

Vergaderjaar 2017–2018

29 270

Reclasseringsbeleid

Nr. 139

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 september 2018

Hierbij bied ik uw Kamer het rapport «Monitor nazorg ex-gedetineerden – meting 5: Beschrijving van de problematiek van ex-gedetineerden en de relatie met recidive» van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) aan¹. De monitor nazorg ex-gedetineerden is ontwikkeld door het WODC om de problemen die (ex-)gedetineerden hebben op het gebied van identiteitsbewijs, onderdak (huisvesting), werk en inkomen, zorg en schulden, de zogeheten vijf basisvoorwaarden, in kaart te brengen. De monitor wordt tweejaarlijks uitgevoerd. Nieuw in deze meting is dat ook gekeken is naar de samenhang tussen problematiek op de basisvoorwaarden en recidive.

In deze brief licht ik de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen van het WODC toe, voorzien van mijn beleidsreactie.

Belangrijkste bevindingen en aanbevelingen

Beperkingen

Allereerst is van belang te benoemen dat het WODC heeft gerapporteerd dat het onderzoek beperkt werd door de wijze waarop en de regelmaat waarin informatie over de basisvoorwaarden wordt geregistreerd. Het WODC kon hierdoor niet over alle gegevens beschikken die zij ten behoeve van dit onderzoek graag wenste te ontvangen. Daarnaast is van belang op te merken dat het op basis van dit onderzoek, wegens de afwezigheid van de mogelijkheid om een controlegroep in te stellen, niet mogelijk is om uitspraken te doen over de causaliteit van de relatie tussen de problematiek op de basisvoorwaarden en recidive. Wel geeft het onderzoek inzicht in de samenhang tussen de basisvoorwaarden en recidive en levert het hiermee aanwijzingen op over de mogelijke werking van het nazorgbeleid.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Cijfers

Uit het rapport komt naar voren dat over het algemeen de resultaten van de vijfde meting in overeenstemming zijn met de resultaten van de eerdere metingen. Volgens het WODC is opnieuw gebleken dat nazorgkandidaten een problematische doelgroep vormen. Een behoorlijk groot deel kent namelijk problemen op één of meerdere basisvoorwaarden. Twee jaar na detentie heeft bijna 50% van de nazorgkandidaten opnieuw een misdrijf gepleegd. Ten aanzien van individuele veranderingen in problematiek tijdens en na detentie heeft het WODC onder andere het volgende gerapporteerd:

- Het grootste gedeelte van de nazorgkandidaten die voor detentie over een geldig identiteitsbewijs beschikte, behield deze tijdens detentie (ruim 97%).
- Rond de 15% van de nazorgkandidaten beschikte direct voor en direct na detentie niet over een geldig identiteitsbewijs.
- De meeste nazorgkandidaten hadden zowel voor als na detentie een inkomen.
- Bijna de helft van de nazorgkandidaten ontving voor detentie een uitkering, waarvan het grootste deel een bijstandsuitkering. Ongeveer één op de vijf had werk of volgde een opleiding. Iets meer dan een derde had geen werk, volgde geen opleiding of ontving geen uitkering.
- Ongeveer 13% van de nazorgkandidaten beschikte direct voor detentie niet over huisvesting. Het merendeel van de nazorgkandidaten die wel over huisvesting beschikte, had een huurwoning of woonde in bij familie.
- Meer dan driekwart van de nazorgkandidaten had direct voor detentie schulden. Van de nazorgkandidaten met schulden, zat ongeveer 13% in een schuldhulpverleningstraject direct voor detentie.
- Ongeveer 13% van de nazorgkandidaten was, zowel voor als na detentie, in behandeling bij een verslavingskliniek. Behandeling voor verslaving aan harddrugs komt het vaakst voor.

Samenhang problematiek basisvoorwaarden en recidive

Het WODC laat zien dat bij vier van de vijf basisvoorwaarden een samenhang bestaat tussen de problematiek op de betreffende basisvoorwaarde(n) en recidive. Het hebben van een geldig identiteitsbewijs, werk of opleiding, huisvesting en het niet in behandeling zijn bij de verslavingszorg voor detentie, hangt samen met een kleinere kans op recidive. Andersom geldt ook: het ontbreken van een van deze basisvoorwaarden hangt samen met een grotere kans op recidive. Het hebben van schulden vóór detentie laat geen samenhang zien met recidive. Dit kan echter gelegen zijn in het feit dat er zeer beperkt (centrale) informatie beschikbaar is over hoe hoog die schulden zijn en in hoeverre de schulden problematisch zijn.

Een relatie tussen *veranderingen* in problematiek voor en na detentie en recidive heeft het WODC alleen kunnen onderzoeken op het gebied van identiteitsbewijs en werk en inkomen. Voor de groep nazorgkandidaten die zowel voor als na detentie geen geldig identiteitsbewijs bezit, is een significant grotere kans op recidive gevonden. Wat betreft de verandering tijdens detentie van werk of opleiding geldt dat nazorgkandidaten die na detentie geen werk of opleiding hebben meer recidiveren dan nazorgkandidaten die zowel voor als na detentie werk hadden of een opleiding volgden.

Aanbevelingen

Het WODC doet naar aanleiding van haar onderzoek twee aanbevelingen:

1. Verbeter de gegevensverzameling over de re-integratie van gedetineerden. Ook bij dit onderzoek is wederom gebleken dat het moeilijk is om aan betrouwbare data te komen over deze doelgroep. Dit geldt vooral op de gebieden: onderdak (huisvesting), schulden en zorg.
2. Blijf inzetten op het aan werk krijgen van nazorgkandidaten. Het onderzoek heeft aanwijzingen opgeleverd dat vooral het hebben van werk of het volgen van een opleiding samenhangt met een lagere recidivekans.

Beleidsreactie

Met het tweejaarlijks onderzoek van het WODC naar de nazorg van (ex-)gedetineerden wordt inzicht gegeven in de problematiek van (ex-)gedetineerden, zodat hierop geacteerd kan worden. Het stemt mij tevreden dat de monitor nu is uitgebreid met onderzoek naar de samenhang tussen problematiek op de basisvoorwaarden en recidive. Ik vind het belangrijk om te weten of door in te zetten op de problematiek op de vijf basisvoorwaarden, (ex-)gedetineerden minder snel terugvallen in hun oude, criminele gedrag. Door hierin meer inzicht te krijgen kunnen de re-integratieactiviteiten binnen het gevangeniswezen meer persoonsgericht worden aangeboden.

Met betrekking tot de eerste aanbeveling onderschrijf ik de noodzaak om de gegevensverzameling over de re-integratie van gedetineerden te verbeteren. Het WODC raadt aan om meer op te trekken met andere ministeries gezien het gedeelde belang van een goede informatievoorziening. Ik ondersteun dit advies.

Ten aanzien van de basisvoorwaarden wil ik nog het volgende opmerken. Zoals ik ook in de visie op gevangenisstraffen «Recht doen, Kansen bieden» heb gemeld (Kamerstuk 29 279, nr. 439), is het op orde hebben van de vijf basisvoorwaarden een voorwaarde voor een succesvolle re-integratie. Wordt hieraan niet voldaan, dan ontstaan uitzichtloze situaties waar veel gedetineerden op eigen kracht niet uitkomen. In opdracht van de gemeente Tilburg is een dergelijke uitzichtloze situatie vorig jaar in beeld gebracht door adviesbureau Instituut voor Publieke Waarden (IPW).² Het rapport van IPW maakt inzichtelijk hoe het op orde krijgen van de basisvoorwaarden maatschappelijk rendement geeft en kostenbesparend werkt. Binnen het Ministerie van Justitie en Veiligheid wordt hieraan dan ook hard gewerkt.

Vanwege de complexe problematiek is het niet alleen aan DJI om ervoor te zorgen dat gedetineerden werken aan de vijf basisvoorwaarden. Daar is ook de inzet van andere partijen voor nodig. Als de basisvoorwaarden zijn geregeld, zijn vaak nog veel inspanningen nodig om tot een goed en blijvend resultaat te komen. Het komt met enige regelmaat voor dat al voorafgaand aan detentie met een reeks interventies is begonnen. Deze interventies zijn vaak vanwege het langdurige karakter van de problematiek tijdens en na detentie ook nog nodig. Denk daarbij aan verslavingszorg, schuldhulpverlening, voorwaardelijk opgelegde sancties en taakstraffen.

Dit betekent dat het gevangeniswezen, nog sterker dan nu, de verbinding zoekt met partners, zoals de reclassering, gemeenten, zorgaanbieders en wijkteams.

² Slimmer uit detentie, voorstel aanvullende maatregelen ex-gedetineerden, 24 augustus 2017.

De samenwerking tussen DJI en gemeenten op dit vlak wordt opnieuw bekrachtigd door het actualiseren van het convenant «Richting aan re-integratie» uit 2014. Eén van de speerpunten in het convenant zal zijn het versterken van de samenwerking tussen DJI en gemeenten bij de ondersteuning van (ex-)gedetineerden. Voor een goede ondersteuning bij de re-integratie is het essentieel dat DJI haar partners in staat stelt om de dienstverlening en hulpverlening al tijdens de detentie te laten starten.

Ook de tweede aanbeveling van het WODC die ziet op het aan het werk krijgen van nazorgkandidaten neem ik over. Zoals in eerdergenoemde visie is beschreven, ga ik nog meer dan nu het geval is, inzetten op het verrichten van arbeid in detentie. Arbeid, scholing en het ontwikkelen van competenties vergroten de kansen van (ex-)gedetineerden op de arbeidsmarkt, verminderen uitkeringsafhankelijkheid en de kans op recidive.

Centraal hierbij staat dat gedetineerden worden aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheid en zich willen inzetten om van de deelname aan arbeid en/of scholing een succes te maken.

De omvangrijkste activiteit in het basisprogramma is nu al de penitentiaire arbeid. Gemiddeld wordt daar ongeveer 20 uur per week aan besteed, vijf dagen per week, vier uur per dag. De arbeidsbedrijven van de penitentiaire inrichting (die samenwerken onder de naam «In-Made») moeten daarbij zoveel mogelijk lijken op reguliere bedrijven, zodat gedetineerden werknemersvaardigheden opdoen.

Gedetineerden in een plusprogramma kunnen in aanmerking komen voor aantrekkelijkere en verantwoordelijkere werkzaamheden. Daar staat tegenover dat gedetineerden ook weer teruggezet kunnen worden naar eenvoudigere arbeid bij onvoldoende inzet en prestatie. Al deze inzet tijdens detentie bij de arbeid kan zelfs na einde detentie doorlopen. Juist door arbeid in de regio waar de gedetineerde terugkeert mogelijk te maken, creëren we duurzame arbeidstoeleidendende trajecten.

In drie penitentiaire inrichtingen start DJI met de uitbreiding van het aantal uren arbeid. Onderzocht zal worden wat een (aanzienlijke) verhoging van het aantal uren arbeid betekent voor het detentieklimaat, de kansen van gedetineerden op de arbeidsmarkt en de benodigde personele bezetting. Bij de verdere uitwerking van dit project zal ook bekeken worden hoe geëvalueerd gaat worden.

Tot slot

Er is de afgelopen jaren door veel partijen ingezet op de re-integratie van (ex-)gedetineerden. Door te weten wat alle inspanningen opleveren in termen van recidivevermindering, zijn we beter in staat om te bepalen waar we op moeten inzetten. Mijn ambitie in «Recht doen, kansen bieden» om arbeid tijdens en na detentie te intensiveren wordt ondersteund door de bevindingen in de monitor nazorg (ex-)gedetineerden. Het onderzoek wijst uit dat het hebben van arbeid of het volgen van een opleiding samenhangt met vermindering van recidive. Ik vind het daarom van belang de ondersteuning bij de re-integratie van (ex-)gedetineerden, samen met alle betrokken partners, onverminderd voort te zetten.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker