

In de bak?
Samen aan
de bak!

Adviesrapport
detentie en
terugkeer

Gooi en Vechtstreek
Januari 2024

 **DAT VERSTERKT**
TurkstrAdvies
Jenneke van Spaandonk advies

Inhoudsopgave

1 Inleiding	2
1.1 Aanleiding	2
1.2 Doelstelling en vraagstelling	2
1.3 Aanpak en methoden	2
1.4 Leeswijzer	2
2 Gegevens.....	3
2.1 Landelijke statistieken	3
2.2 Detentie aantallen en detentieduur.....	4
3 Doelen en sturing	5
3.1 Wetten en kaders.....	5
3.2 Het sociaal en veiligheidsdomein	5
3.3 Regionaal woonvisie.....	6
4 De uitvoeringspraktijk	7
4.1 Samenwerking/integraliteit.....	7
4.2 Eigenaarschap	8
4.3 Data gestuurd werken	8
4.4 Klantreis.....	9
Conclusies.....	13
Aanbevelingen	15
Bijlage: taken en verantwoordelijkheden conform handleiding bestuurlijk akkoord	18

1 | Inleiding

1.1 Aanleiding

Sinds 2004 dragen gemeenten de verantwoordelijkheid voor de re-integratie van voormalige gedetineerden die terugkeren naar de maatschappij. Het re-integratieproces heeft als doel deze individuen succesvol te laten terugkeren in de samenleving en het voorkomen van recidive. De gemeenten werken hierbij samen met zowel de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) als de reclassering.

Het Directieoverleg Sociaal Domein van de regiogemeenten Gooi en Vechtstreek en het Districtelijk Veiligheidscollege (DVC) hebben besloten om een onderzoek te initiëren naar de activiteiten met betrekking tot detentie en de re-integratie van gedetineerden. Momenteel wordt de coördinatie van deze processen uitgevoerd door het Zorg- en Veiligheidshuis Gooi en Vechtstreek, maar deze taak is niet formeel aan hen toegewezen. Hierdoor zijn er onduidelijkheden over de uitvoering van nazorg en de specifieke verantwoordelijkheden van verschillende instanties. In beide overleggen is aangegeven dat er gestreefd wordt naar helderheid en dat men beoogt het werkproces in overeenstemming te brengen met de recente wetgeving omtrent Straffen en Beschermen.

1.2 Doelstelling en vraagstelling

Dit onderzoek beoogt een gedetailleerd beeld te schetsen van de huidige organisatie van detentie en re-integratie van gedetineerden, alsmede de identificatie van gebieden waar verbetering noodzakelijk is. Als resultaat hiervan zal een reeks conclusies en aanbevelingen worden geformuleerd met als doel het optimaliseren en formaliseren van het proces met betrekking tot detentie en re-integratie van gedetineerden. Met betrekking tot de eerdergenoemde doelstelling richt dit onderzoek zich op de volgende onderzoeksvragen:

- Welke uitvoeringstaken gaat het Zorg- en Veiligheidshuis Gooi en Vechtstreek vervullen? Wat is nodig om dit uit te kunnen voeren?
- Wat zijn de taken en verantwoordelijkheden van de zes gemeenten? Wat zijn de nadelige effecten als taken niet worden opgepakt?
- Wat zijn de taken van reclassering? Welke verbeteringen zijn nodig in de samenwerking?
- Wat zijn de taken van DJI? Welke verbeteringen zijn nodig in de samenwerking?

1.3 Aanpak en methoden

Het uitgevoerde onderzoek heeft zich toegelegd op het beantwoorden van de onderzoeksvragen door gebruik te maken van diverse onderzoeksmethoden. Primair is er gebruik gemaakt van deskresearch, waarbij beleidsdocumenten en werkafspraken zijn bestudeerd en kwantitatieve gegevens zijn geanalyseerd. Daarnaast is informatie vergaard middels een digitale enquête, vooraf ingevuld door de respondenten die vervolgens zijn geïnterviewd. De inzichten verworven uit deskresearch en de resultaten van de enquête zijn meegenomen in verdiepende interviews met medewerkers van de gemeenten in Gooi en Vechtstreek, reclassering, Exodus en het Zorg- en Veiligheidshuis. Eveneens heeft er overleg plaatsgevonden met andere gemeenten die verantwoordelijk zijn voor de nazorg van de betreffende gemeente. De bevindingen uit de deskresearch, enquête en interviews zijn geanalyseerd en gedocumenteerd in dit rapport.

1.4 Leeswijzer

Deze rapportage omvat een inleidend gedeelte gevolgd door verschillende hoofdstukken. In Hoofdstuk 2 wordt de context en openbare data behandeld. Hoofdstuk 3 biedt inzicht in de organisatie en sturing met betrekking tot detentie en de re-integratie van gedetineerden. Vervolgens richt Hoofdstuk 4 zich op de feitelijke uitvoering van deze processen. Ten slotte worden in de daaropvolgende secties conclusies en aanbevelingen gepresenteerd.

2 | Gegevens

Op basis van openbaar beschikbare gegevens worden inzichten verschaft met betrekking tot randvoorwaarden die recidive kunnen verminderen, het aantal gedetineerden in de regio, hun plaatsing in penitentiaire inrichtingen (PI's) en de implicaties hiervan voor de uitvoering van het proces.

2.1 Landelijke statistieken

“Het percentage ex-gedetineerden dat binnen 2 jaar na vrijlating opnieuw in de fout gaat is 47%. Na een taakstraf of een reclasseringstoezicht is dat minder: 34% “ (Ministerie van Algemene Zaken, 2021).

Op grond van deze informatie lijkt extra ondersteuning een positieve bijdrage te leveren aan het verminderen van recidive. Echter een klein percentage gedetineerden heeft een reclasseringstoezicht. Ongeveer 80 tot 90% heeft geen reclasseringstoezicht. Dat extra ondersteuning een positieve bijdrage levert wordt ook bevestigd door de zesde meting van de Monitor nazorg ex-gedetineerden van het WODC (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2021b).

Uit de zesde meting van de Monitor nazorg ex-gedetineerden van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) komt naar voren dat het bezit van specifieke basisvoorwaarden bij ex-gedetineerden die de gevangenis verlaten, significant bijdraagt aan een succesvolle re-integratie in de maatschappij en een verminderde neiging tot recidive. Deze voorwaarden omvatten het bezit van een identiteitsbewijs, een stabiel inkomen en dagbesteding, adequate huisvesting, een overzicht van schulden en, indien noodzakelijk, toegang tot zorg.

Niet alle genoemde basisvoorwaarden blijken echter in gelijke mate van invloed te zijn op de kans op recidive. Hoewel meer dan een kwart van de gedetineerden aanzienlijke schulden heeft bij hun zorgverzekeraar, een indicatie van mogelijk problematische financiële situaties, blijkt dit niet gecorreleerd te zijn met een verhoogd risico op recidive of een verminderde kans op werk. Het bezit van een identiteitsbewijs vergroot de kans op werk en verkleint de kans op recidive. Individuen met zowel een identiteitsbewijs als huisvesting vertonen een hogere kans op werk. Voorts leiden het bezit van een identiteitsbewijs, huisvesting, het volgen van onderwijs en werk tot een verlaagde kans op terugval in crimineel gedrag.

Bovendien suggereren de bevindingen dat niet zozeer het inkomen, maar vooral het hebben van dagbesteding en sociale contacten door werk, resulteert in verminderde recidive. Dit wordt afgeleid uit het feit dat een uitkering minder impact heeft op het terugvalrisico. Het onderzoek wijst ook op sterke indicaties dat stabiele huisvesting, voornamelijk met een partner, ouders of andere relaties, leidt tot een grotere kans op werk en minder recidive. Op basis van deze statistieken lijkt het verstandig om binnen de regio te onderzoeken welke interventies tot welke effecten leiden. Door op deze wijze te werk te gaan, kan er op een zo effectief mogelijke manier worden omgegaan met de beperkte middelen en capaciteit die beschikbaar zijn.

2.2 Detentie aantallen en detentieduur

In onderstaande tabel wordt de uitstroomegegevens van ex-gedetineerden in 2021 (Inrichtingen, 2022) weergegeven te weten volwassen gedetineerden die terugkeren naar een gemeente in Gooi en Vechtstreek en de vestigingsplaats van verblijf.

Gemeente 2021	Aantal	< 4 wkn	> 4 wkn en < 3 mndn	> 3 mndn	Vestiging van verblijf
Hilversum	91	36	22	33	<ul style="list-style-type: none"> • Alphen Eikenlaan (22) • Nieuwegein (16) • Lelystad (15) • Justitieel Schiphol (9) • Grave Oosterhoek (5) • Zaanstad (3) • Overig (21)
Gooische Meren	28	15	6	7	<ul style="list-style-type: none"> • Alphen Eikenlaan (13) • Nieuwegein (1) • Justitieel Schiphol (3) • Zaanstad (3) • Overig (8)
Huizen	26	10	7	9	<ul style="list-style-type: none"> • Alphen Eikenlaan (6) • Nieuwegein (3) • Lelystad (3) • Justitieel Schiphol (4) • Overig (10)
Laren	< 5		Niet bekend*	Niet bekend*	Niet bekend*
Wijdmeren	10		Niet bekend*	Niet bekend*	Niet bekend*
Blaricum	6		Niet bekend*	Niet bekend*	Niet bekend*
Totaal aantal periode verblijf		61	35	49	
Totaal aantal gedetineerde in Gooi en Vechtstreek	166				

Tabel 1: periode verblijf, plaatsing en aantal terugkeer (* landelijke cijfers uitstroom alleen bekend bij > 20 nazorgkandidaten op jaarbasis)

Van de 145 gedetineerden waarvan de plaatsing en duur bekend zijn, kan worden vastgesteld dat:

28,2% zijn geplaatst in de Penitentiaire Inrichting (PI) Alphen aan de Rijn.

13,7% zijn geplaatst in de PI Nieuwegein.

14,5% zijn geplaatst in de PI Lelystad.

11,0% zijn geplaatst in Justitieel Schiphol.

4,1% zijn geplaatst in PI Zaanstad.

Het resterende percentage is verdeeld over de overige 25 Penitentiaire Inrichtingen in Nederland.

De gegeven informatie duidt erop dat 71,5% (106 gevallen) van de gedetineerden binnen een straal van 60 kilometer worden geplaatst en waarbij het mogelijk is om tijdens één bezoek meerdere gedetineerden te bezoeken. De overige personen zijn verder weg geplaatst en/of er is een beperkt aantal geplaatst in een PI. Bij deze aantallen resulteert dit in een aanzienlijke reistijd en/of hoge tijdsinvestering, een patroon dat vergelijkbaar is met dat in de jaren 2019 en 2020.

Bovendien blijkt dat ongeveer 58% van de gedetineerden langer dan 4 weken in detentie verblijft. Het aantal kortgestraften is ten opzichte van 2019 afgenomen met 18%, een tendens die ook zichtbaar is in 2020. Het aantal personen dat langer dan 4 weken in detentie zit, is echter gestegen met 18% ten opzichte van 2019. Het jaar 2021 vertoont een vergelijkbaar beeld als 2020. Deze ontwikkelingen zijn in lijn met de politieke nadruk op hogere boetes en langere gevangenisstraffen. Dit impliceert dat er meer tijd beschikbaar is om de basisvoorwaarden tijdens de detentieperiode te waarborgen dan voorheen. Op basis van deze cijfers kan tevens geconcludeerd worden dat de resterende 42% een kortere periode in detentie verblijven en mogelijk bezocht kunnen worden door het lokale veld van de gemeente. De keuze van de specifieke casussen waarop ingezet moet worden, hangt af van de beschikbare tijd, capaciteit en middelen. Dit onderwerp wordt verder uitgediept in paragraaf 4.3.

3 | Doelen en sturing

Dit hoofdstuk belicht de relevante wetgeving, principes en doelstellingen die van toepassing zijn en een impact hebben op de uitvoering van het proces.

3.1 Wetten en kaders

Handreiking Bestuurlijk Akkoord Nazorg Ex-gedetineerden

Het bestuurlijk akkoord vloeit voort uit de kabinetsvisie op doeltreffende gevangenisstraffen, genaamd 'Recht doen, kansen bieden'. Deze handreiking geeft daarvoor handvatten aan medewerkers van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), de reclassering en de gemeenten. Zij spelen samen een sleutelrol in het re-integratieproces. Samen willen zij voorkomen dat (ex-)gedetineerde inwoners na detentie in herhaling vallen door hen zo goed mogelijk voor te bereiden op de terugkeer naar de samenleving. Deze maatschappelijke opgave hebben zij op 1 juli 2019 vastgelegd in het bestuurlijk akkoord 'Kansen bieden voor re-integratie'.

Het bestuurlijk akkoord legt een bindend karakter op: het voorziet in verplichtingen voor het gevangeniswezen, de reclassering en de gemeenten om zich te houden aan de gemaakte afspraken. De bijbehorende handreiking specificeert de verantwoordelijkheden, taken en rollen van betrokken partijen.

De principes van deze handreiking zijn toegepast bij het ontwerpen van de digitale enquête. Aan de hand van de enquêteresultaten kan worden geëvalueerd of de actuele praktijk overeenkomt met deze richtlijnen die beschreven staan in de handreiking. Hoofdstuk 4 biedt een uitgebreide analyse hierover en in de bijlage worden de taken en bijbehorende verantwoordelijkheden weergegeven, in overeenstemming met de handreiking.

Wet straffen en beschermen

Sinds 1 juli 2021 is de Wet straffen en beschermen van kracht. Met deze wet wordt een juridische basis geboden voor het verwerken van (persoons)gegevens van gedetineerden in het Detentie & Re-integratie-plan (D&R-plan) en voor het uitwisselen van risico-informatie van gedetineerden met verschillende partners binnen het systeem. Deze wet schrijft voor dat binnen vier weken na de aankomst van een gedetineerde in een Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) een D&R-plan moet worden opgesteld, bij voorkeur in overleg met de gedetineerde zelf. Dit plan vormt de basis voor het creëren van een persoonlijk traject voor de gedetineerde, in samenwerking met de gedetineerde zelf en waar mogelijk met ketenpartners, ter voorbereiding op re-integratie in de samenleving.

Deze wetgeving verankert de verantwoordelijkheid van DJI in het coördineren van de samenwerking en de leidende rol bij zowel de ontwikkeling als de uitvoering van het D&R-plan. Het delen van informatie en samenwerking met gemeenten zijn essentieel om tot een adequaat en werkbaar D&R-plan te komen. Dit impliceert dat gemeenten medeverantwoordelijk zijn voor de totstandkoming van het D&R-plan.

3.2 Het sociaal en veiligheidsdomein

Een effectieve verbinding tussen het sociaal domein en het veiligheids- en justitiedomein is essentieel om een zinvolle detentieperiode en een succesvolle terugkeer in de samenleving te bewerkstelligen. Binnen het veiligheidsdomein is de focus gericht op het verminderen van criminaliteit en overlast, een doel dat vaak niet haalbaar is zonder het aanbieden van adequate hulp en ondersteuning. Medewerkers binnen het sociaal domein ervaren vaak minder frequent een directe urgentie. Waar zij zich meer richten op individuele verantwoordelijkheid en lange termijndoelen, ligt de nadruk bij hun collega's in het veiligheidsdomein vaak op incidentgerichte aanpak. De urgentie wordt binnen het veiligheidsdomein doorgaans automatisch gevoeld.

Om desondanks effectief samen te werken, is het cruciaal om kennis te hebben van elkaars leidende principes en deze gezamenlijk betekenis te geven. Deze principes fungeren als een gemeenschappelijke taal voor zowel medewerkers in het veiligheidsdomein als die in het sociaal domein. Ze dienen als een leidraad voor praktische acties en beslissingen in het dagelijks handelen.

Sociaal domein

Vanuit verschillende visiedocumenten kan worden geconcludeerd dat gemeenten binnen het sociaal domein hoofdzakelijk opereren op basis van gedeelde principes. Binnen deze context staat de behoefte van de individuele inwoner centraal. Men streeft ernaar het eigen potentieel van de inwoner te benutten, aan te

moedigen tot participatie naar vermogen en ondersteuning te bieden aan individuen die zelf niet in staat zijn om dit te realiseren. Enkele uitgangspunten en doelstellingen die in diverse visiedocumenten worden benadrukt zijn:

1. Werken aan bestaanszekerheid;
2. Kansgelijkheid;
3. Data gestuurd werken;
4. Beschermd en veilig thuis wonen voor iedereen, die dat nodig heeft, mogelijk maken;
5. Dienstverlening vanuit een integrale benadering vanuit wonen, welzijn, zorg en veiligheid.

Naast gedetineerden die zelfredzaam zijn, betreft het vaak ook gedetineerden die (tijdelijk) niet zelf kunnen voorzien in hun basisbehoeften, zoals huisvesting, inkomen, sociale interacties en zelfzorg. Veelal zijn er meervoudige problematieken aanwezig die diverse levensgebieden beslaan, bijvoorbeeld een combinatie van dakloosheid, schulden, verwaarlozing, verslavingsproblematiek, vervuiling en verstoring van de openbare orde. De principes die uiteengezet zijn in diverse visiedocumenten bieden voldoende richtlijnen om passende zorg en ondersteuning te bieden aan (voormalige) gedetineerden.

Het is van belang om op basis van deze principes en doelstellingen werkafspraken te formuleren. Een aandachtspunt hierbij is de vraag of de ondersteuning uitgaat van een eigen hulpvraag van de gedetineerde of dat deze wordt aangeboden op initiatief van de professional. Dit onderscheid in de bron van het initiatief voor hulpverlening is relevant bij het ontwikkelen van werkafspraken en -procedures.

Veiligheidsdomein

In de diverse integrale veiligheidsplannen (IVP's) zijn twee overkoepelende thema's vastgesteld voor het district: het tegengaan van ondermijning en het waarborgen van digitale veiligheid. Naast deze gemeenschappelijke onderwerpen zijn er specifieke focuspunten per individuele gemeente. Enkele van deze aandachtspunten zijn onder andere:

- Samenwerking tussen zorg en veiligheid.
- Maatschappelijke onrust.
- Sociaal Domein (Zorg) en Veiligheid een gedeelde visie op structuur en aanpak nodig hebben.
- Drugshandel op straat.
- En reeds bestaande thema's als High Impact Crimes, radicalisering en aanpak mensenhandel.

Binnen de diverse integrale veiligheidsplannen van de gemeenten wordt geen specifieke focus gelegd op detentie en de re-integratie van gedetineerden. Het is aannemelijk dat het streven naar de eerdergenoemde thema's waarschijnlijk zal resulteren in een toename van detentiemeldingen, met daarbij de wens dat er geen nieuwe delicten plaatsvinden bij terugkeer in de samenleving. Het actief inzetten op detentie en terugkeer is een middel om bij te dragen aan het realiseren van de doelen in de IVP's. Net zoals preventieve maatregelen die worden ingezet om de doelstellingen van het IVP te realiseren.

3.3 Regionaal woonvisie

In de regionale woonvisie Regio Gooi en Vechtstreek 2026-2030 wordt aangegeven dat er afspraken worden gemaakt over taken, verantwoordelijkheden en risico's met betrekking tot huisvesting van kwetsbare doelgroepen, waarbij de gemeente een leidende rol op zich neemt. Het zou wenselijk zijn om de doelgroep van (ex)gedetineerden hierin te integreren. Ondanks de inspanningen die worden beschreven in de woonvisie, ervaren de geïnterviewden de huisvestingsproblematiek als het voornaamste knelpunt voor (voormalige) gedetineerden. Het ontbreken van passende huisvesting vormt een aanzienlijke barrière voor een geslaagde re-integratie. Dakloosheid vergroot de kwetsbaarheid en verhoogt de kans op terugval in vroeger crimineel gedrag, vooral wanneer er tevens sprake is van psychische problemen en verslavingsproblematiek. Zoals benadrukt in de zesde meting van de Monitor nazorg ex-gedetineerden van het WODC, is de aanwezigheid van een stabiele woonplek één van de cruciale voorwaarde om recidive te voorkomen.

Hoewel het vormen van werkafspraken omtrent huisvesting een stap in de goede richting kan zijn, lijkt het niet voldoende om het knelpunt volledig te verhelpen. Daarom is het wellicht raadzaam om specifiek beleid te ontwikkelen met betrekking tot huisvesting voor deze doelgroep.

4 | De uitvoeringspraktijk

Dit hoofdstuk presenteert een overzicht van de huidige situatie in relatie tot de beoogde situatie, gebaseerd op de resultaten van zowel de digitale enquête als de diepte-interviews. De beoogde situatie wordt gedefinieerd aan de hand van de richtlijnen zoals beschreven in de handreiking van het bestuurlijk akkoord Nazorg Ex-gedetineerden en de voorschriften van de wet Straffen en Beschermen.

4.1 Samenwerking/integraliteit

Een geïntegreerde aanpak sluit goed aan bij de beleidsdoelstellingen van beide domeinen en de wettelijke grondslagen voor detentie en re-integratie. Samen zou gewerkt kunnen worden aan het maken van een “complete” foto van de gedetineerde. Aan de hand van deze foto kan samen een plan van aanpak worden geformuleerd, waarbij wordt onderzocht welke initiatieven tijdens detentie kunnen worden gestart en welke interventies na detentie kunnen worden voortgezet. Hoewel in sommige gevallen reeds invulling wordt gegeven aan deze benadering, gebeurt dit in veel gevallen nog niet. Dit komt mede doordat het Zorg- en Veiligheidshuis de gemeente onvoldoende op de hoogte brengt en de samenwerking onvoldoende opzoekt en, vice versa. Ondanks talrijke initiatieven en pilots, zoals het organiseren van netwerkbijeenkomsten en de pilot re-integratie ex-gedetineerden, die zowel door de gemeente als het Zorg- en Veiligheidshuis zijn ondernomen in de afgelopen jaren, is het tot op heden nog niet volledig gelukt om gezamenlijk een gedetailleerd foto van en een bijbehorend plan van aanpak te maken voor of met de (ex)gedetineerden.

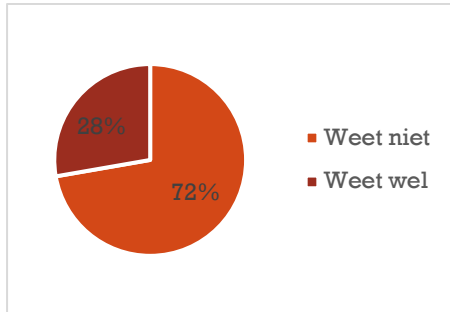
Opmerkelijk is dat alle geïnterviewden het eens zijn over de noodzaak van meer regie en er nog aanzienlijke mogelijkheden en kansen zien om dit te realiseren. Enkele genoemde succesfactoren in dit verband zijn:

1. Duidelijke regievoerder die ervoor zorgt dat:
 - a. Er zo spoedig mogelijk een complete foto wordt gemaakt per gedetineerde, met daaraan gekoppeld een plan van aanpak.
 - b. Investeert in de relatie met de PI's en zorgt ervoor dat er korte lijnen zijn met de PI's.
 - c. De PI's zoveel mogelijk informatie verzamelen en indien mogelijk start met een re-integratietraject in de PI's.
 - d. Medewerkers vanuit de gemeente of zorgaanbieders gefaciliteerd worden bij het bezoeken van gedetineerden in detentie.
 - e. Kortgestraften aangemeld worden bij het lokale veld, zodat vandaaruit een complete foto kan worden gemaakt en een plan van aanpak opgesteld kan worden met de ex-gedetineerde.
2. Afstemming tussen contactpersoon van de gemeente met regievoerder van het Zorg en Veiligheidshuis.
3. Zoveel mogelijk praten met de (ex)-gedetineerde i.p.v. over de gedetineerde.

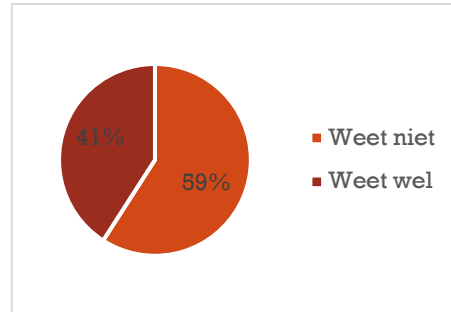
De huidige vorm van samenwerking stoelt niet op gestandaardiseerde werkafspraken en protocollen, wat resulteert in een gebrek hieraan. Hierdoor is de uitvoering afhankelijk van individuele interpretaties en persoonlijke inzichten. Dit brengt het risico met zich mee dat ontevredenheid en teleurstelling over de samenwerking voortkomen uit individuele verwachtingen in plaats van gegrond zijn op vastgelegde afspraken en objectieve feiten. Bovendien bestaat het aanzienlijke risico dat de aanpak en het opgebouwde netwerk komen te vervallen bij het vertrek van betrokken medewerkers.

4.2 Eigenaarschap

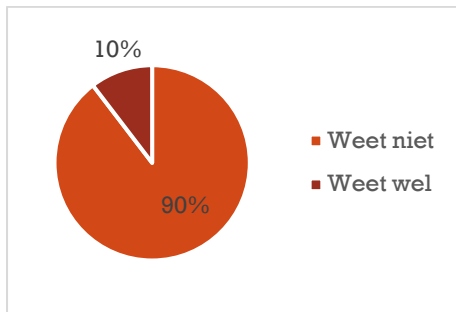
Uit de onderstaande grafieken blijkt dat in veel gevallen de respondenten geen volledig beeld hebben van wie welke taken op zich neemt en of deze in lijn zijn met de gemaakte afspraken. Dit schetst een beeld dat zowel het algehele eigenaarschap van het proces als de verantwoordelijkheid voor afzonderlijke onderdelen ervan ontbreekt. Voor het tot stand brengen van een effectieve samenwerking is het van belang om hierin verandering teweeg te brengen.



Op de hoogte van de werkzaamheden van de PI



Op de hoogte van de werkzaamheden van de gemeente/ZVHH



Op de hoogte van de werkzaamheden van reclassering

Een van de oorzaken voor dit gebrek aan eigenaarschap ligt hoogstwaarschijnlijk in het ontbreken van een duidelijke koers. Het is noodzakelijk dat alle betrokkenen gezamenlijk een helder doel voor ogen hebben. Een heldere koers draagt bij aan duidelijkheid en transparantie, waardoor het faciliteert in het eenvoudiger sturen, definiëren van ieders rol, het op zich nemen van verantwoordelijkheid voor individuele taken binnen het proces, en voor het algehele verloop van het proces. Dit fenomeen manifesteert zich niet alleen in de uitvoering, maar strekt zich uit over alle niveaus: strategisch, tactisch en operationeel. Het is essentieel dat er een heldere structuur wordt ontwikkeld waarin duidelijk wordt aangegeven waar besluitvorming plaatsvindt, waar verantwoording wordt afgelegd, waar streefwaarden worden vastgesteld en waar keuzes worden gemaakt. Op basis hiervan kunnen expliciete afspraken worden gemaakt met de uitvoerende partijen.

4.3 Data gestuurd werken

Interventies worden veelal ingezet op basis van persoonlijke ideeën, ervaringen en individuele intuïtie. Er wordt nog onvoldoende datagestueerd gewerkt vanwege het gebrek aan beschikbare informatie en het feit dat het werken op basis van feitelijke gegevens nog een nieuw te ontwikkelen werkwijze is.

Om een meer datagestuurde aanpak te realiseren, is het van cruciaal belang om een database te ontwikkelen waarin informatie wordt verzameld over drie essentiële aspecten: het persoonlijke leven van de betrokkenen (leefgebieden), de uitgevoerde interventies en de recidivecijfers. Het verzamelen van deze gegevens biedt verschillende mogelijkheden:

1. Het biedt de mogelijkheid om de effectiviteit van de interventies te evalueren. Door te analyseren welke interventies succesvol zijn geweest en welke niet, kan een beter inzicht worden verkregen in welke aanpak het meest effectief is in het verminderen van recidive.
2. Het biedt de mogelijkheid om een voorspellende waarde te creëren met betrekking tot de kans op recidive. Door patronen en trends in de data te identificeren, kan worden voorspeld welke factoren verband houden met een verhoogd risico op herhaald delictgedrag.

Deze werkwijze helpt bij de uitdaging om zo efficiënt en effectief mogelijk te werken en te komen tot een weloverwogen aanpak. Het zal bijvoorbeeld helpen bij het maken van keuzes, zoals wel of niet inzetten op kort- en/of langgestraften, de focus op veiligheidsrisico's versus bestaanszekerheid, de keuze om al dan niet naar de PI's te gaan, de beslissing om het lokale veld wel of niet in te zetten bij kortgestraften, welke ketenpartner het meest geschikt is om een gedetineerde te bezoeken. Daarnaast is het helpend bij het maken van beleidskeuzes en bij het opstellen van realistische streefwaarden, waardoor duidelijk wordt wanneer tevredenheid is bereikt en welke verwachtingen er onderling bestaan.

Het opzetten van een dergelijke database en het systematisch verzamelen van deze gegevens zijn cruciale stappen om een meer datagestuurde benadering te implementeren en effectieve strategieën te ontwikkelen voor het verminderen van recidive.

4.4 Klantreis

Hieronder volgt een beschrijving van zowel het beoogde scenario als de feitelijke uitvoering met betrekking tot detentie en re-integratie. De beschrijvingen zijn gestructureerd volgens de stappen die een gedetineerde doorloopt gedurende dit proces:

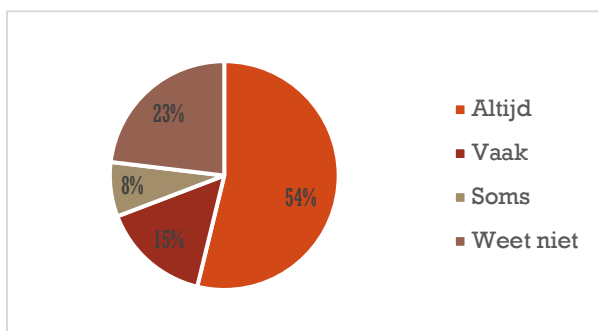
- a) Melding
- b) Verzamelen van gegevens
- c) Gesprek gedetineerde
- d) Plan van aanpak
- e) Uitvoering plan van aanpak (inclusief overdracht)
- f) Monitoring

Melding

In het proces van detentie en terugkeer vormt de initiële stap de melding. Deze procedure omvat het moment waarop de Justitiële Informatiedienst (JustiD) via het Injus-systeem (Informatieportaal Justitiabelen) melding maakt aan de gemachtigde gemeenten van zowel de aanvangs- als einddatum van elke strafrechtelijke opsluiting, alsook de betreffende detentie-inrichting waar de betrokken inwoner verblijft. Deze melding verschaft de gemeente de gelegenheid om contact te leggen met de gedetineerde inwoners en hen ondersteuning aan te bieden. Deze meldingen komen binnen bij het Zorg en Veiligheidshuis via het Injus-systeem. Na ontvangst bekijkt een medewerker van het Zorg en Veiligheidshuis:

- Of en welke gegevens er moeten worden gedeeld met andere instanties.
- Welke gegevens moeten worden verzameld om tot een complete foto te komen.

Deze afweging gebeurt echter niet aan de hand van gestandaardiseerde werkafspraken en protocollen, met één uitzondering: de standaard melding aan de gemeente om de uitkering stop te zetten. In de grafiek hieronder is geïllustreerd dat de respondenten van de enquête dit aspect bevestigen. En de meeste respondenten op de hoogte zijn van deze afspraak.

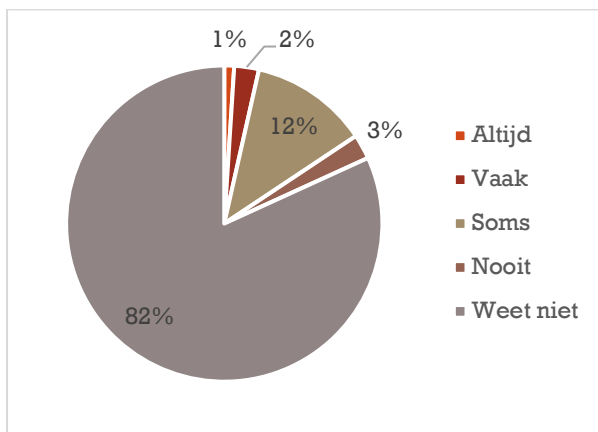


Bekend met afspraak betreffende het beëindigen van de uitkering

Er is een noodzaak om werkafspraken op te stellen met betrekking tot welke meldingen moeten worden gedeeld, aan wie, welke informatie vereist is en met welk specifiek doel. Hierbij dient ook aandacht te worden besteed aan de noodzakelijke voorwaarden voor het delen van gegevens met gevoelige privacyaspecten, aangezien dit waarschijnlijk momenteel ontoereikend geborgd is. Medewerkers konden onvoldoende aangeven tot het waarom van gegevensdelen, de doeleinden hiervan, alsmede van welke systemen ze gebruik mogen maken. De ontoereikende waarborging van de privacy bij het delen van gevoelige gegevens is van toepassing op alle fasen waarin informatie wordt vergaard en uitgewisseld tussen betrokken partijen.

Verzamelen van gegevens

In het kader van het bestuurlijk akkoord en de wet Straffen en Beschermen is overeengekomen dat de gedetineerde primair verantwoordelijk is voor zijn eigen re-integratie. Zodra een gedetineerde in een Penitentiaire Inrichting is geplaatst, wordt binnen een termijn van vier weken een gesprek gevoerd. Tijdens dit gesprek worden eventuele tekortkomingen in basisbehoeften geïdentificeerd, zoals het ontbreken van een identiteitsbewijs, inkomsten en bezigheden overdag, huisvesting, inzicht in schulden en, indien relevant, behoefte aan zorg. Deze informatie wordt samengevat in een informatieblad dat naar de gemeente wordt verzonden. Op dit informatieblad heeft de gedetineerde tevens de mogelijkheid om ondersteuning te vragen bij de zorg voor thuiswonende kinderen of andere afhankelijke personen. Door deze informatie vanuit de PI te koppelen aan de gegevens van de gemeente wordt getracht een alomvattend beeld van de gedetineerde te verkrijgen.



Gegevens verzamelen door PI

Uit bovenstaande grafiek is op te maken dat uit de respons van de geïnterviewdeerden, die op de hoogte zijn van de activiteiten die de PI's zou moeten ondernemen met betrekking tot gegevensverzameling, blijkt dat de PI's niet altijd volledig voldoen aan de vastgestelde afspraken zoals uiteengezet in het bestuurlijk akkoord. De geïnterviewde respondenten wijzen er eveneens op dat er beperkt contact wordt gelegd met de gemeente (inclusief het Zorg- en Veiligheidshuis), wanneer een gedetineerde niet gemotiveerd is. Volgens hen blijft hier een onbenut potentieel liggen. Het gemeentelijke aanbod zou mogelijk kunnen bijdragen aan een verandering in motivatie. Dit wordt bevestigd in regio's waar de gemeente nauw samenwerkt met de PI's of waar vertegenwoordigers van de gemeente direct contact hebben met gedetineerden. De mogelijkheid om concrete afspraken, perspectieven en keuzemogelijkheden aan te reiken, biedt de gedetineerde een bepaalde vorm van perspectief en kan motiverend werken, zoals aangegeven door de geïnterviewden. En na vrijlating uit detentie behouden zij de optie om op deze persoon terug te vallen, mochten er zich knelpunten voordoen met betrekking tot de uitvoering van het plan.

De geïnterviewden geven aan dat in veel gevallen het informatieblad vanuit de PI's beperkt is ingevuld, waardoor het lastig is om een plan van aanpak op te stellen, omdat er gegevens ontbreken. Argumenten die gegeven worden waarom de informatie onvolledig is zijn:

- Personeelstekort binnen de PI's
- Geen motivatie aanwezig bij gedetineerde
- Korte tijd detentieperiode

Het bovenstaande knelpunt bestaat al geruime tijd, niet alleen in de regio Gooi en Vechtstreek. Ondanks vele interventies die zijn toegepast, heeft dit de afgelopen jaren nog niet geleid tot het gewenste resultaat. Echter de laatste maanden is het mogelijk voor de PI's om de D&R plan te delen met de gemeenten of het Zorg- en Veiligheidshuis en gebeurt dit ook steeds vaker. Enkele geïnterviewden geven aan dat ze hierdoor meer op de hoogte zijn van hetgeen wordt ingezet in de PI's en wat een verbetering geeft ten opzichte van de verkregen informatie in het verleden.

Landelijk hebben diverse gemeenten besloten om zelf actief informatie te verkrijgen over de gedetineerde. In sommige gevallen gaan gemeenten zelf naar de PI's, voeren gesprekken met gedetineerden en stellen op basis hiervan een plan van aanpak op. In deze regio heeft het Zorg en Veiligheidshuis deze verantwoordelijkheid op

zich genomen. Zij selecteren welke informatie moet worden vergaard en gedeeld, en met wie deze gegevens moeten worden gedeeld. Het Zorg en Veiligheidshuis verwerft gedeeltelijk zelf deze gegevens, raadpleegt daarvoor ketenpartners zoals de gemeente, politie en reclassering, of verzoekt Exodus of de PI om contact met de gedetineerde op te nemen. Medewerker van het Zorg en Veiligheidshuis bezoekt zelden zelf een gedetineerde. Beslissingen omtrent het verzamelen van informatie zijn voornamelijk gebaseerd op individuele inzichten en veiligheidsrisicoanalyses met betrekking tot terugkeer uit detentie. Echter, er zijn geen formele werkafspraken of collectieve beslissingen over deze processen vastgelegd, inclusief het tijdstip van aanvang van het verzamelen van gegevens. Enkele geïnterviewden hebben aangegeven dat zij van mening zijn dat het verzamelen van gegevens eerder zou moeten beginnen om voldoende tijd te hebben voor het opstellen van een plan van aanpak.

Uit de enquêteresultaten blijkt dat er vrijwel geen gegevens worden verzameld met betrekking tot de achterblijvers en het sociale netwerk van de gedetineerde. Dit aspect wordt zowel bij de gemeente als het Zorg- en Veiligheidshuis niet als een prioriteit beschouwd. Gezien de bevindingen van het onderzoek van het WODC, is het de moeite waard om te overwegen om dit aspect in de toekomst wel aandacht te geven.

Gesprek

In de context van landelijke richtlijnen wordt beoogd dat er persoonlijke gesprekken plaatsvinden met alle gedetineerden. In de praktijk blijkt echter dat dit vaak nog niet gebeurt of dat informatie over de gedetineerde wordt verkregen van derden, niet rechtstreeks van de gedetineerde zelf. Hoewel het de taak van medewerkers binnen de PI's zou moeten zijn om met alle gedetineerden te spreken, blijkt dit in de praktijk niet te gebeuren. Voor gedetineerden waarvan het Zorg- en Veiligheidshuis het als relevant beschouwt om informatie te vergaren, bepalen zij welke gedetineerde bezocht moet worden in detentie, of er over hen wordt gesproken met anderen in plaats van direct met de gedetineerde zelf, en bij wie er geen actie wordt ondernomen.

Wanneer het als noodzakelijk wordt beschouwd om in gesprek te gaan met een gedetineerde in detentie, wordt dit meestal overgelaten aan Exodus of de reclassering. Aangezien Exodus niet altijd op de hoogte is van de sociale kaart van de gemeenten, betekent dit dat zij niet meteen met de gedetineerde kunnen overleggen betreffende de mogelijkheden binnen de gemeente, zoals passend aanbod, en dergelijke. Dit gebrek aan kennis wordt tevens bevestigd in het interview met Exodus. Op dit moment leggen zij deze vragen terug bij het Zorg- en Veiligheidshuis. Het opstellen van werkafspraken en het vergroten van de kennis omtrent het sociale netwerk zouden naar alle waarschijnlijkheid een deel van deze problematiek kunnen ondervangen. Het is van belang om de effectiviteit van deze interventies te betrekken bij de analyse van recidive. Op basis van de bevindingen kunnen afspraken worden gemaakt met organisaties zoals Exodus, of er kan worden besloten andere professionals in te schakelen voor het bezoeken van gedetineerden in de PI. Het kan tevens overwogen worden om professionals in te zetten die zich specifiek richten op huisvesting of re-integratie in de arbeidsmarkt, in lijn met de bevindingen van de zesde meting van het WODC.

De situatie bij de reclassering is vergelijkbaar met die van Exodus. Het verschil ligt in het feit dat het reclasseringstraject begint tijdens detentie en dat zij na detentie verbonden blijven aan de (ex)gedetineerde. Dit geldt soms ook voor Exodus. Ook in deze stap zijn de besluiten niet gebaseerd op protocollen of werkafspraken, net zoals in de voorgaande stappen.

Zoals reeds aangegeven vindt er nu geen persoonlijk gesprek plaats met alle gedetineerden. Het is van belang om, op basis van een analyse van recidive, te beoordelen of een persoonlijk gesprek een positiever effect kan hebben op het verminderen van recidive in vergelijking met het ontbreken van een persoonlijk gesprek. Bovendien kan dan worden besloten wie verantwoordelijk zal zijn voor het uitvoeren van deze interventie.

Plan van aanpak

Conform de wet dient binnen vier weken na aanvang van de detentie in een Penitentiaire Inrichting (PI) een Detentie- en Re-integratieplan (D&R-plan) te worden opgesteld, bij voorkeur in samenspraak met de gedetineerde. Dit plan vormt de basis voor het gezamenlijk uitstippelen van een persoonlijk traject voor de gedetineerde, in samenwerking met de gedetineerde zelf en, indien mogelijk, met ketenpartners, ter voorbereiding op de terugkeer naar de maatschappij.

De meeste geïnterviewden zijn niet op de hoogte zijn van het D&R plan van een gedetineerde. Enkele geïnterviewden gaven wel aan dat sinds enkele maanden de D&R plannen worden gedeeld met het Zorg en

Veiligheidshuis en dat wijzigingen en aanvullingen in dit plan ten alle tijden kunnen bekeken worden. Ondanks deze verbetering zien we dat het Zorg en Veiligheidshuis ook zelf nog plan van aanpak maakt. Echter, ook in deze stap geldt dit slechts voor een deel van de doelgroep en niet voor allen. Afwegingscriteria die hierbij worden gehanteerd zijn:

- a. Motivatie gedetineerde
- b. Risico voor de omgeving bij terugkeer
- c. Geen kans van slagen
- d. Te ver reizen
- e. Geen of weinig contact te krijgen met de PI

Opmerkelijk is dat lang niet in alle gevallen de gemeente op de hoogte is van het plan van aanpak en/of van de inhoud van het D&R plan. Daarnaast worden zij niet altijd betrokken bij het vaststellen van de complete foto en het daaruit voortvloeiende interventies. Terugkoppeling blijft in vele gevallen achterwege. Evenzo komt het voor dat de gemeente een plan van aanpak opstelt, omdat zij voor detentie al betrokken waren bij de gedetineerde en het Zorg en veiligheidshuis hiervan niet op de hoogte is. En in de meeste gevallen wordt nog niet aangesloten op het D&R plan die is opgesteld door de PI's.

Ook hier blijkt dat er geen specifieke werkvoorschriften, -afspraken, of richtlijnen ten grondslag liggen aan de gemaakte keuzes en werkmethoden.

In bepaalde gevallen faciliteert de PI een trajectgesprek, gezamenlijk met de gedetineerde. Dit gesprek schetst de contouren van het re-integratietraject: takenverdeling, vastgestelde doelen, overeengekomen acties om recidive te verminderen, de verantwoordelijke partij voor het traject, en de monitoring daarvan. In sommige zeldzame gevallen neemt de gemeente of het Zorg- en Veiligheidshuis deel aan dit overleg.

Tijdens detentie kunnen de PI's de reclassering consulteren voor advies en/of hun betrokkenheid bij de uitvoering van (specifieke delen van) het D&R-plan. Wanneer de reclassering beperkte capaciteit heeft, geven zij prioriteit aan het vervullen van hun wettelijke verplichtingen. Binnen de kaders van hun wettelijke taken benadrukt de reclassering dat zij over het algemeen altijd betrokken zijn bij het trajectgesprek.

Uitvoering plan van aanpak (inclusief overdracht)

In deze fase draagt de gemeente een cruciale verantwoordelijkheid bij de uitvoering van het opgestelde plan van aanpak, met betrekking tot de ondersteuning van de (ex)gedetineerde bij het op orde brengen van basisvoorwaarden. Het is aan de gemeente om de randvoorwaarden en voorzieningen te faciliteren en de regie te voeren voor inwoners die daartoe zelf niet in staat zijn. Gezien de duur van de detentieperiode zal de uitvoering van het plan van aanpak veelal na deze periode plaatsvinden. Daarom is het logisch om de regie over de uitvoering van het plan van aanpak over te dragen aan de gemeente zodra de gedetineerde de detentie verlaat. Tijdens de detentieperiode kan de regie worden belegd bij het Zorg- en Veiligheidshuis.

Bij het verlaten van detentie wordt op dit moment de regierol voor ex-gedetineerden die onder de doelgroep van het Zorg en Veiligheidshuis vallen, door hen vervuld. Voor ex-gedetineerden die vallen binnen de Persoonsgerichte Aanpak (PGA) wordt de regie uitgeoefend door een PGA-expert of een interventiespecialist van de gemeente. De zogenaamde 'draaideur'- ex-gedetineerden, die vaak verblijven in dag- en nachtopvang, keren hier na detentie terug. Bij deze groep ligt de regie vaak bij een zorgaanbieder, een lokaal team of een interventiespecialist van de gemeente. In sommige gevallen wordt de regie overgenomen door Exodus of een andere zorgaanbieder. Ook hier blijkt dat er geen specifieke werkvoorschriften, -afspraken, of richtlijnen ten grondslag liggen aan de gemaakte keuzes en werkmethoden.

Monitoring

Om een grondig inzicht te verkrijgen in de effectiviteit van de aanpak, is het noodzakelijk om te monitoren. Hiermee wordt de mogelijkheid gecreëerd om informatie met betrekking tot de nazorg voor ex-gedetineerden te verzamelen en data te genereren die een voorspellende waarde hebben met betrekking tot de effectiviteit van de toegepaste interventies. Zoals uiteengezet in paragraaf 4.3, kunnen deze data een ondersteunende rol spelen bij het maken van keuzes, rekening houdend met de beschikbare middelen en capaciteit.

Op dit moment zijn er nog geen afspraken over deze kwestie vastgelegd. Het is echter van essentieel belang om dit alsnog te doen, waarbij het logischerwijs verstandig lijkt om deze verantwoordelijkheid toe te wijzen aan het Zorg- en Veiligheidshuis.

Conclusies

Hieronder volgen een aantal conclusies die op basis van de rapportage van bevindingen zijn getrokken.

1. Doelstellingen ontbreken of niet concreet en kritische prestatie indicatoren en streefwaarden zijn niet of nauwelijks bepaald, waardoor er onvoldoende sturing op het gehele proces is.

Er is reeds substantieel beleid ontwikkeld, gebaseerd op de huidige visies en uitgangspunten binnen zowel het sociaal domein als het veiligheidsdomein. Er zijn tevens voldoende beginselen voorhanden waarop nazorg voor gedetineerden gebaseerd kan worden. Niettemin ontbreekt een adequate concretisering van deze beleidsprincipes naar doelstellingen, KPI's en streefwaarden bij de aanpak voor deze doelgroep. Dit resulteert in een gebrek aan adequaat sturing op bestuurlijk, beleidsmatig, uitvoerend en controlerend niveau in het detentie- en terugkeerproces. Bovendien ontbreekt het aan een adequaat gestructureerd kader waarbinnen deze beslissingen worden genomen, waar verantwoording wordt afgelegd, waar streefwaarden worden gedefinieerd en waar besluitvormingsprocessen plaatsvinden.

2. Gebrek aan datagestuurde benadering

Het ontbreken van een database belemmert het uitvoeren van analyses en het evalueren van de effecten van interventies en de kans op recidive. De besluitvorming met betrekking tot de inzet van interventies, alsmede de toewijzing van middelen en capaciteit, kan daardoor niet op basis van objectieve gegevens plaatsvinden. Deze vinden nu plaats op grond van individuele interpretaties, ervaringen en intuïtieve afwegingen.

3. Gemis inzet op huisvesting en op werk

Hoewel onderzoek aantoont dat huisvesting en werk aanzienlijke invloed hebben op de kans op recidive, blijkt hier binnen diverse beleidsvisies geen specifieke nadruk op te liggen. Evenmin wordt er expliciet aandacht besteed aan deze aspecten als randvoorwaarde om andere doelstellingen te bereiken, zoals bijvoorbeeld geformuleerd in het IVP.

4. Inzet bij detentie en terugkeer is voornamelijk gericht op risicobeperking.

De afgelopen jaren is de focus voornamelijk gericht geweest op het voorkomen van risico's bij gedetineerden die na detentie als potentieel gevaarlijk voor de samenleving worden beschouwd. Deze aanpak heeft zich niet specifiek gericht op het verwezenlijken van de overkoepelende doelstelling: het bieden van een kans aan eenieder om een alternatieve levenskeuze te maken en het bereiken van bestaanszekerheid. Daarnaast heeft er weinig tot geen inzet plaatsgevonden voor kortgestraften.

Opmerkelijk is bovendien het gebrek aan aandacht voor achterblijvers/thuisfront en het opbouwen van een sociaal netwerk.

5. Het uitvoeringsproces is nog niet optimaal

De taken en verantwoordelijkheden van diverse partijen stemmen momenteel niet overeen met de vastgelegde afspraken in het bestuurlijk akkoord en de Wet Straffen en Beschermen. De betrokken partijen weten onvoldoende wat ze van elkaar mogen verwachten of hebben onvoldoende beeld van hetgeen de ander te bieden heeft. Er bestaat een gebrek aan adequate afstemming tussen gemeenten, het Zorg- en Veiligheidshuis, PI's en reclassering. De uitgevoerde werkzaamheden vertonen fragmentatie, vertonen overlapping en er ontbreekt een overkoepelend overzicht.

De huidige toedeling van de regiefunctie na detentie aan diverse professionals, afhankelijk van de doelgroep, draagt bij aan fragmentatie, een verhoogd risico op gegevensverlies, ontoereikende afstemming, en het eventueel niet nakomen van afspraken die gemaakt zijn tijdens detentie.

6. Optimaliseren van de samenwerking

Er ontbreekt een gestructureerde samenwerking met een raamwerk van werkafspraken, werkinstructies en protocollen dat kan bijdragen aan een duurzame samenwerking waarop kan worden teruggevallen en waarin duidelijk is wie wat doet. Het ontbreken van deze documenten vergroot de afhankelijkheid van individuen en resulteert in een minder uniforme werkwijze. Ondanks het gebrek aan een gestructureerd kader, blijkt er bij alle geïnterviewden actieve betrokkenheid en bereidheid te zijn om oplossingen te zoeken en daadwerkelijk te willen samenwerken.

7. Borging van delen van privacygevoelige gegevens ontbreekt

Er vindt aanzienlijke uitwisseling plaats van privacygevoelige gegevens, waarbij de mogelijkheid bestaat dat deze wijze van gegevensuitwisseling niet voldoet aan de gestelde eisen en/of dat de betrokkenen onvoldoende bekend zijn met de geldende regelgeving op dit gebied. Het is van essentieel belang om randvoorwaarden te organiseren, zodat op een correcte wijze met privacygevoelige gegevens wordt omgegaan.

8. Er zijn mogelijkheden en kansen om tot een gezamenlijk plan van aanpak te komen.

Op basis van de beschikbare statistische gegevens kan geconcludeerd worden dat de duur van detentie in de afgelopen twee jaar is toegenomen. Het is evident dat deze verlengde detentieperiode meer mogelijkheden biedt om in samenwerking met de PI's een gezamenlijk plan van aanpak te formuleren.

Bovendien wijzen statistieken uit dat de meerderheid van de gedetineerden binnen een straal van 60 kilometer wordt geplaatst, en dit gegeven kan worden meegewogen bij het maken van toekomstige keuzes. Goede relatie met de PI's, het behouden van overzicht en logistieke vaardigheden dragen bij aan een efficiënte omgang met de tijdsinvestering van alle betrokken partijen. Ook het feit dat de PI's nu D&R plannen kunnen delen, draagt bij aan het tot stand komen van een gezamenlijk plan van aanpak, hetgeen start in detentie en voorgezet wordt na detentie.

Aanbevelingen

1. Organiseren van een besluitvormings- en verantwoordingsproces

Om een gezamenlijke koers te bepalen, is het van belang helderheid te scheppen over binnen welke grenzen beslissingen worden genomen, waar streefwaarden worden vastgesteld, waar keuzes worden gemaakt op basis van beschikbare middelen en capaciteit, en waar verantwoording wordt afgelegd. Bij het maken van deze keuzes kunnen de analyses op grond van de database een ondersteunende rol spelen.

2. Opzetten van een database en werken met analyses

Gezien de centrale rol die het Zorg- en Veiligheidshuis speelt en het feit dat zij al over hoeveelheden informatie beschikken, is het een logische keuze om het Zorg- en Veiligheidshuis te belasten met de ontwikkeling en het beheer van een database. Deze database zou informatie moeten bevatten over het persoonlijke leven van individuen, de toegepaste interventies, en gegevens over recidive. De voornaamste doelen van deze database zijn het verkrijgen van inzicht in de effectiviteit van interventies en het bieden van een voorspellende waarde met betrekking tot de kans op recidive.

Door deze verantwoordelijkheid aan het Zorg- en Veiligheidshuis toe te wijzen, kan er gebruik worden gemaakt van hun bestaande infrastructuur, expertise en toegang tot relevante informatiebronnen. Dit zou de efficiëntie en effectiviteit van het verzamelen en analyseren van gegevens ten goede komen, wat op zijn beurt zou bijdragen aan het verbeteren van de besluitvorming en de uitvoering van interventies gericht op het verminderen van recidive.

Deze benadering stelt het Zorg- en Veiligheidshuis in staat om in samenwerking met iedere gemeente en ketenpartners constructieve gesprekken te voeren over het maken van beleidskeuzes, de focus en het opstellen van jaarlijkse uitvoeringsagenda's.

Het ontwikkelen van een database en het maken van analyses is geen eenmalige onderneming, maar zal voortdurend nieuwe inzichten opleveren op basis van nieuwe informatie. Het is daarom raadzaam om periodiek te evalueren welke interventies zijn uitgevoerd en in hoeverre verdere inzet als kansrijk wordt beschouwd. Dit stelt in staat om capaciteit en middelen zo efficiënt mogelijk in te zetten en uiteindelijk te komen tot een effectieve en weloverwogen aanpak.

Het samenstellen van een uitgebreide dataset vergt tijd en nauwgezette afwegingen bij het invullen van de database. Het is van essentieel belang om van tevoren te bepalen welke indicatoren nodig zijn om de beoogde analyses uit te voeren. Het verkrijgen van informatie van gemeenten en ketenpartners is cruciaal om tot een volledige en uitgebreide database te komen. Door informatie van verschillende bronnen te integreren, kunnen meer accurate en gedetailleerde analyses worden uitgevoerd.

Om data gestuurd werken te realiseren is het van belang dat:

1. Dit gedragen wordt door alle betrokken organisaties.
2. Alle data die nodig is aanwezig is en te gebruiken is.
3. De medewerkers betrokken worden en dat ze op de juiste manier worden meegenomen in de nieuwe manier van werken.
4. Voldoende capaciteit en middelen beschikbaar zijn bij alle betrokkenen.

3. Het vaststellen van de noodzaak tot inzet op huisvesting, sociaal netwerk en werk

Op basis van de analyse die gemaakt worden uit de database kan worden bepaald of aanvullende inspanningen op het gebied van huisvesting en werk noodzakelijk zijn. Indien ingezet gaat worden op laatstgenoemde aspect, dient eveneens overwogen te worden of deze inzet specifiek gericht moet zijn op uitkeringsgerechtigden of dat deze toepasbaar is op een bredere doelgroep. Een vergelijkbare afweging geldt voor de inzet op het versterken van het sociaal netwerk, aandacht voor de achterblijvers en een keuze maken over de focus op veiligheidsrisico's versus bestaanszekerheid.

4. Het Zorg en Veiligheidshuis fungeert als de spil

Voor degenen waarop de interventie gericht zal zijn, dienen gegevens te worden verzameld om tot een complete "foto" te komen, met daaraan gekoppeld een plan van aanpak wordt opgesteld, die vervolgens wordt uitgevoerd. In deze diverse fasen vervullen verschillende actoren telkens wisselende rollen.

Een effectieve samenwerking met de PI's vereist investeringen en diepgaande kennis van dit domein. Om deze reden is het wijs om deze coördinerende taak te centraliseren bij het Zorg en Veiligheidshuis, die kan waarborgen dat de PI's zoveel mogelijk informatie verzamelt en D&R plannen opstelt en indien nodig, afstemming bewerkstelligt tussen de PI's en het lokale veld binnen de verschillende gemeenten.

In de fasen van gegevensverzameling en het opstellen van een plan van aanpak, fungeert de PI als initiator, maar zal het Zorg- en Veiligheidshuis de centrale schakel moeten zijn naar alle gemeenten. Het Zorg en Veiligheidshuis waarborgt aanvullende gegevensverzameling en streeft naar een zo volledig mogelijke "foto". Tevens waarborgt het Zorg en Veiligheidshuis dat de interventies in het plan, gebaseerd zijn op de mogelijkheden binnen de diverse gemeenten. Hierbij betreft het niet zozeer de uitvoering zelf, maar eerder de coördinatie om de juiste persoon of organisatie te betrekken bij het gezamenlijk opstellen van het plan. Dit proces gebeurt in overleg met de personen die ook betrokken zullen zijn bij de uitvoering binnen de gemeente. In dit verband is het cruciaal dat binnen elke gemeente een aangewezen contactpersoon aanwezig is. Deze persoon dient ervoor te zorgen dat de werkzaamheden in overeenstemming met de geldende werkafspraken worden uitgevoerd en fungeert als sparringpartner voor de uitvoerende medewerker van het Zorg en Veiligheidshuis. Dit zelfde geldt voor reclassering.

Het Zorg- en Veiligheidshuis zorgt er tevens voor dat alle betrokkenen op de hoogte zijn van het plan van aanpak (of D&R plan) en de overeengekomen interventies met de gedetineerde.

Hoewel het Zorg en Veiligheidshuis verantwoordelijk is voor het verkrijgen van een adequaat overzicht, rust de verantwoordelijkheid bij de gemeente, reclassering en andere ketenpartners om de benodigde informatie te verstrekken en passende interventies toe te passen. Bovendien is het de verantwoordelijkheid van de gemeente om randvoorwaarden te creëren die bijdragen aan een effectieve aanpak.

Op het moment dat er geen gegevens zijn verzameld en er geen volledig beeld beschikbaar is van een gedetineerde die reeds uit detentie is, zal het Zorg en Veiligheidshuis het initiatief moeten nemen om deze situatie te melden aan het lokale veld, waarbij tevens de gedetineerde hiervan op de hoogte wordt gesteld. Vervolgens is het lokale veld verantwoordelijk voor het maken van een plan van aanpak en indien nodig daarbij de regie te voeren over de desbetreffende (ex) gedetineerde. Daarnaast is het aan te bevelen om het lokale veld de verantwoordelijkheid te geven over de ondersteuning van achterblijvers/thuisfront. In beide gevallen dient een afweging te worden gemaakt tussen het uitgaan van een eigen hulpvraag of op initiatief van de professional.

In veel gevallen zal de uitvoering van het plan van aanpak niet plaatsvinden tijdens de detentieperiode. Zodra de gedetineerde de detentie verlaat, verschuift de regie vanuit het Zorg en Veiligheidshuis. De coördinatie kan dan op diverse locaties worden belegd, afhankelijk van de specifieke doelgroep. Bij doelgroepen die onder het Zorg en Veiligheidshuis vallen (bijvoorbeeld Top X), blijft de regie daar liggen. Voor overige doelgroepen kan deze liggen bij de PGA-expert, de WMO, of zorgaanbieders. Het Zorg en Veiligheidshuis zal ervoor moeten zorgen dat er een overdracht plaats vindt naar de betrokken regiehouder.

Deze overdracht en afstemming is van belang om te zorgen dat niemand tussen wal en schip valt. In dit kader is het nodig dat er per gemeente expliciete afspraken worden vastgesteld met betrekking tot de regievoering, waarbij duidelijk wordt wie wanneer de regie op zich neemt en over welke doelgroepen. Bovendien dienen er afspraken te worden gemaakt over de wijze waarop de overdracht plaatsvindt.

De toepassing van de PGAX-applicatie kan hierbij ondersteunend zijn. Binnen deze applicatie kunnen gegevens die gedurende detentie zijn vergaard worden opgeslagen, inclusief het plan van aanpak en/of het D&R-plan. Daarnaast biedt de applicatie de mogelijkheid om aan te geven welke professional de regiefunctie bekleedt, welke interventies dienen te worden uitgevoerd, hoe de uitvoering verloopt, en welke resultaten zijn behaald. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid om gezamenlijk en onder eenduidige regie aan een casus te werken.

5. Het optimaliseren van de samenwerken

Het is van essentieel belang dat de huidige samenwerking wordt geoptimaliseerd, waarbij collectief besloten wordt welke casussen prioritair zijn, wie verantwoordelijk is voor welke casus, en welke interventies worden ingezet. Het is van groot belang dat deze processen onderling worden afgestemd. Individuele besluitvorming dient plaats te maken voor gezamenlijke besluitvorming, waarin de betrokken partijen gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen voor de te nemen stappen. Het is daarnaast noodzakelijk dat de operationele processen worden vastgelegd, vergezeld van werkafspraken, werkinstructies en protocollen. Het is de verantwoordelijkheid van het Zorg- en Veiligheidshuis om ervoor te zorgen dat deze documenten worden opgesteld en opgeleverd. Om dit te bewerkstelligen, is echter de inbreng en commitment vereist van alle betrokken gemeenten en de diverse afdelingen die participeren in de vijf leefgebieden. Het is cruciaal dat alle betrokken partijen zich verbinden aan de gemaakte afspraken, waarbij het essentieel is dat alle uitvoerende medewerkers hiervan op de hoogte zijn. Het is tevens aan de gemeente om te garanderen dat deze afspraken worden geïmplementeerd binnen de eigen organisatiestructuur. Deze verantwoordelijkheid strekt zich eveneens uit naar de ketenpartners, waaronder reclassering, politie en Exodus, indien van toepassing. Op deze wijze zal het bewerkstelligen van documentatie van operationele processen en bijbehorende werkafspraken, werkinstructies en protocollen niet alleen dienen om een gestructureerd kader te bieden, maar zal het tevens resulteren in een verhoogd bewustzijn onder medewerkers omtrent elkaars taken en de verwachtingen die men van elkaar mag hebben, alsook de redenen achter dergelijke verwachtingen.

Van de ketenpartners mag worden verwacht dat zij investeren in uitgebreide kennis van de sociale kaart in iedere gemeente, zodat zij tijdens gesprekken met gedetineerden kunnen aangeven welke mogelijkheden binnen de desbetreffende gemeente beschikbaar zijn en tot wie zij zich kunnen wenden. Dit draagt tevens bij aan de meerwaarde van het gesprek met de gedetineerde.

6. Het beoordelen van naleving aan de vereisten van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)

Het opzetten van een detentie- en terugkeertraject vereist noodzakelijkerwijs het uitwisselen van gegevens tussen betrokken partijen. Het is van wezenlijk belang dat het Zorg en Veiligheidshuis het voortouw neemt in het evalueren van de huidige werkwijze en het waarborgen van AVG-conformiteit inclusief het uitvoeren van een DPIA. De gemeenten dienen hierbij input te leveren met betrekking tot de gehanteerde werkwijzen. Hiermee wordt echter niet elke organisatie ontslagen van de plicht om zelf verantwoordelijkheid te nemen in deze. Bovendien wordt er frequent gesproken over de (ex)gedetineerde in plaats van met de (ex)gedetineerde. Het is aan te bevelen om dit aspect te integreren in de implementatie van de afspraken met betrekking tot privacy borging.

Bijlage: taken en verantwoordelijkheden conform handleiding bestuurlijk akkoord

Identiteitsbewijs

PI stelt vast of gedetineerde ID bewijs heeft

Iedere gedetineerde heeft na verlaten PI een ID bewijs

Onderdak

PI geeft stand van zaken mbt huisvesting door aan gemeente

Indien nodig zet gemeente gedetineerde op lijst beschermd wonen

PI bespreekt mogelijkheden tot behoud van huidige huisvesting met gedetineerde

Gemeente heeft afspraken over behouden huidige huisvesting (bv doorbetalen van de huur, onderhuur)

PI helpt bij inschrijven woningzoekende

Gemeente ondersteunt gedetineerde bij vinden van huisvesting

Huisvestingsbehoefte van ex-gedetineerde is onderdeel van de woonzorgvisie van de gemeente

Gemeente past kostendelersnorm toe bij huisvesting in eigen netwerk

Afspraken binnen gemeente over inschrijven in BRP na detentie

Werk

PI brengt de arbeidssituatie in kaart

PI geeft aan de gemeente door wat de hulpvraag/wens is m.b.t. werk na detentie

Binnen de gemeente afspraken gemaakt over het voortzetten van werk/leertrajecten na detentie

PI helpt gedetineerde met het zoeken van werk

Gemeente heeft afspraken met het bedrijfsleven over het plaatsen van ex-gedetineerden

PI heeft afspraken met het bedrijfsleven over het plaatsen van ex-gedetineerden

Gemeente heeft afspraken over arbeidstoeleiding voor ex-gedetineerden

Inkomen

PI geeft informatie door aan gemeente over inkomen gedetineerde voor detentie

Gemeente geeft informatie door aan PI over inkomen gedetineerde voor detentie

Reclassering geeft informatie door aan PI over inkomen gedetineerde voor detentie

Indien op verzoek van gedetineerde onderzoekt PI of terugkeer naar huidige baan mogelijk is.

Indien op verzoek van gedetineerde onderzoekt gemeente of terugkeer naar huidige baan mogelijk is.

Indien op verzoek van gedetineerde onderzoekt reclassering of terugkeer naar huidige baan mogelijk is.

Er zijn bij de gemeente afspraken over stopzetten van de uitkering

Er zijn bij de gemeente afspraken over aanvraag van uitkering tijdens detentie

Er zijn bij de gemeente afspraken over het verlenen van een voorschot bij vrijlating

Schulden

PI brengt schuldenproblematiek in kaart

PI informeert de gemeente over de hulpvraag van de gedetineerde mbt schulden

PI maakt een inschatting welke hulp/traject mbt schuldenproblematiek noodzakelijk zijn.

De gemeente ondersteunt de gedetineerde bij het vinden van een oplossing voor zijn schuldenproblematiek tijdens detentie

De gemeente ondersteunt de gedetineerde bij het vinden van een oplossing voor zijn schuldenproblematiek na detentie

Zorg

Indien nodig ondersteunt de PI de gedetineerde bij het opschorten en activeren van zijn zorgverzekering

PI brengt in kaart de huidige zorgtrajecten

PI brengt de gemeente op de hoogte van de lopende zorgtrajecten

Gemeente brengt de PI op de hoogte van de lopende zorgtrajecten

Reclassering brengt de PI op de hoogte van de lopende zorgtrajecten

Indien nodig organiseert de PI een MDO

Indien nodig meldt de PI de gedetineerde aan voor het psycho medisch overleg in detentie

PI informeert zorgpartners over diens detentie en treedt met hen in overleg over continuering van zorg

Indien aanwezig, wordt ambulante forensische zorg gecontinueerd in detentie

PI zorgt voor het aanbieden en faciliteren van noodzakelijke zorg tijdens detentie

De PI meldt indien nodig de gedetineerde aan bij clientondersteuning

Bij de gemeente zijn afspraken gemaakt met clientondersteuning over hulp aan gedetineerden

Bij de gemeente zijn afspraken gemaakt over evt. kunnen continueren/starten van hulpverlening tijdens detentie

Bij de gemeente zijn afspraken gemaakt over het starten van hulpverlening direct bij vrijlating

Sociaal netwerk

PI brengt sociaal netwerk in beeld.

PI brengt gemeente op de hoogte van de hulpvraag mbt opbouwen/versterken van het sociaal netwerk

PI gaat na over gedetineerde zorg heeft over minderjarige kinderen.

PI gaat na of gedetineerde mantelzorg verleent

PI brengt gemeente op de hoogte als gedetineerde zorg heeft over minderjarige kinderen

PI brengt gemeente op de hoogte als gedetineerde mantelzorg verleent.

Bij de gemeente zijn afspraken over hulp inzetten bij kinderen van gedetineerden

Bij de gemeente zijn afspraken over hulp inzetten bij wegvallen van mantelzorg

Bij de gemeente zijn afspraken over het ondersteunen van de thuisblijvers.

Slachtofferbewust en herstelgericht werken

Reclassering gaat tijdens detentie na of er sprake is van slachtoffers en nabestaanden

Reclassering gaat na of gedetineerde bereid is om aan herstel te werken met slachtoffers en nabestaanden, samenleving etc.

Bij vrijheden kijkt reclassering naar actie richting slachtoffers en zet in op gepaste maatregelen.

Reclassering brengt gemeente op de hoogte van acties en interventies

PI gaat tijdens detentie na of er sprake is van slachtoffers en nabestaanden

PI gaat na of gedetineerde bereid is om aan herstel te werken met slachtoffers en nabestaanden, samenleving etc.

Bij vrijheden kijkt PI naar actie richting slachtoffers en zet in op gepaste maatregelen (bv contactverbod, locatieverbod etc.

PI brengt gemeente op de hoogte van acties en interventies