde vóór het verlaten van de PI een geldig ID-bewijs te verstrekken.

Huisvesting

De PI gaat bij aanvang van de detentie na of de gedetineerde beschikt over huisvesting. Als dat het geval is, bespreekt de PI met de gedetineerde welke mogelijkheden er zijn om de woonruimte te behouden. De gemeente zorgt zo veel mogelijk voor continuïteit van bestaande huisvesting bij kortdurende detentie. Als er geen sprake is van huisvesting schrijft de gedetineerde zich zo snel mogelijk in als woningzoekende. De gemeente ondersteunt de gedetineerde bij het vinden van passende huisvesting en spant zich in om tijdig passende huisvesting te vinden.

²⁹ In de Zorg- en Veiligheidshuizen werken justitie, zorg en bestuur samen bij de aanpak van complexe problematiek rond overlast, huiselijk geweld en criminaliteit.

Werk en inkomen

De PI gaat – met input van de gemeente en de reclassering – na of de gedetineerde vóór detentie arbeid en inkomen had. De PI legt contact met de gemeente van herkomst. De PI zorgt, in overleg met de gemeente en de reclassering, voor maximale faciliteiten en stimulans om toeleiding te vinden naar passende arbeid. De drie ketenorganisaties zoeken daartoe ook de samenwerking met het bedrijfsleven en non-profit instellingen. Bij kortgestraften worden waar mogelijk beroepsgerichte trajecten gestart of worden lopende (onderwijs)trajecten voortgezet. Daarnaast kunnen kortgestraften zich inschrijven voor werk, trainingen volgen of naar vacatures zoeken. Gedetineerden met een uitkering moeten deze tijdig stop (laten) zetten en tijdig een aanvraag voor een nieuwe uitkering indienen. De gemeente spant zich in om – indien nodig – een uitkering te verstrekken aan het einde van de detentie.

Financiën en schulden

Bij aanvang van de detentie maakt de PI samen met de gedetineerde een inventarisatie van eventuele schuldenproblematiek. De PI informeert de gemeente wanneer ondersteuning daarbij gewenst is. De gemeente biedt vervolgens ondersteuning en adviseert de PI hierover. De gemeente heeft hierbij de regie.

Zorg

Bij aanvang van de detentie brengen op initiatief van de DJI de drie ketenorganisaties met de gedetineerde de zorgvragen en de lopende zorgtrajecten in kaart. De PI is verantwoordelijk voor het aanbieden of faciliteren van de noodzakelijke zorg tijdens detentie. De casemanager richt zich niet op de inhoud van de zorg, maar op de continuïteit van de zorg en de informatieoverdracht die daarvoor strikt noodzakelijk is. De gemeente is verantwoordelijk voor de zorg na detentie.

Sociaal netwerk³⁰

De gedetineerde krijgt tijdens detentie binnen de kaders van het detentieregime de gelegenheid het sociale netwerk te onderhouden en op te bouwen. De gemeente biedt daarbij zo nodig ondersteuning.

Informatiedeling en privacy

De Justitiële Informatiedienst (hierna: JustID) meldt via het Informatieportaal Justitiabelen (hierna: Injus) aan de betrokken gemeente de begin- en einddatum van de detentie en de inrichting waar de gedetineerde verblijft.³¹ De PI stuurt de gemeente een informatieblad. Het informatieblad bevat een beperkt aantal gegevens over de vijf basisvoorwaarden. Het gaat om informatie die de gemeente nodig heeft

³⁰ Het sociaal netwerk behoort niet tot de basisvoorwaarden, maar is van belang bij het streven naar een succesvolle re-integratie.

³¹ Op grond van artikel 51c van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg).

om keuzes te maken over het aanbieden van ondersteuning. De gemeente kan hierover vervolgens contact zoeken met de gedetineerde, de PI of de reclassering.

De ketenorganisaties mogen gegevens uitwisselen ten behoeve van het opstellen, aanpassen en uitvoeren van het D&R-traject van gedetineerden.³²

2.3 Invoering van de wet Straffen en Beschermen

Met de invoering van de wet S&B is het gedrag van een gedetineerde meer bepalend geworden voor zijn of haar re-integratiemogelijkheden. Verlof wordt minder vanzelfsprekend en vrijblijvend. Gedetineerden die goed gedrag vertonen kunnen hier aanspraak op maken, als het een concreet re-integratiedoel dient. Daarnaast betekent de invoering van deze wet een verkorting van de duur van de voorwaardelijke invrijheidstelling (hierna: v.i.), het verdwijnen van de (Zeer) Beperkt Beveiligde Inrichtingen (hierna: BBI en ZBBI), invoering van de nieuwe Beperkt Beveiligde Afdeling³³ (hierna: BBA) en een beperking van het Penitentiair Programma (hierna: PP) in die zin dat het PP alleen nog toegankelijk is voor gedetineerden die minder dan één jaar straf hebben. Verder is informatiedeling tussen ketenorganisaties makkelijker geworden. Informatie tussen PI, reclassering en gemeente mag gedeeld worden zonder toestemming van de gedetineerde. Risico's op geweld en zeden moeten worden gemeld in de keten.

2.4 Spelers in het veld

Zoals eerder in dit hoofdstuk opgemerkt is de gedetineerde primair verantwoordelijk voor zijn of haar eigen re-integratie. De gedetineerde krijgt daarbij hulp van de volgende spelers in het veld.

Casemanager

De casemanager in de PI begeleidt de gedetineerde gedurende de detentieperiode en neemt daarbij een centrale positie in het re-integratietraject in. De casemanager brengt samen met de gedetineerde kort na binnenkomst in de PI de situatie van de gedetineerde ten aanzien van de basisvoorwaarden in kaart, stelt samen met de gedetineerde het detentie- en re-integratieplan (hierna: D&R-plan)³⁴ op en zoekt contact met de reclassering en de betrokken gemeente in het kader van het re-integratietraject. De casemanager neemt deel aan het interne multidisciplinair overleg (hierna: het MDO) waarin de ontwikkeling van de gedetineerde binnen de PI wordt besproken. De casemanager neemt eveneens deel aan trajectgesprekken met de reclassering en de gemeente, waarin de voortgang van het re-integratietraject wordt besproken.

Mentor

Op de leefafdeling in de PI krijgt iedere gedetineerde een mentor aangewezen. De mentor is een penitentiair inrichtingswerker die aanspreekpunt vormt voor de gedetineerde op de afdeling. De mentor helpt bij het invullen van het D&R-plan en

³² Artikel 18a Penitentiare beginselenwet. In artikel 20d Penitentiare Maatregel, met in achtneming van de beginselen van de AVG, is bepaald welke gegevens mogen worden verstrekt tussen ketenorganisaties onderling.

³³ Gedetineerden die verblijven op deze afdeling werken in de laatste fase van hun detentie buiten de muren van de PI, mits ze voldoen aan bepaalde criteria.

³⁴ Zie hierna onder 2.5.

neemt deel aan het MDO³⁵ indien dit wenselijk is in het kader van het re-integratietraject.

Re-integratiecentrum (RIC)

Medewerkers van het RIC kunnen de justitiabele helpen met het regelen van de basisvoorwaarden. Zij kijken bijvoorbeeld mee bij het inschrijven bij een woningbouwvereniging, geven voorbeelden van sollicitatiebrieven of helpen gedetineerden bij het in contact komen met schuldeisers.

Toezichthouder reclassering

De reclassering is vaak al betrokken bij een gedetineerde in het kader van hun adviserende rol in het strafproces. Daarnaast houdt de reclassering toezicht op de naleving van bijzondere voorwaarden en wanneer een gedetineerde bijvoorbeeld met een enkelband naar buiten gaat. De reclassering kan ook plaatsing aanvragen voor bijvoorbeeld begeleid wonen of een gedetineerde verwijzen naar werktrainingen. De reclassering behoort samen met de casemanager en de gemeente kort na aanvang van de detentie afspraken te maken over de invulling en ieders verantwoordelijkheden en taken in het kader van het re-integratietraject. De reclassering neemt deel aan trajectgesprekken met de casemanager in de PI en de gemeente.

Nazorgcoördinator gemeente

De nazorgcoördinator van de gemeente, een medewerker van de gemeente die betrokken is bij het re-integratietraject, bespreekt met de gedetineerde welke hulpvragen er zijn op het gebied van de basisvoorwaarden en probeert de gedetineerde te helpen met bijvoorbeeld het aanpakken van schulden, het verkrijgen van een uitkering en het inschrijven voor een woning. De nazorgcoördinator behoort in nauwe verbinding te staan met de casemanager in de PI als het gaat om samenwerking in het kader van re-integratie gelet op de rol van procesregisseur die de gemeente daarin heeft.

2.5 Het re-integratieproces in stappen doorlopen

Instroom

Zoals beschreven in de handreiking bij het bestuurlijk akkoord, zoekt de casemanager binnen tien werkdagen na binnenkomst in de PI contact met de gemeente en zo nodig de reclassering om informatie op te halen ten behoeve van de screening en integrale intake op de basisvoorwaarden. De casemanager deelt informatie over de gedetineerde met de gemeente door middel van een informatieblad. De gemeente zoekt volgens de handreiking zelf onmiddellijk contact met de casemanager in de PI naar aanleiding van de melding aanvang detentie wanneer daartoe noodzaak bestaat.

Binnen uiterlijk vier weken na binnenkomst in de PI behoren de drie ketenorganisaties samen met de gedetineerde het concept D&R-traject te bespreken, wie welke taken en verantwoordelijkheden daarin heeft, wie de regie voert op de re-integratie-activiteiten en hoe de voortgang van dit traject wordt gemonitord. Het

³⁵ Of een vervanger van de mentor.

initiatief voor deze afspraak ligt bij de DJI. Afspraken gemaakt in dit overleg dienen te worden vastgelegd in het D&R-plan.

Ook kortgestraften worden op grond van de handreiking in de PI door de casemanager PI, waar mogelijk in samenwerking met de gemeente en reclassering, gescreend op de vijf basisvoorwaarden en het sociaal netwerk.

Het opstellen van het Detentie en Re-integratieplan (D&R-plan)

Het D&R-plan behoort binnen vier weken na binnenkomst in de PI te worden vastgesteld.³⁶ Het D&R-plan vermeldt in ieder geval:

- het individuele begeleidingsplan, inclusief eventuele zorg die de gedetineerde nodig heeft;
- de gedrags- en re-integratiedoelen die de gedetineerde tracht te behalen;
- de activiteiten waaraan de gedetineerde deelneemt en de activiteiten en het verlof waarvoor de gedetineerde bij goed gedrag in aanmerking komt;
- de essentiële voorwaarden voor deelname aan het maatschappelijk leven van de gedetineerde, voor zover deze ontbreken.

Het D&R-plan vormt een leidraad voor de invulling van de detentie, de detentiefasering, inclusief de advisering over (de voorwaarden bij) de v.i. en voor overdracht van informatie aan samenwerkingspartners.

Tijdens detentie

Na de eerste vier weken vindt er op grond van de handreiking periodiek een trajectgesprek plaats met de gedetineerde en de betrokken ketenorganisaties. Daarnaast wordt in het MDO eens in de zes weken de uitvoering van het D&R-plan besproken. Gedurende de detentie kan de PI de reclassering vragen om advies en/of betrokkenheid bij de uitvoering van (onderdelen van) het D&R-plan.

Voordat een gedetineerde in vrijheid wordt gesteld, dient er volgens de handreiking afstemming plaats te vinden tussen de PI, de reclassering en de gemeente over de acties die reeds zijn ingezet en/of na detentie moeten worden voortgezet of opgestart. De ketenorganisaties bespreken samen welke inzet nog nodig is met betrekking tot de basisvoorwaarden en het sociaal netwerk.

Na detentie

Wanneer er na detentie nog sprake is van een justitiële titel (voorwaardelijke gevangenisstraf of voorwaardelijke invrijheidstelling), bepaalt de reclassering – als toezichthouder – op basis van het rechterlijk vonnis hoe het re-integratietraject wordt gecontinueerd. De reclassering behoort in dat geval afstemming te zoeken met de gemeente. Wanneer een justitiële titel ontbreekt na detentie, is de gemeente op grond van de handreiking verantwoordelijk voor het beschikbaar stellen van zorgvoorzieningen en begeleiding vanuit het gemeentelijk domein.

In onderstaande tabel is schematisch weergegeven welke ketenorganisatie in welke fase van het re-integratietraject verantwoordelijk dan wel betrokken is.

³⁶ Artikel 18a Pbw.

Fase van re-integratie	Wie is verantwoordelijk	Wie is betrokken
<i>Instroom</i>	PI	PI, reclassering en gemeente
<i>Opstellen D&R-plan</i>	PI	PI, reclassering en gemeente
<i>Tijdens detentie</i>	PI	PI, reclassering en gemeente
<i>Na detentie</i>	Afhankelijk van justitiële titel: reclassering of gemeente	Reclassering en/of gemeente

Tabel 2. Verantwoordelijkheid per fase detentie

2.6 Het bestuurlijk akkoord in de praktijk

Zoals in dit hoofdstuk beschreven, biedt het bestuurlijk akkoord de nodige handvatten om het re-integratietraject vorm te geven en daarbij gebruik te maken van de samenwerking met andere ketenorganisaties. In de volgende hoofdstukken wordt beschreven in hoeverre ketenorganisaties in de praktijk daadwerkelijk gebruik maken van deze handvatten.

Hoofdstuk 3: Samenwerking in de eerste vier weken

Zoals in het bestuurlijk akkoord beschreven dienen ketenorganisaties bij aanvang van detentie – waar nodig en als het kan – gezamenlijk met de gedetineerde in kaart te brengen wat een gedetineerde nodig heeft om de basisvoorwaarden op orde te krijgen. Volgens de handreiking bespreken de ketenorganisaties in deze eerste fase van de detentie op initiatief van de PI ook het concept D&R-plan. Daarin is opgenomen wie wat doet en bij wie de regie en de monitoring van de voortgang van het traject ligt. De PI verstrekt in deze fase de gegevens over de gedetineerde met betrekking tot de vijf basisvoorwaarden, en daarnaast het (niet crimineel) sociaal netwerk, die de gemeente nodig heeft om keuzes te maken over het aanbieden van ondersteuning.

3.1 Aanvang van de detentie en screening

Aanvang van de detentie – informeren en contact leggen

Uit de gesprekken met betrokkenen komt naar voren dat de gemeente vanuit JustID een melding van de start van de detentie krijgt en de inrichting van verblijf. Dit betreft alleen een melding, geen toelichting.³⁷ Geïnterviewden geven aan dat deze melding niet altijd bij de juiste contactpersoon van de gemeente terecht komt. Daarnaast vult het systeem zelf een terugkeeradres in op basis van de laatst bekende woonplaats. De casemanager doet daar dan vaak geen onderzoek meer naar. Maar dat leidt in de samenwerking tot verwarring want niet iedere gedetineerde stroomt uit naar de gemeente van laatste inschrijving. Die onduidelijkheid kan ertoe leiden dat pas later kan worden gestart met nazorg. Voor de reclassering is de aanvangsdatum van de detentie in veel gevallen al bekend omdat de reclassering als adviseur betrokken is geweest bij de strafzaak.

Het contact tussen ketenorganisaties naar aanleiding van een melding komt eerder tot stand wanneer ketenorganisaties elkaar goed weten te vinden. Voor PI's met een landelijke dekking, zoals de vrouwengevangnissen, geldt dat de gedetineerden uitstromen naar gemeenten in het hele land. In dat geval hebben casemanagers en reclasseringsmedewerkers in de samenwerking dus te maken met veel verschillende gemeenten. Niet altijd is er een contactpersoon bekend en volgt een zoektocht naar het aanspreekpunt bij een betreffende gemeente.

De screening

De geïnterviewde medewerkers geven aan dat de screening in de meeste gevallen binnen tien dagen na aanvang van detentie plaatsvindt. Daarmee wordt door de casemanager in kaart gebracht wat de stand van zaken is ten aanzien van de basisvoorwaarden, en of er hulpvragen zijn. Dit geldt ook, maar niet altijd, voor kortgestraften. De casemanagers geven echter ook aan dat het niet altijd lukt om de termijn van tien dagen te halen. Een gedetineerde zit volgens de casemanagers in

³⁷ De BIJ-meldingen (Bestuurlijke Informatie Justitiabelen) bevatten meer informatie. Dit zijn de meldingen van de wat zwaardere delicten, zoals straffen van boven de twaalf jaar en zedendelicten. Deze meldingen worden ook via Justid gemeld, maar via een ander kopje.

die eerste dagen van de detentie veelal nog in de ontkenningfase, en zal dan niet snel openheid van zaken geven. Ook gedetineerden geven aan dat ze in die eerste fase vooral bezig zijn met de onzekerheid die ze ervaren wanneer ze net gedetineerd zijn. Soms wordt er daarom voor gekozen om wat later te starten met het D&R-proces. Ook voor gedetineerden met een licht verstandelijke beperking is het afronden van een screening binnen tien dagen niet altijd haalbaar omdat zij extra uitleg nodig hebben en de screening daarom over meerdere dagen wordt verdeeld.

De reclassering en de gemeente zijn meestal niet betrokken bij deze screening. De gemeente ontvangt een standaard informatieblad vanuit de PI met summiere informatie over de gedetineerde met betrekking tot de hulpvragen in het kader van de vijf basisvoorwaarden en het sociaal netwerk. Vaak is de casemanager niet vermeld op het informatieblad, is de toegestuurde informatie onduidelijk en is de einddatum niet bekend. De vraag of er hulpvragen zijn, wordt in het formulier enkel bevestigend of ontkennend beantwoord.

Waar ketenorganisaties in nauwe verbinding staan met de PI, doen ketenorganisaties in een aantal gevallen een eigen screening op de basisvoorwaarden nadat er een detentiemelding is ontvangen. Kort daarna voeren zij, meestal afzonderlijk van elkaar, ook nog een intake- en motivatiegesprek met de (kort of lang gestrafte) gedetineerde in de PI.

3.2 Het D&R-plan

Nadat de screening heeft plaatsgevonden wordt door de casemanager een start gemaakt met het invullen van het D&R-plan in het digitale informatiesysteem TenUitvoerLegging Persoonsgebonden straffen (hierna: TULP) van de DJI. Het D&R-plan bestaat uit een groot aantal tabbladen die in de loop van het re-integratietraject ingevuld moeten worden. De inspecties constateren dat de verschillende tabbladen overlap vertonen. Geïnterviewden geven aan het D&R plan daarmee niet erg overzichtelijk te vinden. Zij geven verder aan dat het gedrag van een gedetineerde sinds de invoering van de wet S&B beter in het D&R-plan wordt gevolgd en beschreven. Dit heeft erme toe te maken dat het gedrag nu van belang is om te kunnen beoordelen of de gedetineerde toe is aan bepaalde vrijheden. Casemanagers en reclasseringsmedewerkers geven aan dat dit voor de gedetineerde een extra motivatie is om goed gedrag te laten zien.

Het werken in een D&R-plan gebeurt eigenlijk alleen door de casemanagers in de PI. Inzage door de reclassering is in een enkel geval mogelijk. In slechts één van de bezochte PI's werd aangegeven dat de reclassering de mogelijkheid heeft om in het D&R-plan te werken. In de meeste gevallen zijn ketenorganisaties echter afhankelijk van de casemanager voor het verkrijgen van informatie uit het D&R-plan. Het D&R-plan gaat niet naar de gemeente, al zijn er wel PI's die onderzoeken of er mogelijkheden zijn om een deel van het D&R-plan aan de gemeente toe te sturen.

Een aantal geïnterviewde reclasseringsmedewerkers gaf aan een eigen D&R-plan te gebruiken om daarmee de hulpvragen van de gedetineerde in kaart te brengen en ter advisering aan de DJI.

3.3 Gezamenlijk overleg

Ketenorganisaties zijn niet allemaal direct betrokken in de eerste vier weken van de detentie. Ketenorganisaties zijn over het algemeen vaker betrokken naarmate er kortere lijntjes zijn tussen de verschillende organisaties. Bijvoorbeeld omdat de reclassering en de gemeente al op regelmatige basis in de PI komen, of daar zelfs een werkplek hebben. De samenwerking verloopt in die gevallen goed. Informatie over lopende hulptrajecten wordt gedeeld en gezamenlijk overleg vindt vaak binnen vier weken plaats. De aanwezigheid van ketenorganisaties in de PI en hun betrokkenheid bij een gedetineerde vanaf de aanvang van detentie wordt door veel medewerkers van de verschillende ketenorganisaties gezien als een succesfactor in het kader van re-integratie. Door samen te werken bundelen ketenorganisaties hun krachten en kan reeds in een vroeg stadium worden ingezet op de benodigde begeleiding van de gedetineerde bij het op orde krijgen van de basisvoorwaarden. De positieve ervaringen van een gezamenlijke start bij aanvang van de detentie worden bevestigd door de resultaten van onderzoek³⁸ door de reclassering.

Het contact tussen de PI en de ketenorganisaties is echter niet in alle gevallen structureel. Het is afhankelijk van de mogelijkheden die de PI biedt en de inspanningen van de individuele casemanager in hoeverre de reclassering en de gemeente bij de start van het traject worden betrokken. Ook de betrokkenheid van ketenorganisaties speelt daarbij een rol. Met name de kleinere gemeenten die weinig te maken hebben met uitstromende gedetineerden, staan vaak op afstand wanneer ze te maken krijgen met een gedetineerde die terugkeert. Ook het Verbindend landelijk ondersteuningsteam, dat de verbinding probeert te leggen tussen gemeenten en ketenorganisaties, geeft aan daarin niet overal verandering in te hebben kunnen brengen. Daar staat tegenover dat er ook gemeenten zijn die wel actief het contact zoeken met een casemanager, maar die daarin bijvoorbeeld vastlopen omdat ze niet beschikken over contactgegevens van de casemanager. Het zoeken van contact wordt dan bemoeilijkt en dat geldt temeer omdat gedetineerden overal in het land geplaatst kunnen worden.

3.4 Knelpunten

Uit het bovenstaande blijkt dat samenwerking in iedere fase nog gebreken kent. Gebrekkige samenwerking kan ertoe leiden dat bepaalde zorg- en begeleidingstrajecten pas in een later stadium van de detentie of zelfs pas na detentie in gang kunnen worden gezet. Dat kan tot gevolg hebben dat de gedetineerde de basisvoorwaarden nog niet op orde heeft op het moment dat hij of zij de gevangenis verlaat. Dat blijkt in de praktijk ook nog steeds voor te komen.³⁹

De inspecties zien hiervoor een aantal oorzaken.

Specifieke doelgroepen

Geïnterviewden benoemen twee categorieën gedetineerden die in de eerste weken van de detentie bijzondere aandacht behoeven als het gaat om re-integratie. Het betreft kort gestraften en de gedetineerden met een licht verstandelijke beperking.

³⁸ programma Samenwerking DJI-3RO

³⁹ Tweede Kamer, 2020-2021, 29 270, nr. 139

Van alle gedetineerden verblijft bijna drie kwart korter dan drie maanden in detentie.⁴⁰ In de praktijk is het volgens de geïnterviewde PI-medewerkers lastig om een re-integratietraject te starten wanneer een gedetineerde slechts korte tijd in detentie verblijft. Het tijdsbestek is dan te kort om wezenlijke trajecten als behandeling of training in gang te zetten. Wel worden dan vaak de meer overzichtelijke zaken die betrekking hebben op de basisvoorwaarden in gang gezet, zoals het aanvragen van een ID of het treffen van een betalingsregeling. Gemeenten en reclassering zijn vaak niet in beeld bij kort gestraften. Er wordt wel bezien door ketenorganisaties of het mogelijk is om dit te veranderen. Zo loopt er bijvoorbeeld een pilot met betrekking tot de inzet van een re-integratie officier (hierna: RIO) die vanuit een gemeente contact zoekt met gedetineerden. De RIO spreekt alle klanten die korter dan 28 dagen in detentie zitten en kijkt of er hulpvragen zijn die de gemeente kan oppakken.

Ook voor licht verstandelijk beperkte gedetineerden is re-integratie lastig. Casemanagers geven aan dat gedetineerden met een licht verstandelijke beperking vaak niet begrijpen wat er van hen wordt verwacht. Gedetineerden worden bij aanvang van de detentie geacht na te denken over hun hulpvragen en re-integratiedoelen, maar zij zijn daar vaak zelfstandig niet toe in staat. Zij zien volgens casemanagers ook niet altijd in dat ze hulp nodig hebben. Casemanagers en ketenorganisaties geven aan dat dit veel uitleg en ondersteuning van hen vraagt, en een aangepaste manier van communiceren, bijvoorbeeld met behulp van plaatjes. Helaas is er niet altijd tijd voor die extra aandacht en ondersteuning. Ook voor andere ketenorganisaties is het lastig om passende ondersteuning te bieden aan deze doelgroep. Op het informatieblad dat vanuit de PI naar de gemeente wordt gestuurd wanneer iemand in detentie instroomt, wordt niet vermeld dat het een gedetineerde betreft met een licht verstandelijke beperking. Het is dan aan de gemeente om dit te achterhalen en daarop in te spelen. Ketenorganisaties die goed zijn ingericht op het bieden van ondersteuning aan gedetineerden bij re-integratie geven aan getraind te zijn in het voeren van gesprekken met gedetineerden met een licht verstandelijke beperking. Maar niet in alle gevallen zijn ketenorganisaties actief betrokken bij het re-integratietraject. In die gevallen komt het aan op zelfstandigheid en zelfredzaamheid van de gedetineerde na detentie en dit is juist voor deze doelgroep moeilijk.

Te veel taken voor het aantal beschikbare uren

De casemanager heeft tijdens detentie de casusregie. Vanuit die regierol zou de casemanager de ketenorganisaties moeten betrekken bij het re-integratietraject. Dit lukt steeds beter. Mede als gevolg van de invoering van het bestuurlijk akkoord en de wet S&B is er meer aandacht van ketenorganisaties voor samenwerking. Maar nog niet in alle gevallen komt de samenwerking tot stand. Dit heeft meerdere oorzaken. Eén van die oorzaken is dat casemanagers te veel taken hebben.⁴¹

Casemanagers ervaren over het algemeen een hoge werkdruk als gevolg van een grote caseload en tijdrovende administratieve taken. Als gevolg van de centrale

⁴⁰ [22401814 DJI Gevangeniswezen WT TG \(1\).pdf](#); Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming, Korte detenties nader bekeken, Den Haag, 14 oktober 2021, p. 4.

⁴¹ De Inspectie heeft dit eerder vastgesteld in het rapport 'Uit balans: een onderzoek naar de kwaliteit van de taakuitvoering in zes locaties binnen het gevangeniswezen', februari 2018.

positie die casemanagers innemen in het re-integratietraject geven zij aan vaak het gevoel te hebben dat ze overspoeld worden met vragen van verschillende partijen en dat zij er op worden aangekeken wanneer er ergens iets fout gaat. Investeren in samenwerking verdwijnt dan naar de achtergrond. Casemanagers geven bijvoorbeeld aan geen tijd te hebben om uit te zoeken welke medewerker van een gemeente aanspreekpunt is in een bepaalde casus. Het komt geregeld voor dat er onvoldoende tijd is om met ketenorganisaties te overleggen over het in gang zetten van bepaalde trajecten. Dat heeft tot gevolg dat de re-integratie vertraging oploopt doordat bepaalde zorg- en behandeltrajecten pas na detentie kunnen starten. Of dat het zoeken naar een woning pas na detentie in gang wordt gezet. Maar het heeft ook gevolgen voor gedetineerden die juist meer tijd en aandacht nodig hebben, zoals diegenen met een licht verstandelijke beperking en in een aantal gevallen ook voor gedetineerden die korte detenties uitzitten, waarvoor überhaupt weinig tijd is.

Gedetineerden zijn overwegend positief over de betrokkenheid van casemanagers, maar geven wel aan dat werken aan re-integratie vaak achterwege blijft gedurende (het grootste deel van) de detentieperiode.

De landelijke norm is dertig zaken per casemanager. Daar houden de meeste instellingen aan vast. Er zijn echter ook instellingen die deze norm voor hun eigen instelling naar beneden hebben bijgesteld om de werkdruk van casemanagers te verlichten. Daar komt bij dat casemanagers soms ook de druk voelen van interne kwaliteitscontroles en extra tijd kwijt zijn met het opdoen van kennis van nieuwe wet- en regelgeving zoals de wet S&B. De ervaren werkdruk heeft consequenties voor de samenwerking.

Casemanagers hebben behoefte aan een minder arbeidsintensief informatiesysteem.

Het invullen van het D&R-plan is erg tijdrovend. Op verschillende plekken moet dezelfde informatie worden geregistreerd. Dat kost volgens casemanagers veel tijd en leidt tot frustraties. Casemanagers geven aan die tijd veel liever te besteden aan de re-integratie van hun cliënt. Bovendien wordt een deel van de tabbladen door de casemanagers niet ingevuld of slechts summier, waardoor relevante informatie ontbreekt. Er zijn ook casemanagers die naast het D&R-plan, aantekeningen voor zichzelf maken. Dit leidt ertoe dat bij uitval van een casemanager, collega's niet altijd beschikken over alle informatie omdat een deel van de informatie in het hoofd van de casemanager zit. Dit houdt een risico in voor de samenwerking. Het kan ertoe leiden dat ketenorganisaties onvolledige informatie ontvangen wanneer zij informatie opvragen uit het D&R-plan. Ketenorganisaties ervaren dat als lastig omdat zij alle relevante informatie nodig hebben om te kunnen beoordelen welke ondersteuning zij zouden moeten bieden.

Gebrekkige informatiedeling

Ook een gebrekkige informatiedeling heeft een negatieve invloed op de samenwerking tussen ketenorganisaties. Het re-integratietraject start met een melding en een informatieblad. Dat wordt in de praktijk ervaren als een goede werkwijze omdat iedereen op die manier meteen op de hoogte is van de aanvang van de detentie en maatregelen kan treffen waar nodig. Gebleken is echter dat de informatie in het informatieblad in veel gevallen te summier is om daarop actie te kunnen ondernemen. Wanneer niet bekend is welke hulpvragen er zijn, kunnen

ketenorganisaties niet meteen hulp in gang zetten. Ook ontbreken veelal de contactgegevens van casemanagers waardoor het voor gemeenten lastig is om contact te krijgen met de PI waar hun cliënt verblijft.⁴² Samenwerking blijft in dat geval achterwege of komt pas later – vaak aan het einde van de detentieperiode – tot stand.

Deels vormen softwaresystemen het probleem bij het delen van informatie. Medewerkers van de PI werken met het informatiesysteem Tulp, waarin ook het D&R-plan wordt geregistreerd. Desgevraagd geven velen van hen aan dit systeem te ingewikkeld te vinden om mee te werken. Tulp biedt geen ondersteuning voor het bijhouden van bepaalde informatie. Daardoor is de informatie in het D&R-plan vaak niet compleet. Ketenorganisaties vinden het een gemis om niet te kunnen werken in een gezamenlijk informatiesysteem en om samen op te trekken bij de totstandkoming van een D&R-plan zodat iedereen beschikt over dezelfde informatie. Dit kan ertoe leiden dat de informatiepositie van de verschillende ketenorganisaties uiteen gaat lopen.

Verder is gebleken dat ketenorganisaties informatie niet altijd met elkaar delen, terwijl het met de invoering van de wet S&B juist makkelijker is geworden om informatie te delen met ketenorganisaties. Er is geen toestemming meer nodig van de gedetineerde om informatie te delen die relevant is in het kader van een re-integratietraject. Het probleem met betrekking tot informatiedeling speelt vooral in de samenwerking tussen de reclassering en gemeenten. In een aantal gevallen wordt de Algemene Verordening Gegevensbescherming (hierna: de AVG) aangevoerd om een informatieverzoek van een ketenorganisatie te weigeren. Volgens medewerkers van gemeenten die de inspecties hebben gesproken is dit onterecht en heeft dit te maken met onbekendheid van reclasseringsmedewerkers met de mogelijkheden die de wet S&B biedt om informatie te delen.⁴³

Er zijn overigens ook (vooral grotere) gemeenten die aangeven nooit problemen te hebben met informatiedeling omdat zij geregeld in de PI aanwezig zijn om te praten met gedetineerden en met ketenorganisaties. In de PI wordt informatie uitgewisseld en ketenorganisaties versterken op die manier hun informatiepositie.

Uit het onderzoek blijkt dat informatiedeling over het algemeen onvoldoende tot stand lijkt te komen. De inspecties vinden dit onwenselijk omdat juist informatiedeling ervoor kan zorgen dat iedereen vanuit dezelfde informatiepositie medewerking verleent aan hulpvragen en wordt voorkomen dat er beslissingen worden genomen in het re-integratietraject op basis van onvolledige informatie. Ook kan informatiedeling ervoor zorgen dat tijdig het juiste hulptraject in gang wordt gezet.⁴⁴

⁴² Zie ook Jacobs, M.J.G., Reijden van der, L.S., Moors, J.A., *Vrijheid blijheid*, WODC 2021, p. 75.

⁴³ In het kader van wederhoor heeft de reclassering aangevoerd dat ondanks het feit dat informatiedeling eenvoudiger is geworden, er nog steeds voorwaarden worden gesteld aan het delen van informatie, bijvoorbeeld op basis van artikel 5 van de AVG. Deze voorwaarden zien onder meer op correctheid, actualiteit en doelbinding.

⁴⁴ Zie ook Geenen, M.J., Boskery, J., Cirkel, M., Zuurbier, M., Heij, D., *Binnen beginnen om buiten te blijven*, deel 1, Hogeschool Utrecht 2021, p. 87.

Praktische belemmeringen in de samenwerking

Er zijn ook praktische belemmeringen die een rol spelen bij het achterwege blijven van samenwerking in de eerste weken na aanvang detentie. Zo zijn niet alle organisaties voldoende ingericht op het bieden van nazorg aan (ex-)gedetineerden. Met name bij kleinere gemeenten ontbreekt het in dat verband vaak aan specifieke voorzieningen, terwijl het juist de gemeenten zijn die volgens het bestuurlijk akkoord de procesregie hebben en dus – in nauwe afstemming met de casemanagers in de PI – de regie zouden moeten voeren op het proces van samenwerking tussen de PI, de reclassering en de gemeente.

Het feit dat iedere gemeente zelf invulling geeft aan het re-integratieproces leidt in de praktijk tot verschillen. Die verschillen hebben vooral te maken met het aantal terugkerende (ex-)gedetineerden en de beschikbaarheid van personeel voor re-integratie van ex-gedeteneerden. Als in één gemeente veel gedetineerden instromen na hun detentie is daar meer aandacht voor re-integratie en uitvoering van het bestuurlijk akkoord. Deze gemeenten – veelal grote steden als Amsterdam en Rotterdam – hebben vaak een afdeling nazorg ingericht waar verschillende disciplines zijn ondergebracht. Medewerkers van deze afdeling zoeken contact met ketenorganisaties zodra zij op de hoogte zijn van de detentie, bezoeken cliënten vaak in de PI en gaan aan de slag met de bestaande hulpvragen. Bij kleinere gemeenten is het bieden van nazorg voor gedetineerden vaak een taak die wordt uitgevoerd naast andere werkzaamheden en pas wordt opgepakt op het moment dat een gedetineerde zich meldt aan het gemeentelijke loket. In die gevallen is er vaak weinig aandacht voor de achtergrond van deze persoon en de problematiek waarmee hij of zij te maken heeft. Zo komt het geregeld voor dat een gedetineerde die geen werk heeft na detentie nog een uitkering moet aanvragen omdat de gemeente van uitstroom geen mogelijkheden biedt om tijdens detentie al voorbereidingen te treffen in het kader van de aanvraag van een uitkering. Het kan dan acht weken duren voordat de gemeente een beslissing neemt op een aanvraag. Er is in dat geval weliswaar een overbruggingstoelage (broodnood) beschikbaar, maar dat bedrag is slechts bedoeld om eten te kopen. Ook kan de gemeente een voorschot verstrekken op de uitkering, maar dat kan pas na vier weken. Dat neemt niet weg dat er ook kleinere gemeenten zijn waar veel aandacht is voor een goede begeleiding van een gedetineerde na detentie, al hangt die aandacht vaak samen met bestuurlijke keuzes of met de intrinsieke motivatie van de medewerker.

(Ex-)gedetineerden bevestigen de wisselende betrokkenheid van gemeenten bij het re-integratietraject. Er zijn gedetineerden die bijvoorbeeld tijdens detentie maandelijks en aan het einde van de detentie wekelijks contact hebben met de gemeente waar zij gaan wonen na detentie. De gemeente regelt in die periode bijvoorbeeld dat de gedetineerde zich kan inschrijven voor een woning of hulp voor financiële zaken en houdt de gedetineerde op de hoogte van de ontwikkelingen op dat vlak. In veel gevallen is er echter geen contact tussen de gedetineerde en de gemeente tijdens detentie.

In een aantal regio's vindt samenwerking plaats met het Zorg- en Veiligheidshuis (hierna: ZVH) in plaats van met de gemeente. Die samenwerking verloopt volgens medewerkers van de PI en de reclassering goed. Ook gemeenten zijn positief over de tussenkomst van het ZVH in het kader van re-integratie. De samenwerkende ZVH's hebben een gemeenschappelijk aanbod voor dienstverlening ontwikkeld dat is

gericht op het terugdringen van veiligheidsrisico's bijvoorbeeld door het verlenen van nazorg aan (ex-)gedetineerden. In een ZVH zitten alle ketenorganisaties die betrokken zijn bij de veiligheid in de maatschappij met elkaar aan tafel. Dat levert korte lijnen op tussen ketenorganisaties en dat is gunstig voor het re-integratietraject. In enkele regio's is een medewerker van de DJI betrokken bij het ZVH. Die medewerker doet mee met triage en informatiedeling en dat helpt erg in de verbinding tussen de ketenorganisaties.

De samenwerking wordt ook soms bemoeilijkt door het feit dat niet iedere PI onbeperkt toegang verleent aan ketenorganisaties. In de periode dat de coronamaatregelen van kracht waren, werd de toegang helemaal geweigerd, dan wel verder beperkt. Gesprekken vonden in die periode plaats door middel van videobellen, al liet de kwaliteit van de verbinding volgens geïnterviewden vaak te wensen over. Casemanagers geven aan dat de technische mogelijkheden om te videobellen nog steeds beperkt zijn. Ten slotte mogen ketenorganisaties niet altijd hun laptop meenemen in de PI, waardoor zij bijvoorbeeld achteraf extra tijd kwijt zijn met het maken en registreren van verslagen.

Hoofdstuk 4: Samenwerking tijdens detentie (na de eerste vier weken)

Na de eerste vier weken schrijft de handreiking voor dat er periodiek een trajectgesprek plaatsvindt met de gedetineerde en de betrokken ketenorganisaties. Ook is beschreven dat eens per zes weken de uitvoering van het D&R-plan wordt besproken in een MDO. Voordat een gedetineerde in vrijheid wordt gesteld moet er afstemming plaatsvinden tussen de PI, de reclassering en de gemeente over de acties die zijn ingezet en/of na detentie moeten worden opgestart of voortgezet en wat er nog nodig is met betrekking tot de basisvoorwaarden, en daarnaast een (niet crimineel) sociaal netwerk.

4.1 MDO en trajectgesprek

In alle PI's worden zes wekelijks MDO's gehouden waarin de voortgang van het D&R-traject van gedetineerden wordt besproken. Aan het MDO nemen verschillende (PI-interne) disciplines deel zoals het afdelingshoofd, de casemanager, de mentor, een medewerker van de medische dienst, een medewerker van de afdeling arbeid en een administratief medewerker in verband met verslaglegging in Tulp. Uit de interviews kwam naar voren dat niet alle disciplines bij ieder MDO aanwezig zijn. Reclassering en gemeenten sluiten zelden aan bij MDO's. Voor overleggen met hen zijn trajectgesprekken in het leven geroepen. Tijdens deze trajectgesprekken wordt het verloop van het re-integratietraject besproken, evenals de zaken die in gang moeten worden gezet met het oog op het einde van de detentie. Hoewel in de handreiking wordt gesproken over trajectgesprekken op periodieke basis, vinden trajectgesprekken in veel gevallen niet of in ieder geval niet structureel plaats. Ook worden trajectgesprekken zelden gevoerd in aanwezigheid van alle drie de ketenorganisaties. Met name gemeenten sluiten niet vaak aan bij trajectgesprekken. Als er overleg met de ketenorganisaties plaatsvindt, is dat veelal ad hoc, bijvoorbeeld wanneer medewerkers van de reclassering of (vooral grote) gemeenten toch al in de PI aanwezig zijn.

4.2 Leefgebieden

Een aantal basiszaken moet op orde zijn wil de gedetineerde op een succesvolle wijze terugkeren in de maatschappij. Een gedetineerde is daarvoor primair zelf verantwoordelijk gemaakt, maar kan dit vaak niet zonder hulp van de casemanager, het RIC of ketenorganisaties. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer gedetineerden vanwege een licht verstandelijke beperking niet in staat zijn om zelfstandig hulp in te schakelen. Het komt ook voor dat er praktische belemmeringen zijn die aan het zelfstandig handelen van een gedetineerden in de weg staan.

Schulden, ID-bewijs, uitkering

Geïnterviewden geven aan dat over het algemeen een aantal praktische zaken tijdens detentie wordt aangepakt, zoals het treffen van een betalingsregeling bij schulden of het aanvragen van een ID-bewijs. Het merendeel van de geïnterviewden geeft aan dat samenwerking daarbij van belang is. Het is voor de gedetineerde niet mogelijk om alles zelf te regelen. Zo is het aanvragen van een DigiD-code ingewikkeld omdat

een gedetineerde niet over een telefoon beschikt. De SMS-verificatie die noodzakelijk is voor het gebruik van DigiD is daarmee niet mogelijk zonder hulp van bijvoorbeeld de casemanager. Ook is het moeilijk om een bankrekening te openen, bijvoorbeeld ten behoeve van een uitkering, omdat banken terughoudend zijn wanneer iemand deze vanuit detentie wil aanvragen. Wanneer samenwerking ontbreekt worden zaken vaak pas na detentie in gang gezet. Het is in de eerste plaats aan de casemanager, als regievoerder tijdens detentie om die samenwerking tot stand te brengen. Maar zoals in het vorige hoofdstuk is geconstateerd komt die samenwerking niet in alle gevallen tot stand. Dat heeft tot gevolg dat er nog steeds gedetineerden uitstromen die de basisvoorwaarden niet op orde hebben.⁴⁵ Uit gesprekken met (ex-) gedetineerden is gebleken dat het in veel gevallen aankomt op eigen initiatieven van de gedetineerde om de basisvoorwaarden op orde te krijgen, hetgeen een zekere mate van mondigheid en doorzettingsvermogen vergt.

Bij het aanvragen van een uitkering betekent het ontbreken van samenwerking dat de gedetineerde pas na het einde van de detentieperiode een uitkering kan aanvragen. Een uitkering kan wettelijk gezien immers pas worden aangevraagd wanneer iemand uit detentie is en een postadres heeft. Wanneer die samenwerking tussen de PI en de gemeente er wel is tijdens detentie kan het voorbereidende werk voor het aanvragen van een uitkering al in de PI worden gedaan. De toekenningsprocedure kan dan meteen in gang worden gezet op het moment dat een gedetineerde de PI verlaat. Soms ontvangt de ex-gedetineerde dan al binnen een week een uitkering. Uit de gesprekken met medewerkers van ketenorganisaties en met gedetineerden blijkt dat het geregeld voor komt dat het uitkeringstraject pas na detentie in gang wordt gezet omdat er niet eerder contact is tussen de casemanager en de nazorgcoördinator. In de praktijk blijkt dat, zoals ook het geval is in de eerste vier weken van de detentie, dit soort zaken sneller kan worden geregeld wanneer ketenorganisaties met enige regelmaat in de PI komen.

Werk

Geïnterviewden geven aan dat het vinden van werk wordt bemoeilijkt doordat een Verklaring Omtrent het Gedrag (hierna: VOG) niet altijd wordt verstrekt vanwege de (delict)achtergrond van de gedetineerde.⁴⁶ Juist dan, zo geven ketenorganisaties aan, is samenwerking met de gemeente en de reclassering van belang om een gedetineerde passende ondersteuning te bieden bij het vinden van een baan. Vooral de grotere gemeenten als Amsterdam en Rotterdam die beschikken over een nazorgafdeling stellen daartoe financiële middelen beschikbaar en hebben vaak iemand in dienst die gedetineerden kan helpen bij het vinden van een baan. Kleinere gemeenten hebben daarvoor meestal geen budget. Een gedetineerde is dan bij zijn of haar zoektocht naar een baan afhankelijk van de inspanningen van individuele medewerkers. Anders is deze aangewezen op zichzelf.

Huisvesting

Het grootste knelpunt als het gaat om het werken aan leefgebieden is volgens de gesproken medewerkers van de verschillende ketenorganisaties huisvesting. Zij

⁴⁵ WODC Monitor nazorg ex-gedetineerden, 6e meting, Cahier 2020-19, p. 7-8.

⁴⁶ Wel heeft de DJI in 2015 de Beschrijving Getoond Gedrag ontwikkeld. Dit document kan meewegen in een besluit om, ondanks het hebben van een strafblad, toch een VOG te verstrekken.

spreken daarbij van een domino-effect: als er geen huisvesting is, is het ook lastig om andere zaken op orde te krijgen. Dit wordt bevestigd door ex-gedetineerden. Ook hier is samenwerking volgens de medewerkers van groot belang. Voor gedetineerden die beschikken over een eigen (huur)woning wordt tijdens detentie in overleg met de betrokken gemeente bezien of de kosten van huisvesting tijdelijk kunnen worden doorbetaald door de gemeente (in de vorm van een lening aan de gedetineerde). In veel grotere gemeenten is er financiële ruimte om de huur of de hypotheek gedurende een aantal maanden (maximaal zes) door te betalen. In kleine gemeenten is die ruimte er vaak niet.

Wanneer een gedetineerde niet beschikt over een woning of de eigen woning kwijtraakt als gevolg van een (lange) gevangenisstraf, moet er tijdens detentie worden nagedacht over een andere oplossing. Met een krappe woningmarkt is het vinden van een betaalbare woning voor een gedetineerde volgens medewerkers van de ketenorganisaties vrijwel onmogelijk. Gedetineerden zijn in dat geval vaak aangewezen op gemeentelijke initiatieven of op de daklozenopvang, al zijn er volgens de reclassering tegenwoordig steeds minder plekken voor daklozen beschikbaar. Hetzelfde geldt voor gedetineerden die willen doorstromen naar een voorziening voor begeleid wonen. Ook daar bestaat een tekort aan opvangplekken. Er wordt daarom veel creativiteit ingezet door ketenorganisaties om de gedetineerde woonruimte te bieden, zoals het flexibel omgaan met de termijn voor het doorbetalen van huur, het inschakelen van andere gemeenten om elders (tijdelijk) woonruimte te vinden en het creëren van crisisopvangplekken. Maar dat voorkomt niet dat er soms gedetineerden zijn die zonder (tijdelijke) verblijfplaats de PI verlaten. Ook hier weer zijn het vaak de kleinere gemeenten die verzuimen hun regierol te pakken in het re-integratieproces. Ze verwijzen mensen naar de daklozenopvang of raden mensen aan zich in te schrijven voor een anti-kraak woning, maar nemen verder geen verantwoordelijkheid in dit proces. Dat kan ertoe leiden dat gedetineerden na hun detentie op straat komen te staan. Die terughoudendheid bij gemeenten is ook vaak aanwezig wanneer een gedetineerde wil uitstromen naar een andere gemeente dan de gemeente waarin de gedetineerde vóór detentie woonachtig was. Gemeenten wijzen dan vaak naar elkaar waardoor het re-integratietraject stopt.

Zorg

In het re-integratietraject zou tijdens detentie in overleg met ketenorganisaties ook ingezet moeten worden op het bieden van zorg en behandeling. Er zijn veel gedetineerden die bijvoorbeeld te maken hebben met verslavingsproblematiek en daarvoor is behandeling nodig, het liefst in een zo vroeg mogelijk stadium. Toch komt het geregeld voor dat gedetineerden pas na detentie kunnen starten met een behandeltraject, zo is gebleken uit gesprekken met (ex-gedetineerden) en medewerkers van de reclassering. Met de komst van de wet S&B is de verblijfszorg (opname in een intramurale voorziening, zoals beschermd wonen of een kliniek) in het kader van een Penitentiair Programma (hierna: PP) afgeschaft. In het kader van een PP is alleen nog ambulante zorg en begeleiding mogelijk. Gedetineerden die zijn aangewezen op beschermd wonen of klinische zorg, kunnen daar tijdens detentie – op indicatie⁴⁷ – nog wel naar verwezen worden⁴⁸, maar medewerkers van de PI en

⁴⁷ De inrichtingspsycholoog of het psycho-medisch overleg (PMO) zijn betrokken bij het indiceren van zorg- en behandeltrajecten tijdens de detentieperiode.

⁴⁸ Via een uitplaatsing op grond van artikel 43, vierde lid, van de Pbw.

de reclassering geven aan dat in de praktijk slechts een klein deel van de gedetineerden voor wie dit wenselijk zou zijn hiervoor in aanmerking komt. Het is omslachtig om een dergelijke plaatsing te bewerkstelligen als gevolg van strikte onderbouwingsseisen. Veel medewerkers zien deze onderbouwingsseisen als een obstakel om een dergelijke plaatsing aan te vragen. Dat betekent dat passende hulp in die gevallen pas na detentie in gang wordt gezet.

Ook het ontbreken van een meer geleidelijke overgang naar buiten als het gaat om verslavingsbegeleiding wordt door medewerkers van de reclassering genoemd als een belemmering van de re-integratie. Voorheen was er een afdeling verslavingsbegeleiding binnen de PI. Op deze afdeling werden gedetineerden voorbereid op behandeling zodat de doorstroming naar zorg beter verliep. Hoewel het bestaansrecht van deze afdeling was gebaseerd op onderzoek, methodiek en interventies, is de afdeling ongeveer vijftien jaar geleden opgeheven in verband met bezuinigingen en het ontstaan van nieuwe visies. Een gedetineerde kan tegenwoordig in de laatste fase van de detentie weliswaar nog op indicatie in een gespecialiseerde verslavingskliniek geplaatst worden, maar zoals hiervoor benoemd is het omslachtig om een dergelijke plaatsing te bewerkstelligen.

Sociaal netwerk

Het hebben van een (niet crimineel) sociaal netwerk wordt, naast de vijf basisvoorwaarden, gezien als een belangrijke factor voor een succesvolle terugkeer in de maatschappij. Het onderzoek laat zien dat het sociale netwerk in de PI vooral aan de orde is bij het aanvragen van verlof. Sinds de invoering van de wet S&B wordt het toekennen van verlof gekoppeld aan re-integratiedoelen. Eén van de redenen om verlof te kunnen krijgen is het werken aan het sociale netwerk. Gebleken is dat de criteria die worden gehanteerd bij het beoordelen van een verlofaanvraag voor dit doel⁴⁹ nog niet duidelijk zijn. In de praktijk leidt dit tot onduidelijkheid bij casemanagers en gedetineerden en tot afwijzingen van verlofaanvragen.⁵⁰ Medewerkers van PI's en reclassering geven aan dat het juist voor mensen die al langere tijd gedetineerd zijn van belang is dat ze de tijd krijgen om te wennen aan hun familie waarmee ze bijvoorbeeld een huis delen. Geregeld naar huis gaan is belangrijk om relaties in stand te houden. Zonder geregeld verlof zijn de stappen die de gedetineerde moet maken om weer te wennen aan een leven buiten de PI, te groot. Dat leidt ertoe dat er na detentie meer begeleiding nodig is van ketenorganisaties. Daar staat tegenover dat medewerkers van de verschillende ketenorganisaties ook aangeven dat gedetineerden nu heel bewust met hun vrijheidsmogelijkheden bezig zijn, hetgeen juist motiverend en stimulerend kan werken.

Fasering

Een aspect dat tijdens interviews veelvuldig als een belemmerende factor werd genoemd door medewerkers van verschillende ketenorganisaties, is de beperking van faseringsmogelijkheden als gevolg van de invoering van de wet S&B. Het is volgens

⁴⁹ In het algemeen wordt in het kader van een verlofaanvraag getoetst aan de volgende criteria: gedrag tijdens de gehele detentieperiode, risico's, slachtofferbelangen en verrichte inspanningen om schade te vergoeden. Zie art. 15 Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting.

⁵⁰ Cijfers over afwijzingen van verlofaanvragen ten behoeve van sociaal netwerk zijn niet bekend bij de DJI.

hen lastiger geworden om gedetineerden geleidelijk te laten wennen aan vrijheden. De (Zeer) Beperkt Beveiligde Inrichtingen (hierna: (Z)BBI) zijn komen te vervallen. Daarvoor is een nieuw verlofstelsel in de plaats gekomen. Verder is de Beperkt Beveiligde Afdeling (hierna: BBA) opgericht voor gedetineerden die al een baan, dan wel scholing of een zinvolle dagbesteding buiten de PI hebben en op die manier kunnen werken aan hun terugkeer. De eisen om in aanmerking te komen voor plaatsing op een BBA zijn streng en voor bepaalde groepen van gedetineerden is plaatsing op een BBA vrijwel onmogelijk. Het gaat daarbij om ouderen, mensen die afgekeurd zijn om te werken en gedetineerden met verslavingsproblematiek. Ook voor gedetineerden die geen ervaring op de arbeidsmarkt hebben – bijvoorbeeld omdat ze altijd voor kinderen gezorgd hebben – of voor gedetineerden die minder zelfstandig zijn – bijvoorbeeld als gevolg van een licht verstandelijke beperking – is het lastig om toegang te krijgen tot de BBA.

4.3 Initiatieven

Het onderzoek laat zien dat de staffunctionaris een verbindende factor is in het re-integratieproces. De staffunctionaris, die in dienst is van de PI, houdt zich bezig met de praktische invulling van het bestuurlijk akkoord.⁵¹ De staffunctionaris zoekt daarbij contact met gemeenten, de reclassering en het ZVH om afspraken te maken over de samenwerking. Bijvoorbeeld in de vorm van werkafspraken. De staffunctionaris zoekt ook contact/samenwerking met andere partijen die op enigerlei wijze ondersteuning kunnen bieden in het re-integratietraject, bijvoorbeeld potentiële werkgevers of bewindvoerders. De komst van de staffunctionaris heeft de samenwerking tussen ketenorganisaties in het re-integratieproces een impuls gegeven.

Daarnaast zijn er in de afgelopen jaren verschillende initiatieven ontwikkeld en pilots ingezet om verdere invulling te geven aan re-integratie of aan de samenwerking in het kader van re-integratie, zoals het 'Huis van Herstel' in Almelo en het programma 'Effectieve Praktijken'. Dergelijke initiatieven versterken de samenwerking en daardoor hebben gedetineerden een grotere kans op een succesvolle terugkeer in de maatschappij.

Effectieve Praktijken

Het 'Huis van Herstel' is een netwerkorganisatie van de DJI in partnerschap met de veertien Twentse gemeenten en de reclassering. Het biedt onderdak aan Twentse gedetineerden die daar in de laatste twee tot achttien maanden van hun detentie intensief kunnen werken aan hun re-integratie. Het betreft een pilot voor de duur van vijf jaar. Het is bedoeld voor gedetineerden met problemen op meerdere leefgebieden welke problemen invloed hebben op hun functioneren in de samenleving en op hun delictgedrag. In het huis van herstel krijgen zij extra zorg en/of begeleiding waardoor de zelfstandigheid wordt bevorderd en hun positie in de maatschappij wordt verbeterd. Wanneer het traject na afloop van de detentieperiode nog niet geheel is afgerond, krijgt de gedetineerde verdere begeleiding vanuit de gemeente. Zowel medewerkers

⁵¹ De exacte invulling van deze functie kan per regio verschillen.

van de betrokken ketenorganisaties als gedetineerden zijn enthousiast over dit initiatief.

In het kader van het 'Programma Samenwerking DJI-3RO' zijn onder de noemer 'Effectieve Praktijken' experimenten uitgevoerd in verschillende PI's om te onderzoeken op welke wijze de inzet van de reclassering en de samenwerking tussen de DJI, reclassering, gedetineerde en op sommige locaties ook nadrukkelijk de gemeenten, het meest effectief is of de meeste meerwaarde heeft. In het programma is vooral gekeken naar hoe de deelnemers elkaar aan kunnen vullen met informatie en expertise om zo te komen tot meer integrale duurzame continue trajecten. Dit project heeft geleid tot een intensivering van de samenwerking tussen de DJI en de reclassering (3RO).

4.4 Afstemming over de overgang van binnen naar buiten

Medewerkers van de reclassering, maar ook (ex-)gedetineerden zelf geven aan dat het belangrijk is om goede begeleiding te hebben op het moment dat de detentie voorbij is omdat de overgang groot is. Reclasseringsmedewerkers zien in hun praktijk ex-gedetineerden terugkomen omdat ze opnieuw de fout in zijn gegaan wegens het wegvallen van structuur na detentie. Daarom is het belangrijk dat gedetineerden uitstromen met goede begeleiding. Daarvoor is afstemming tussen de ketenorganisaties noodzakelijk. Voor een goede overgang van detentie naar de samenleving is het belangrijk dat alle partners weten welke zaken er moeten worden geregeld om de juiste begeleiding te organiseren en de overgang voor de gedetineerde zo goed mogelijk te laten verlopen.

Uit de gesprekken blijkt dat die afstemming in de praktijk niet altijd plaatsvindt. Daar waar sprake is van samenwerking tussen ketenorganisaties tijdens detentie wordt er afgestemd over de overgang van binnen naar buiten. Waar dat niet het geval is meldt een gedetineerde zich na het einde van de detentie – wanneer er nog een toezichttraject volgt – telefonisch bij de reclassering en krijgt de gedetineerde na enkele weken een oproep voor een gesprek.⁵² Een plan van aanpak wordt in dat geval pas gemaakt op het moment dat de gedetineerde met de reclassering spreekt en de gevangenis dus al verlaten heeft. Wanneer er geen toezicht van de reclassering is opgelegd, meldt de gedetineerde zich na detentie aan het gemeentelijke loket voor ondersteuning. Dit kan betekenen dat de re-integratie tijdelijk stopt omdat het tijd kost om bepaalde trajecten op te starten.

4.5 Oorzaken achterwege blijven samenwerking

Ook in deze fase van de detentie zijn er meerdere oorzaken aan te wijzen voor het achterwege blijven van samenwerking. Deze oorzaken komen overeen met de oorzaken die zijn vastgesteld in de startfase van de detentie.

⁵² In het kader van wederhoor geeft de reclassering aan zich hier niet in te herkennen. In 2021 en 2022 was er volgens de reclassering landelijk gezien een onder instroom op toezicht en zijn er vanuit een landelijk perspectief geen aanwijzingen voor structurele wachtlijstproblematiek.

Teveel taken voor het aantal beschikbare uren

Het blijkt voor alle ketenorganisaties niet haalbaar om met enige regelmaat samen te komen voor een trajectgesprek. Het is volgens medewerkers van PI's al een uitdaging om een casemanager, een gedetineerde en een mentor bij elkaar aan tafel te krijgen in verband met roosters en hybride werken. Bovendien moet rekening worden gehouden met agenda's en reistijd van de medewerkers van de andere ketenorganisaties. Niettemin zijn de PI's allemaal op hun eigen manier op zoek naar een oplossing voor de planning van trajectgesprekken. Een mogelijke oplossing is het digitaal laten aansluiten van alle betrokkenen. Maar deze oplossing wordt in de praktijk nog niet op grote schaal ingezet. Overigens zijn medewerkers van alle ketenorganisaties van mening dat een trajectgesprek niet op structurele basis hoeft plaats te vinden. Wanneer een gedetineerde een gevangenisstraf van tien jaar uitzit is het volgens medewerkers weinig zinvol om de gehele periode overleg te hebben. Het aantal trajectgesprekken zou volgens hen mede afhankelijk moeten zijn van fase waarin de uitvoering van de straf zich bevindt. Niettemin worden trajectgesprekken door de ketenorganisaties beoordeeld als erg waardevol voor het re-integratietraject van de gedetineerde.

Capaciteit is erg belangrijk voor een succesvolle samenwerking tussen ketenorganisaties. De werkdruk bij casemanagers in de PI is hoog, zoals al in het vorige hoofdstuk aan de orde is gekomen.

Maar werkdruk is niet alleen aan de orde bij casemanagers. De reclassering heeft te maken met wachtlijsten⁵³ waardoor het met enige regelmaat voorkomt dat het toezichttraject niet aansluitend aan het einde van de detentie start, maar pas enkele maanden daarna. Ook zorgaanbieders die door de reclassering worden ingeschakeld om hulp te bieden aan de uitstromende gedetineerde hebben te maken met wachtlijsten. Wachtlijsten voor begeleid en beschermd wonen lopen bijvoorbeeld op tot een jaar. In de praktijk komt het daardoor geregeld voor dat een gedetineerde na detentie eerst een aantal maanden verblijft bij familie, voor aanvang van een behandeltraject. Ook komt het voor dat een gedetineerde na detentie eerst een tijd moet verblijven bij de daklozenopvang omdat er nog geen plek is bij de instelling voor begeleid wonen.

Inmiddels is er tussen de ketenorganisaties een nieuwe werkwijze afgesproken waarbij het de bedoeling is dat er door de toezichthouder van de reclassering tijdens detentie al contact wordt gelegd met een gedetineerde.

Gebrekkige informatie-uitwisseling

De informatie-uitwisseling tussen de PI en de betrokken gemeente en tussen de reclassering en de gemeente is als gevolg van de invoering van de wet S&B eenvoudiger geworden. Dat neemt niet weg dat gemeenten zeggen geregeld problemen te ervaren in de informatie-uitwisseling. Met name door de reclassering wordt niet altijd informatie gedeeld met een gemeente wanneer de gemeente daarom verzoekt. In veel gevallen wordt een verzoek om informatie afgewezen onder verwijzing naar de AVG.

⁵³ In het kader van wederhoor heeft de VNG aangegeven dat ook de coördinatoren nazorg te maken hebben met werkdruk.

De informatie-uitwisseling tussen de PI en de reclassering verloopt over het algemeen goed. Er is in de PI veel contact met de reclassering. Wanneer een gedetineerde de PI verlaat wordt de informatie meestal overgedragen door de reclasseringsmedewerker die in de PI werkt of daarmee veel contact heeft aan de reclasseringsmedewerker die belast is met toezicht. Dit gebeurt vaak schriftelijk. De reclassering werkt met één registratiesysteem waarin alle informatie over een gedetineerde wordt opgeslagen. De reclasseringsmedewerker die belast is met toezicht kijkt in het systeem naar informatie over de gedetineerde om te zien welke aandachtspunten er zijn bij het uitoefenen van toezicht. Van een 'warme' overdracht tussen reclasseringsmedewerkers is vrijwel nooit sprake, maar dit leidt in de praktijk zelden tot problemen.

Praktische belemmeringen

Evenals in de eerste vier weken wordt ook in deze fase van de detentie de samenwerking met de kleinere gemeenten gemist door ketenorganisaties. De ondersteuning van gemeenten bij het op orde brengen van de basisvoorwaarden is erg belangrijk, niet alleen vanwege de regierol die gemeenten hebben in het re-integratieproces. Zonder ondersteuning van de gemeente kunnen basisvoorwaarden als het krijgen van een ID-bewijs en het vinden van een woning, pas na detentie in gang worden gezet. Er wordt op verschillende manier getracht om ketenorganisaties dichter bij elkaar te brengen. Zo probeert het Verbindend landelijk ondersteuningsteam de verbinding te leggen tussen gemeenten en ketenorganisaties. Reclasseringsmedewerkers sluiten soms aan bij het Veiligheidshuis en er zijn regionale platforms waar gemeenten, de reclassering en de DJI samenkomen, bijvoorbeeld voor het bespreken van casuïstiek of voor het bespreken van de nadere invulling van het bestuurlijk akkoord. Hoewel er inmiddels grote stappen zijn gemaakt om ketenorganisaties te laten aansluiten bij het re-integratieproces, is dit in de praktijk nog niet altijd het geval.

Hoofdstuk 5: Samenwerking na detentie

Wanneer er na detentie nog sprake is van een justitiële titel, neemt de reclassering het voortouw in het verdere re-integratietraject en zoekt daarbij afstemming met de gemeente. Wanneer er na detentie geen justitiële titel meer is, is de gemeente verantwoordelijk voor het beschikbaar stellen van zorgvoorzieningen en begeleiding vanuit het gemeentelijk domein.⁵⁴

5.1 Regie

De gemeente heeft volgens het bestuurlijk akkoord de procesregie op het re-integratietraject. Dat betekent dat de gemeente een leidende rol zou moeten spelen in de samenwerking en afstemming met ketenorganisaties in het re-integratieproces. Maar het betekent niet dat de gemeente ook de regie voert op de uitvoering in *elke* fase van het re-integratietraject. Tijdens detentie voert de casemanager in de PI de casusregie. Na detentie gaat de casusregierol over op de gemeente of de reclassering, afhankelijk van de vraag of er nog een toezichttraject volgt.⁵⁵ De reclassering biedt na detentie ondersteuning aan de gedetineerde bij het vinden van een zinvolle dagbesteding, huisvesting of het aanpakken van schulden. De reclassering moet daarbij samenwerken met de gemeente, Veilig Thuis, de politie en zorgorganisaties. Wanneer een toezichttraject niet aan de orde is, is de gemeente verantwoordelijk voor het beschikbaar stellen van zorgvoorzieningen en begeleiding vanuit het gemeentelijke domein.

Er bestaan in de praktijk verschillende opvattingen over deze regierol. Het gaat dan vooral om de overgang van het justitiële domein naar het sociaal domein. Dat komt bijvoorbeeld tot uiting als het gaat om de vraag wie zorg draagt voor de financiering van een begeleidings- of behandeltraject.⁵⁶ De gemeente kan financiële ondersteuning bieden op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO), maar staat daar niet altijd voor open omdat de gemeente dan vindt dat de reclassering aan zet is. In sommige gevallen kan er in die situatie ondersteuning worden geboden na bespreking van de casus in het ZVH. Gemeenten kunnen ook een aanvraag doen voor financiering van re-integratiedoelen in het kader van de regeling die in het leven is geroepen naar aanleiding van een motie van Tweede Kamerlid Van der Staaij.⁵⁷ Maar daarvan wordt niet door alle gemeenten gebruik gemaakt.

In een aantal gevallen is het ZVH betrokken bij het re-integratietraject. Dit verschilt per regio. Wanneer het ZVH betrokken is, bestaat er geen onduidelijkheid over de regierol. In het ZVH zijn meerdere organisaties vertegenwoordigd. De vaste partners komen uit de strafrecht- en zorgketen, zoals politie, Openbaar Ministerie en reclassering, en gemeentelijke medewerkers. Daarnaast zijn er flexibele partners als

⁵⁴ Handreiking 'Kansen bieden voor re-integratie'.

⁵⁵ Ook wanneer er geen sprake is van verplicht toezicht, kan de reclassering begeleiding uitvoeren en gemeenten adviseren. Het gaat dan om toezicht binnen een vrijwillig kader.

⁵⁶ Zie ook Jacobs, M.J.G., Reijden van der, L.S., Moors, J.A., *Vrijheid blijheid*, WODC 2021, p. 75, 76.

⁵⁷ Staatscourant 2021 nr. 47107, 23 november 2021.

woningcorporaties, het UWV of maatschappelijk werk, die worden ingezet wanneer hun inbreng vereist is. De basistaak van elk ZVH is het leveren van procesregie op de samenwerking als voldaan wordt aan een aantal landelijke criteria.⁵⁸ Niet alle uitstromende gedetineerden voldoen aan deze criteria. Maar in sommige regio's wordt de infrastructuur van het ZVH breder benut, onder meer voor de coördinatie op nazorg van ex-gedetineerden. Het ZVH neemt geen casuïstiek of verantwoordelijkheden over van betrokken organisaties, maar verbindt de organisaties met elkaar. In de praktijk blijkt dat heel goed te werken. Alle partijen zitten bij elkaar aan tafel om over de invulling van het re-integratietraject na te denken en om af te stemmen over ieders rol en taak.

Ook door overleggen tussen ketenorganisaties op bestuurlijk en op uitvoerend niveau wordt getracht de samenwerking een impuls te geven. In die overlegstructuren zijn alle ketenorganisaties vertegenwoordigd, wordt gesproken over de invulling van het bestuurlijk akkoord, worden werkafspraken gemaakt en casuïstiek besproken. Dit draagt volgens de ketenorganisaties ook bij aan het verduidelijken van ieders rol in het proces.

5.2 Afstemming

Uit de interviews met medewerkers komt naar voren dat de samenwerking tussen de reclassering en grotere gemeenten over het algemeen goed verloopt. Er zijn naar aanleiding van het bestuurlijk akkoord regionale teams bij de reclassering ingericht die afspraken hebben gemaakt met de grotere gemeenten uit de regio van de PI's over de samenwerking in het kader van re-integratie. Er zijn ook regio's waar reclasseringsmedewerkers gehuisvest zijn bij de gemeente. In die gevallen zijn de lijntjes kort en vindt er veel afstemming plaats tussen ketenorganisaties. Een complicerende factor in de samenwerking met gemeenten is wel dat iedere gemeente de nazorg op een andere manier heeft ingericht. Daardoor hebben reclasseringsmedewerkers vaak het gevoel dat ze met iedere gemeente opnieuw het wiel moeten uitvinden.

De samenwerking verloopt ook goed wanneer de nazorg van gedetineerden is belegd bij het ZVH. Er vindt in dat geval veel afstemming plaats met de reclassering. De samenwerking blijft vaak achterwege wanneer sprake is van (veelal) een kleine gemeente die niet is ingericht op de terugkeer van gedetineerden. Begeleiding van de gedetineerde blijft dan vaak achterwege. Dat is ook het geval als een gedetineerde in een andere regio gedetineerd is geweest. Dan moet hulpverlening nog worden opgestart na detentie en dat gebeurt niet altijd.⁵⁹ Afstemming over de invulling van de begeleiding van een gedetineerde en de daadwerkelijke begeleiding na detentie

⁵⁸ 1. Er is sprake van meerdere problemen die op meer dan één leefgebied spelen en die (naar verwachting) leiden tot crimineel en/of overlast gevend gedrag of verder afglijden. 2. Samenwerking tussen meerdere ketens (minimaal dwang en drang) is nodig om tot een effectieve aanpak te komen. 3. De problematiek wordt beïnvloed door en heeft impact op het (gezins-)systeem en/of de directe sociale leefomgeving (of wordt verwacht dat te gaan hebben). 4. Of er is sprake van ernstige lokale of gebiedsgebonden veiligheidsproblematiek, die vraagt om een keten overstijgende aanpak.

⁵⁹ Zie ook Geenen, M.J., Boskery, J., Cirkel, M., Zuurbier, M., Heij, D., *Binnen beginnen om buiten te blijven*, deel 1, Hogeschool Utrecht 2021, p. 92.

blijft in die gevallen achterwege.⁶⁰ Een centraal contactpunt bij de gemeente vinden de andere ketenorganisaties belangrijk.

De wet S&B heeft geholpen om urgentie te creëren ten aanzien van de samenwerking bij re-integratie. In een aantal gevallen werpen die inspanningen hun vruchten af, maar bepaalde problemen blijven bestaan en zijn niet makkelijk op te lossen. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer iemand woonruimte nodig heeft, in geval van wachtlijsten voor zorg of omdat de doelgroep niet altijd gewenst is in een instelling. Uit het onderzoek blijkt dat onderlinge afstemming helpt om ook bij dergelijke problemen creatieve oplossingen te bedenken zodat de re-integratie niet in gevaar komt. Het Verbindend landelijk ondersteuningsteam wijst erop dat onder meer het inzetten van landelijke portefeuillehouders en een langdurig ondersteuningstraject behulpzaam kunnen zijn bij het verder ontwikkelen van deze samenwerking.

5.3 Oorzaken voor het achterwege blijven van samenwerking

Ook na detentie verloopt de samenwerking tussen ketenorganisaties dus niet in alle gevallen even goed. Ook hier zijn daarvoor dezelfde redenen aan te wijzen als in de andere fases van het re-integratietraject.

Teveel taken voor het aantal beschikbare uren

In het vorige hoofdstuk is reeds aan de orde gekomen dat zowel de reclassering als zorgverleners te maken hebben met wachtlijsten die soms oplopen tot een jaar.⁶¹ De re-integratie stukt daardoor. Gedetineerden verblijven dan na detentie noodgedwongen bij familie of de daklozenopvang. Het bestaan van wachtlijsten zorgt in een aantal gevallen voor extra druk op de gemeente in de vorm van overlastbestrijding.

Gebrekkige informatiedeling

Ook na detentie levert de informatiedeling soms problemen op. In de praktijk komt het voor dat reclasseringsmedewerkers geen informatie delen met de betrokken gemeente omdat ze van mening zijn dat dit niet is toegestaan op grond van de AVG. Daardoor beschikt de gemeente niet over alle relevante informatie die nodig is om te kunnen bepalen welke vervolgstappen nodig zijn.

Praktische belemmeringen

Vooraf kleinere gemeenten staan vaak op afstand van het re-integratietraject, terwijl het juist de gemeenten zijn die volgens het bestuurlijk akkoord de procesregie zouden moeten voeren. Het komt geregeld voor dat het lastig is om nazorg in te schakelen voor de periode na detentie omdat veel kleinere gemeente niet of nauwelijks zijn ingericht op het bieden van nazorg. De mate waarin deze gemeenten nazorg faciliteren, hangt samen met het aantal gedetineerden dat uitstroomt, maar

⁶⁰ Zie ook Pasma, A.J., Ginneken, E.F.J.C. van, Bosma, A.Q., Palmen, H., Nieuwbeerta, P, *Het contact tussen gedetineerden en interne en externe re-integratieprofessionals in Nederlandse penitentiaire inrichtingen*, Tijdschrift voor Veiligheid 2021, (20) 1, p. 24.

⁶¹ In het kader van wederhoor heeft de reclassering opgemerkt zich niet in het geschetste beeld van de wachtlijsten te herkennen. Zowel in 2021 als in 2022 is vanuit een landelijk perspectief geen cijfermatige onderbouwing voor landelijke en/of structurele wachtlijstproblematiek.

ook met keuzes die binnen die gemeenten worden gemaakt, capaciteit en de intrinsieke motivatie van de betrokken medewerker.

Hoofdstuk 6: Conclusies en aanbevelingen

De inspecties hebben met dit onderzoek zicht gekregen op wijze waarop de samenwerking verloopt tussen de belangrijkste ketenorganisaties in het kader van de re-integratie van gedetineerden. De inspecties hebben in kaart gebracht wat er goed gaat, maar ook welke knelpunten er zijn. De betrokkenheid van ketenorganisaties is beoordeeld op drie momenten in het re-integratieproces, namelijk in de eerste vier weken na aanvang van de detentie, tijdens detentie (na de eerste vier weken) en na afloop van de detentie.

In dit hoofdstuk zijn de belangrijkste conclusies van het onderzoek weergegeven. Deze conclusies worden gevolgd door enkele aanbevelingen aan de verschillende ketenorganisaties.

6.1 Eindconclusie

De inspecties concluderen dat de samenwerking tussen de PI's, de reclassering en gemeenten in het kader van re-integratie sinds de invoering van het bestuurlijk akkoord is verbeterd, maar dat een intensivering van de samenwerking noodzakelijk is. Dit om te voorkomen dat gedetineerden na hun detentie in de problemen komen omdat ze bijvoorbeeld geen onderdak of inkomen hebben.

Er zijn nog steeds factoren zijn die een belemmering vormen voor samenwerking. Het betreft:

1. Teveel taken voor het aantal beschikbare uren;
2. Een gebrekkige informatiedeling;
3. Praktische omstandigheden die belemmerend werken voor de samenwerking.

De inspecties lichten hun conclusie hieronder toe.

6.2 De belangrijkste bevindingen en conclusies

Samenwerking in de eerste vier weken na aanvang detentie

Zoals in het bestuurlijk akkoord beschreven dienen ketenorganisaties bij aanvang van de detentie – waar nodig en als het kan – gezamenlijk met de gedetineerde in kaart te brengen wat de gedetineerde nodig heeft om de basisvoorwaarden⁶² op orde te krijgen. Volgens de handreiking 'Kansen bieden voor re-integratie' bespreken de ketenorganisaties in deze eerste fase van de detentie op initiatief van de PI ook het concept D&R-plan, wie doet wat, bij wie de regie ligt en de monitoring van de voortgang van het traject. De PI verstrekt in deze fase de gegevens die de gemeente nodig heeft om keuzes te maken over het aanbieden van ondersteuning bij het op orde krijgen van de basisvoorwaarden.

De inspecties stellen vast dat er in de eerste vier weken na aanvang van de detentie in de meeste gevallen wel contact is tussen ketenorganisaties, maar dat dat contact zich vaak beperkt tot het verzoek van de casemanager aan de reclassering en de

⁶² Een geldig legitimatiebewijs, huisvesting, werk en inkomen, financiën en schulden, zorg, aangevuld met een sociaal netwerk.

betrokken gemeente om informatie aan te leveren over de gedetineerde. Waar ketenorganisaties regelmatig in de PI komen, vindt er in die eerste fase van detentie ook overleg plaats zoals bedoeld in het bestuurlijk akkoord en de handreiking. Dat is anders wanneer het contact tussen ketenorganisaties nog gelegd moet worden. Als er niet of nauwelijks contact is, komen ketenorganisaties dus ook niet toe aan bespreking van de basisvoorwaarden en het maken van afspraken over wie welke rol heeft in het traject.

De inspecties constateren dat er drie oorzaken zijn aan te wijzen voor het achterwege blijven van samenwerking tussen de ketenorganisaties in de eerste fase van het re-integratietraject.

Teveel taken voor het aantal beschikbare uren

In de eerste plaats staat een te omvangrijk takenpakket vaak in de weg aan samenwerking. Casemanagers ervaren werkdruk, onder meer als gevolg van administratieve taken, hun rol als aanspreekpunt tijdens detentie en een grote caseload. Daardoor blijft weinig of geen tijd over om verbinding te leggen met ketenorganisaties en afspraken te maken over wie welke taken zal vervullen. Het in contact komen met de gemeente blijkt daarbij vooral ingewikkeld. Ook blijkt het invullen van het D&R-plan – de verantwoordelijkheid van de casemanager – arbeidsintensief. Casemanagers noemen het zelfs onhaalbaar om alles in te vullen. Gevolg hiervan is dat zij vaak niet alles registreren. Dat bleek in de praktijk ook belangrijke informatie te zijn, zoals de contactgegevens van betrokken ketenorganisaties. Gevolg hiervan is dat veel informatie die in het D&R-plan beschikbaar moet zijn voor ketenorganisaties, ontbreekt. Verder vinden veel medewerkers van de PI het ICT-systeem Tulp⁶³, waarin het D&R-plan wordt geregistreerd, te ingewikkeld om mee te werken. Veel informatie kan daarin niet opgenomen worden. Bovendien moet er op verschillende plekken dezelfde informatie worden geregistreerd. Dit kost veel tijd, tijd die de casemanagers niet kunnen besteden aan de re-integratie van hun cliënt.

Gebrekkige informatiedeling

Naast een te omvangrijk takenpakket vormt gebrekkige informatiedeling een belemmering voor de samenwerking tussen ketenorganisaties. De inspecties concluderen dat gemeenten in de praktijk te weinig informatie ontvangen van de PI om een bijdrage te kunnen leveren aan het re-integratietraject. Daardoor komt de samenwerking in die gevallen niet tot stand. Ook hiervoor geldt weer dat wanneer ketenorganisaties elkaar goed weten te vinden het gemakkelijker is om informatie te delen. Het delen van informatie is eenvoudiger geworden door de inwerkingtreding van de wet S&B. Er is geen toestemming meer nodig van de gedetineerde om informatie te kunnen delen tussen PI, reclassering en gemeente. Helaas stuit het delen van informatie in de praktijk nog steeds op problemen, vooral waar het de informatiedeling tussen reclassering en gemeente betreft.

Informatie die door casemanagers wordt gedeeld is in de meeste gevallen afkomstig uit het D&R-plan. De reclassering en gemeenten zijn over het algemeen niet betrokken bij het opstellen daarvan. De inspecties zien dat er door de PI's verschillend wordt omgegaan met het verlenen van inzage in dit plan. In het ene

⁶³ Ten UitvoerLegging Persoonsgebonden straffen

geval heeft de reclassering inzage in het plan, in het andere geval werkt de reclassering zelf in het plan, maar in de meeste gevallen moeten ketenorganisaties het doen met de informatie die de casemanager toestuurt.

Overige praktische belemmeringen

Ten slotte constateren de inspecties twee praktische belemmeringen die in de weg staan aan de samenwerking. Zo pakken gemeenten niet altijd hun rol in het re-integratieproces. Met name gemeenten die weinig te maken hebben met uitstromende gedetineerden hebben geen specifieke voorzieningen getroffen voor het bieden van nazorg. Ook het Verbindend landelijk ondersteuningsteam is het niet gelukt om alle gemeenten aangehaakt te krijgen. Nazorg beperkt zich dan tot het in behandeling nemen van een uitkeringsaanvraag zodra de gedetineerde zich na detentie aan het gemeentelijke loket meldt. De verantwoordelijkheid voor een gedetineerde blijft dan ten onrechte volledig bij de casemanagers liggen en voorzieningen (zoals huisvesting) worden niet getroffen. Een andere praktische factor die belemmerend werkt voor de samenwerking is dat niet iedere PI onbeperkt toegang biedt aan ketenorganisaties.

Het achterwege blijven van samenwerking tussen de ketenorganisaties in de eerste fase van de detentie heeft gevolgen voor de re-integratie van de betreffende gedetineerde. Zo kan er bijvoorbeeld niet meteen gewerkt worden aan huisvesting, een uitkering of een schuldentraject. Vooral voor gedetineerden met een toch al korte straf, of voor gedetineerden die meer hulp en ondersteuning nodig hebben, is dit een probleem. De inspecties zijn positief over de initiatieven die zijn en worden ontwikkeld om meer betrokkenheid van ketenorganisaties te creëren in de opstartfase van het re-integratietraject, zoals de structurele aanwezigheid van ketenorganisaties in de PI.

Samenwerking tijdens detentie (na de eerste vier weken)

Na de eerste vier weken vindt er op grond van de handreiking periodiek een trajectgesprek plaats met de gedetineerde en de betrokken ketenorganisaties en bespreekt het MDO eens in de zes weken de uitvoering van het D&R-plan. Voordat een gedetineerde in vrijheid wordt gesteld, zou er afstemming moeten plaatsvinden tussen de PI, de reclassering en de gemeente over de acties die reeds zijn ingezet en/of na detentie moeten worden voortgezet of opgestart en wat er nog nodig is met betrekking tot de basisvoorwaarden en het sociaal netwerk.

De inspecties constateren dat ook na die eerste vier weken samenwerking vaak achterwege blijft. Hoewel er sinds de invoering van het bestuurlijk akkoord en de wet S&B vaker overleg plaatsvindt tussen ketenorganisaties, wordt er in de praktijk nauwelijks gebruik gemaakt van trajectgesprekken om vorm te geven aan die samenwerking. Dit is omdat het praktisch niet mogelijk blijkt om alle ketenorganisaties op structurele basis bij elkaar te krijgen voor overleg. In een aantal gevallen wordt het achterwege blijven van trajectgesprekken ondervangen door de aanwezigheid van ketenorganisaties in de PI op regelmatige basis. In andere gevallen vindt overleg telefonisch plaats. Maar in een aantal gevallen blijft overleg geheel achterwege.

Ook is er soms van samenwerking geen sprake als het gaat om het in gang zetten van zorg- en behandeltrajecten of voor het vinden van een baan. Het lukt niet altijd

om dergelijke trajecten al tijdens detentie in gang te zetten. Ketenorganisaties komen regelmatig aan het einde van de detentieperiode pas in beeld om af te stemmen over wat er nodig is voor de verdere re-integratie.

Voor deze fase van de detentie zijn dezelfde oorzaken aan te wijzen die in de weg staan aan samenwerking als voor de eerste fase.

De afwezigheid van samenwerking in deze fase van het re-integratietraject kan ertoe leiden dat de gedetineerde voor zijn re-integratie volledig op zichzelf aangewezen is. Met name als het gaat om gedetineerden met een licht verstandelijke beperking, is dat een te lastige opgave. Deze categorie van gedetineerden is vaak niet in staat om zelf contact te zoeken met ketenorganisaties en om aan te geven wat er volgens hen moet gebeuren op het gebied van de basisvoorwaarden. Dit levert dus risico's op voor de re-integratie. Zo kan de motivatie van een gedetineerde onder druk komen te staan wanneer de gedetineerde pas na detentie van start kan met bijvoorbeeld een verslavingszorgtraject.

De aanwezigheid van een staffunctionaris in de PI, als verbindende schakel tussen de verschillende ketenorganisaties, vinden de inspecties waardevol. Door het maken van afspraken over de samenwerking, bijvoorbeeld in de vorm van werkafspraken, of door contact te zoeken met andere ondersteunende partijen, bijvoorbeeld potentiële werkgevers of bewindvoerders, kan de staffunctionaris de samenwerking een impuls geven. Ook initiatieven als het Huis van Herstel te Almelo zijn waardevol omdat daar juist ook samenwerking van belang is om gedetineerden de juiste begeleiding te kunnen geven op weg naar een leven buiten de PI.

Samenwerking na detentie

Wanneer er na detentie nog sprake is van een justitiële titel neemt de reclassering het voortouw in het verdere re-integratietraject en zoekt daarbij afstemming met de gemeente. Wanneer een justitiële titel ontbreekt na detentie, is de gemeente op grond van de handreiking verantwoordelijk voor het beschikbaar stellen van zorgvoorzieningen en begeleiding vanuit het gemeentelijk domein.

De inspecties stellen vast dat na detentie niet altijd duidelijk is wie welke verantwoordelijkheden en bevoegdheden heeft. Het gaat dan vooral om de overgang van het justitiële domein naar het sociaal domein en de vraag wie er verantwoordelijk is voor de financiering. Daarnaast stukt de re-integratie in een aantal gevallen na detentie omdat vervolgvoorzieningen niet direct beschikbaar zijn. Een gedetineerde kan als gevolg van wachtlijsten bij de reclassering vanuit detentie niet altijd meteen doorstromen naar de juiste zorg- of opvangplek. Bovendien bestaan er ook wachtlijsten bij instellingen voor begeleid wonen waardoor het nog belangrijker is om in een vroeg stadium van de detentie aan de slag te gaan met de basisvoorwaarden. Het komt niet zelden voor dat gedetineerden na detentie tijdelijk opgevangen moeten worden bij familie of elders om pas na enkele maanden geplaatst te kunnen worden binnen een passende zorg- of opvangomgeving.

Ook in deze fase van het re-integratieproces zijn tijdgebrek en een gebrekkige informatiedeling aan te wijzen als oorzaken voor het achterwege blijven van samenwerking.

6.3 Aanbevelingen

Het achterwege blijven van de samenwerking tussen ketenorganisaties kan ertoe bijdragen dat een gedetineerde de gevangenis verlaat zonder dat de basisvoorwaarden op orde zijn, dan wel zonder passende begeleiding om die basisvoorwaarden op orde te krijgen. Dat betekent dat een gedetineerde na detentie dus niet zelf nog aan de slag moet met het regelen van een ID, schuldhulpverlening, werk of een uitkering, zorg of onderdak, met alle risico's van dien. Om die reden doen de inspecties hieronder de volgende aanbevelingen.

Aan de DJI:

Onderzoek in hoeverre de landelijke caseload norm naar beneden dient te worden bijgesteld om ervoor te zorgen dat de casemanager voldoende tijd heeft om zijn of haar taken op een gedegen wijze uit te voeren.

Zorg er voor dat reclassering en gemeenten vanaf de aanvang van detentie beschikken over de contactgegevens van casemanagers.

Zorg er ook voor dat zij kunnen beschikken over andere informatie die nodig is om te kunnen overleggen over en te kunnen beoordelen welke ondersteuning zij zouden moeten bieden met betrekking tot het op orde krijgen van de basisvoorwaarden.

Onderzoek welke mogelijkheden er zijn om reclassering en gemeenten toegang te geven tot een gezamenlijk en gebruiksvriendelijk informatiesysteem zodat alle ketenorganisaties kunnen beschikken over de informatie die nodig is in het kader van de basisvoorwaarden.

Maak bij aanvang van detentie afspraken met ketenorganisaties over de frequentie van trajectgesprekken en onderzoek daarbij op welke manier ketenorganisaties op een efficiënte wijze kunnen aansluiten bij deze gesprekken.

Aan de reclassering en de gemeenten:

Zorg ervoor dat alle medewerkers op de hoogte zijn van de mogelijkheden om informatie te delen met ketenorganisaties.

Aan de gemeenten:

Zorg ervoor dat er in een vroeg stadium van de detentie vanuit de gemeente betrokkenheid is bij het re-integratieproces, ook wanneer een gemeente niet vaak te maken heeft met instroom van ex-gedetineerden.

Afkortingen

AVG	Algemene Verordening Gegevensbescherming
BBA	Beperkt Beveiligde Afdeling
BBI	Beperkt Beveiligde Inrichting
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
D&R	Detentie en Re-integratie
HvB	Huis van Bewaring
Inspectie	Inspectie Justitie en Veiligheid
JenV	Justitie en Veiligheid
MDO	Multidisciplinair overleg
LVB	Lichtverstandelijke beperking
PI	Penitentiair Inrichting
PP	Penitentiaire Programma
PPC	Penitentiair Psychiatrisch Centrum
TSD	Toezicht Sociaal Domein
VLOT	Verbindend Landelijk Ondersteuning Team
VOG	Verklaring omtrent gedrag
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeente
ZBBI	Zeer Beperkt Beveiligde Inrichting

Inspectie Justitie en Veiligheid

*Toezicht, omdat rechtvaardigheid en veiligheid
niet vanzelfsprekend zijn.*

Dit is een uitgave van:

Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Hoge Nieuwstraat 8 | 2514 EL Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
[Contactformulier](#) | www.inspectie-jenv.nl

Mei 2023

*Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.*