

Vergaderjaar 2007–2008

**24 587**

**Justitiële Inrichtingen**

**Nr. 299**

## **BRIEF VAN DE MINISTER EN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 augustus 2008

### **1. Doelstelling: 10%-punt recidivereductie**

Met het project Veiligheid begint bij Voorkomen (VbbV) werkt het kabinet aan een samenleving waarin veiligheid, stabiliteit en respect kernwaarden zijn (TK 2007–2008, 28 684 nr. 119). Criminaliteit veroorzaakt nog steeds veel maatschappelijke overlast. Op straat, op scholen, maar ook binnen de beslotenheid van het gezin. Veel van deze overlast wordt veroorzaakt door recidivisten. Het kabinet stelt zich tot doel de maatschappelijke overlast die veroorzaakt wordt door criminaliteit aan te pakken, onder meer door de recidive van volwassen ex-gedetineerden te laten dalen. Het kabinet beoogt een vermindering van de recidive met 10%-punt ten opzichte van 2002<sup>1</sup>. Veiligheid begint immers *ook* bij voorkomen van herhaling.

Wij voorkomen en bestrijden herhalingscriminaliteit met een op de persoon gerichte aanpak. Persoonsgericht door het palet van sancties waaruit de rechter kan kiezen, door de wijze van tenuitvoerleggen van de rechterlijke uitspraak én door aan te sluiten op individuele trajecten in de vrije samenleving (onderwijs, werk en inkomen, huisvesting, zorg etc.). Met de persoonsgerichte aanpak integreren we preventie en repressie. In onze optiek berust het veelbesproken verschil tussen een «harde» of een «zachte» aanpak van criminaliteit namelijk op een misvatting. Vergelding en preventie van herhaling zijn geen tegengestelde strafdoelen: stevige, effectieve sanctietoepassing vraagt om een combinatie van beide. Werken aan gedragsverandering ter voorkoming van herhalingscriminaliteit gebeurt onder strikt toezicht en is verre van vrijblijvend. Het is een ingrijpende en passende reactie op het leed en de overlast die criminelen veroorzaken.

Met het presenteren van deze visie beogen wij geen abstract, theoretisch debat over de sanctietoepassing: de aanpak die we uiteenzetten in deze brief, is ons concrete antwoord op een complex maatschappelijk probleem. We gaan uitgebreid in op de nazorg aan (ex-)gedetineerden,

<sup>1</sup> Deze doelstelling richt zich specifiek op de recidive door volwassen ex-gedetineerden. Deze brief gaat dientengevolge niet in op de recidivemaatregelen gericht op TBS-gestelden en jeugdigen. Daarvoor verwijzen wij u voor TBS naar het plan van aanpak (TK 2006–2007, 29 452 en 30 250, nr. 48) en voortgangsrapportages (TK 2006–2007, 29 452 en 30 250, nr. 70 en TK 2007–2008, 29 452, nr. 79) en voor jeugd naar de brief van 19 mei 2008 (TK 2007–2008 24 587, nr. 282).

omdat die aanpak exemplarisch is voor onze opgave en de wijze waarop we daar invulling aan geven. De aanpak die wij voorstaan vraagt inspanning van en samenwerking tussen velen. Op strategisch niveau, maar vooral heel concreet in de gemeenten. Daar worden criminaliteit, overlast, huisvesting- en werkloosheidsproblemen aan den lijve ervaren. Continuïteit in de aanpak voor, tijdens en na de justitiële sanctie is nodig om een complexe, overlastgevende doelgroep in de samenleving daadwerkelijk een andere weg in te laten slaan. De toezegging om uw Kamer te informeren hoe wij een sluitende aanpak van de nazorg aan ex-gedetineerden willen realiseren in de periode 2007–2010, doen we met deze brief gestand. We geven aan hoe we uitvoering geven aan de motie-Van der Staaij<sup>1</sup> over sluitende afspraken met de VNG. Deze brief gaat in op wat er tot nu toe is bereikt, op de behoefte aan nazorg en op de afspraken rond samenwerking met gemeenten. Bovenal hechten we eraan om u te informeren over de concrete acties en afspraken die gevangenen met, onder meer, gemeenten, zorginstellingen, centra voor werk en inkomen (CWI's), onderwijsinstellingen onderling aan het maken zijn.

Het opbouwen van goede samenwerkingsrelaties is geen gemakkelijk proces. Niet regels, maar mensen maken samenwerking succesvol. We zien hiervan lokaal heel goede voorbeelden, bijvoorbeeld in de regio's waar een veiligheidshuis is. Wij ondersteunen praktische lokale samenwerkingsverbanden tussen gemeenten, politie, officieren van justitie, reclassering, zorg en gevangenen door de succesvolle samenwerkingsvorm van het veiligheidshuis te faciliteren. In veiligheidshuizen krijgt ook de samenhang tussen de verschillende recidive-verminderende maatregelen heel concreet vorm.

Tijdens het algemeen overleg over Justitieel Verslavingsbeleid op 26 maart 2008 (Kamerstuk 31 110, nr. 3) heeft uw Kamer ons gevraagd inzicht te verschaffen in de samenhang tussen de diverse concrete maatregelen die bijdragen aan de 10%-punt recidivevermindering. De Staatssecretaris heeft aan uw Kamer een overzicht toegezegd van de maatregelen, de momenten waarop de effecten ervan zichtbaar zijn en de manier waarop die effecten worden gemeten. Met deze brief doen wij ook die toezegging gestand.

## **2. Persoonsgerichte aanpak**

In 2007 keerde circa 35 000 maal een gedetineerde na een verblijf in een penitentiare inrichting terug naar de samenleving. De huidige situatie is zodanig dat – afgaande op de cijfers in voorgaande jaren – naar verwachting ruim 70% binnen zeven jaar zal recidiveren. Deze situatie achten wij niet aanvaardbaar. Om de vereiste daling van de recidive te bereiken, zetten wij in op een persoonsgerichte aanpak waarbij de dader, het delict en het risico dat de dader vormt voor de samenleving belangrijke indicatoren zijn voor de op te leggen sanctie en de tenuitvoerlegging. Persoonsgericht ingrijpen is nodig, omdat een criminele daad vaak geen incident is, maar eerder een levenspatroon. Jarenlang komt een vaste groep mensen steeds opnieuw in aanraking met Justitie. Recidive bestrijden we alleen als zij hun levenspatroon doorbreken. Om die reden is het van belang de problemen die justitiabelen hebben én veroorzaken aan te pakken bij de kern. Geen symptoombestrijding, maar zoveel mogelijk aansluiten bij de individuele criminogene factoren.

Bij het werken aan recidivevermindering hechten wij, in alle fases van het proces, aan de inzet van bewezen effectieve middelen. Diagnostisch instrumentarium, gedragsinterventies, zorg en behandeling die onder justitiële titel worden aangeboden moeten daarom wetenschappelijk onderbouwd zijn. In deze kabinetsperiode werken wij verder aan een

---

<sup>1</sup> TK 30 800 VI, nr. 6, Staaij, mr. C.G. van der (SGP).

volledig «evidence based» aanbod. De Erkeningscommissie Gedragsinterventies Justitie heeft daarbij een spilfunctie en toetst of justitiële gedragsinterventies aan vastgestelde criteria voldoen (TK, 2005–2006, 27 834 nr. 44).

#### *Werken aan gedragsverandering met bijzondere voorwaarden*

Gedragsverandering is noodzakelijk voor het verminderen van recidive. 60% van de veroordeelden zit korter dan twee maanden in detentie. Dit is te kort om een gedragsverandering te bereiken. Een voorwaardelijke straf biedt daarvoor, door de proeftijd, meer ruimte. Wij stimuleren daarom een toename van straffen met bijzondere voorwaarden en intensiveren het reclasseringstoezicht op de naleving daarvan. De bijzondere voorwaarden die een rechter kan opleggen zijn geënt op het misdrijf, het maatschappelijke risico en de (vaak psychische) problemen van de dader. Voorbeelden van bijzondere voorwaarden zijn een gedragstraining, een ambulante behandeling, maar ook een straatverbod of een alcoholverbod. Een gedragsbeïnvloedende therapie of cursus is vaak ingrijpender voor een dader dan een (zeer) korte gevangenisstraf. Juist de combinatie van verschillende voorwaarden maakt het mogelijk dat de strafrechtelijke reactie de kern van de individuele problematiek aanpakt. Met reclasseringstoezicht kan Justitie de vinger aan de pols te houden en optreden bij niet-naleving van de voorwaarden.

Gedragsbeïnvloeding als onderdeel van bijzondere voorwaarden is kansrijk door de combinatie met gevangenisstraf als stok achter de deur: het overtreden van de voorwaarden leidt tot tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf. Wij zetten erop in het stelsel van voorwaardelijke sancties zodanig te verbeteren, dat maximale effecten kunnen worden verwacht van een dergelijke persoonsgerichte maatregel. Dit zal uiteindelijk kunnen leiden tot een afname van het aantal korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen voor volwassenen, die gelden als de minst effectieve straffen in termen van recidivevermindering.

#### *Recidivereductie en detentie*

Ook maatregelen in het kader van de modernisering van het gevangeniswezen dragen bij aan recidivereductie, waarbij de nadruk ligt op de geleidelijke terugkeer in de maatschappij en aansluiting op de nazorg. De invoering van de voorwaardelijke invrijheidstelling vanaf 1 juli 2008 versterkt de mogelijkheden om met bijzondere voorwaarden de overgang van een lange gevangenisstraf naar vrijheid geleidelijk en gecontroleerd te laten verlopen. De bijzondere voorwaarden zijn een aanvulling op de basisaanpak die voor alle gedetineerden geldt: aandacht voor huisvesting, inkomen, zorg en identiteitsbewijs. Uit onderzoek blijkt immers dat het recidiverisico in hoge mate aan deze primaire leefgebieden is gerelateerd. Als de basisvoorwaarden op orde zijn, zijn de reïntegratiemogelijkheden van ex-gedetineerden veel groter. Daarom heeft dit aspect prioriteit in de aanpak voor alle gedetineerden.

Omwille van aansluiting op het leven in de gemeente van terugkeer is regionale plaatsing een bepalend criterium voor de toekomstige inrichting van het penitentiair bestel. Dit betekent dat gedetineerden in ieder geval in de laatste vier maanden van detentie geplaatst worden in de regio van terugkeer. Zo bewerkstelligen wij een effectievere samenwerking tussen DJI en zijn lokale partners, zodat de reïntegratie van (ex-)gedetineerden al tijdens detentie kan starten.

Re-integratie van ex-gedetineerden staat dus niet op zichzelf. Het leven voor, tijdens en na detentie is immers een continuüm. De term «nazorg» is

inmiddels een begrip, maar dekt de lading eigenlijk onvoldoende: in onze optiek is het beter te spreken van een «continue aanpak», die gerealiseerd wordt in samenwerking tussen gemeenten, schuldhulpverlening, scholen, zorginstellingen, woningcorporaties en Justitie. De mensen die bij Justitie bekend zijn als gedetineerden, zijn bij de andere instanties immers vaak ook bekend vanwege problematiek met inkomen, huisvesting of van medisch en psychische aard (die vervolgens kan samenhangen met de criminele daad).

De verblijfsduur in de penitentiaire inrichtingen is voor verreweg het grootste deel van de doelgroep kort: 25% van de gedetineerden verblijft niet langer dan twee weken in een penitentiaire inrichting. Bijna 50% verblijft korter dan een maand en ruim 60% van alle gedetineerden korter dan twee maanden. Wij zijn er voor kortverblijvenden dan ook voorstander van trajecten die al voor detentie in gang waren gezet (bijvoorbeeld op het gebied van arbeidstoeleiding en zorg), tijdens detentie te continueren, mits het beveiligingsniveau dit toestaat. De regionale plaatsing geeft ons ook de mogelijkheid om het vormgeven van een «importmodel» nader uit te werken. Hiermee bedoelen we een nauwere samenwerking tussen de gemeenten, ketenpartners en penitentiaire inrichtingen zodat activiteiten in het kader van reïntegratie gemakkelijker tijdens detentie gestart of gecontinueerd kunnen worden. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan toeleiding naar arbeid, inkomen, scholing en zorg.

Verderop in deze brief gaan wij nader in op de problematiek van ex-gedetineerden en de opgave om de basisvoorwaarden voor re-integratie in de vrije maatschappij op orde te krijgen. Voorafgaand daaraan is het van belang te beseffen dat voor een deel van de gevangenispopulatie die basisaanpak niet volstaat. Dit geldt vooral voor gedetineerden die extra zorg behoeven (psychiatrie, verslavingszorg), of verstandelijk gehandicapt zijn. De verbetering van de forensische zorg in het gevangeniswezen moet daarom leiden tot een optimale aansluiting op de benodigde zorg na afloop van de strafrechtelijke titel. Parallel aan de voorbereidingen voor het wetsvoorstel forensische zorg (dat in het vierde kwartaal van 2008 in formele consultatie wordt gebracht), vinden de voorbereidingen plaats voor een wetsvoorstel ter vervanging van de huidige Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet bopz). Daarbij zal met name worden gelet op de mogelijkheden voor aansluiting tussen de forensische zorg en de reguliere geestelijke gezondheidszorg en het wegnemen van onnodige verschillen, ten behoeve van een verbetering van de uit- en doorstroom van patiënten.

Soms is ook op het gebied van huisvesting of het voorzien in levensonderhoud na ommekomst van de justitiële titel meer nodig dan de basisaanpak van gemeenten. Steeds meer gemeenten doen een beroep op de expertise van het Leger des Heils en de andere reclasseringsorganisaties om deze ex-gedetineerde burgers te begeleiden, bijvoorbeeld door het inrichten van een prisongate-office voor eerste opvang na detentie. In Den Haag en Utrecht begeleiden reclasseringswerkers ex-gedetineerde burgers in opdracht van de gemeente.

### **3. Programmatische aanpak**

Om onze ambities om te zetten in concrete maatschappelijke resultaten hebben wij gekozen voor een programmatische aanpak, waarin een groot aantal maatregelen op het snijvlak van straf en zorg in samenhang wordt uitgevoerd. In verschillende overleggen met uw Kamer is hieraan gerefereerd, daarom lichten we ook de organisatorische kant kort toe. Onze inzet voor het bereiken van de recidivedoelstelling is georganiseerd in vier programma's<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> Deze programma's zijn breder, maar in deze brief spitsen wij ons toe op hun bijdrage aan de recidivedoelstelling van het kabinet.

1. Justitiële Voorwaarden (o.a. voorwaardelijke invrijheidsstelling, optimalisering voorwaardelijke sancties, justitiële verslavingszorg, professionalisering reclasseringstoezicht en -advies)

2. Programma Modernisering Gevangeniswezen (geeft o.a. vorm aan de VbbV-maatregelen invoering van het programma terugdringen recidive binnen het gevangeniswezen en de veelpleger-aanpak, aan regionale plaatsing aan het einde van detentie en aan betere screening en selectie bij binnenkomst)

3. Programma Vernieuwing Forensische Zorg

4. Programma Sluitende Aanpak Nazorg

Onderstaande tabel geeft meerjarig inzicht in de bijbehorende financiële investeringen.

**Middelen voor de persoonsgerichte recidivemaatregelen afkomstig uit pijler 5 (Veiligheid, stabiliteit en respect), exclusief de middelen gericht op jeugdigen en TBS'ers.**

Jaar	2008	2009	2010	2011	2012
Bedrag <sup>1</sup>	21,9 mln.	31,4 mln.	47,7 mln.	86 mln.	86 mln.

<sup>1</sup> Bedragen zijn inclusief de gereserveerde tranches bij het Ministerie van Financiën, d.w.z. dat voor planvorming en uitwerking uitgegaan wordt van de veronderstelling dat de pijler 5 middelen (zij het in tranches) beschikbaar zullen komen.

In de bijlagen bij deze brief vindt u naast een toelichting op de programmadoelen (bijlage 1) een matrix met concrete mijlpalen (bijlage 2) per jaar.

#### **4. Nazorg**

In de recidive-aanpak van het kabinet is de sluitende aanpak rond de reïntegratie van ex-gedetineerden een uitermate belangrijke pijler, omdat de doelgroep zo groot is: hij beslaat de gehele populatie van (ex-)gedetineerden. In de afgelopen jaren zijn er belangrijke eerste stappen gezet om de overgang van detentie naar de gemeente goed te laten verlopen. Vanuit elke penitentiële inrichting wordt inmiddels informatie over gedetineerden overgedragen aan gemeenten: men meldt de datum van binnenkomst, de verwachte datum van ontslag en de probleempunten voor de reïntegratie. Zo kunnen gemeenten de nodige maatregelen treffen en DJI van relevante informatie voorzien. Inmiddels is ook de informatieoverdracht van de zijde van de gemeenten grotendeels geregeld: 363 van de 443 gemeenten hebben gemeentelijke contactpersonen nazorg aangesteld. Er is een Digitaal Platform Aansluiting Nazorg ontwikkeld waarmee systematisch informatie over gedetineerde burgers wordt ontsloten van DJI naar gemeenten en vice versa. Daarbij dient het Digitaal Platform als een netwerk om kennis en ervaringen uit te wisselen. 163 gemeenten zijn aangesloten op het digitale platform, aan een toename van het aantal aangesloten gemeente wordt hard gewerkt. Op het vlak van de inkomenssituatie is de afgelopen jaren gestart met de aanpak van de schuldenproblematiek waar veel gedetineerden mee kampen. Het convenant dat is gesloten met de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK), maakt afbetaling van CJIB-boetes over een langere termijn mogelijk. Dit biedt vaak ruimte om de afbetaling van CJIB-boetes mee te nemen in een minnelijke schuldregeling tussen een gedetineerde en zijn schuldeisers. Voor ISD-ers geldt daarenboven dat hun CJIB-boetes kwijtgescholden worden als ze twee jaar recidive-vrij zijn.

De afgelopen jaren is gebleken dat een grote groep ex-gedetineerden ook vóór hun detentie-periode al behoorde tot de doelgroep waarmee de gemeenten stevige bemoeienis heeft, bijvoorbeeld vanuit de uitvoering van de Wet werk en bijstand (WWB) of de Wet maatschappelijke onder-

steuning (WMO). Voor een aantal gemeenten is het daarom aantrekkelijk gebleken om de periode van detentie te benutten om meer grip te krijgen op deze groep burgers.

#### **Samenwerkingsverband Persoonsgerichte Aanpak Rotterdam**

In Rotterdam wordt de re-integratie van ex-gedetineerden voortvarend opgepakt door het Samenwerkingsverband Persoonsgerichte Aanpak Rotterdam (SPAR). Gemeentelijke diensten (SoZaWe, de GGD, directie Veiligheid) het Openbaar Ministerie, de politie en DJI werken in het SPAR samen aan een persoonlijke aanpak voor de doelgroep. Snelheid en duidelijke afspraken tussen lokale partners zijn sleutelwoorden.

Binnen 10 dagen na aanvang van detentie meldt DJI (de MMD'er) een gescreende gedetineerde bij SPAR. Het SPAR bepaalt vervolgens op basis van de individuele behoefte wie de primaire verantwoordelijkheid voor het nazorgtraject krijgt. Als zorgvragen de overhand hebben, is dat de GGD, bij inkomensvraagstukken SoZaWe. Afspraak is dat de nazorg in ieder geval geregeld is op de dag dat de gedetineerde de P.I. verlaat.

Naast Rotterdam lopen ook Hoorn, Haarlem, Gouda, Den Haag, Heerlen, Venlo, Venray, Roermond, Weert, Maastricht, Den Bosch, Tilburg, Eindhoven, Utrecht en Leeuwarden voorop in het versterken van de samenwerking met het gevangeniswezen. In de Limburgse en Brabantse steden spelen de Veiligheidshuizen een belangrijke rol.

Hoewel er eerste stappen zijn gezet, valt er nog veel te doen, zo constateerde ook de Inspectie voor de Sanctietoepassing onlangs in haar rapport «Informatieoverdracht in de executieketen» (Kamerstuk 24 587, nr. 297). Over de noodzakelijke verbetermaatregelen ten aanzien van de informatieoverdracht door de medewerkers maatschappelijke dienstverlening van het gevangeniswezen hebben wij uw Kamer bij brief van 13 augustus 2008 geïnformeerd. Al eerder, vanaf 2006, is in opdracht van het Ministerie van Justitie een eerste inventarisatie gedaan naar de aard en omvang van de behoefte en noodzaak tot ondersteuning van (ex-)gedetineerden bij hun legitimatiebewijs, inkomen, huisvesting en zorg. Het rapport «Van binnen naar buiten» is als bijlage bij deze brief gevoegd (bijlage 4)<sup>1</sup>. Uit het onderzoek blijkt dat de meeste problemen betrekking hebben op inkomen en huisvesting. Ongeveer 30% van de gedetineerden heeft moeilijkheden met huisvesting. Beëindiging van de huur vanwege detentie en het wegvallen van inkomen lijken plausibele verklaringen voor problemen op dit gebied. Over de inkomenssituatie geeft het onderzoek nog geen duidelijk beeld. Voor aanvang van detentie heeft in ieder geval 80% van de gedetineerden een bepaalde vorm van wettig inkomen. Onder deze groep gedetineerden zijn veel bijstandsgerechtigden. Daarnaast is de schuldenproblematiek onder gedetineerden hoog: bijna tweederde geeft aan schulden te hebben. 22% van de gedetineerden geeft aan problemen te hebben met het ontbreken van het legitimatiebewijs. 13% van de gedetineerden beschikt in het geheel niet over een legitimatiebewijs op het moment van binnenkomst in de gevangenis. Ten aanzien van zorg geeft het onderzoek nog geen duidelijk beeld. Wel is duidelijk dat bijna eenderde van de gedetineerden voor detentie een zorgcontact had (vooral veelplegers en gedetineerden in de maatschappelijke opvanggroep) voorafgaand aan detentie. Daarnaast is er bij ruim 20% van de gedetineerde tijdens detentie een zorgbehoefte geconstateerd. 20% van de (ex-)gedetineerden heeft een combinatie van twee problemen. Voor 3% vormen drie leefgebieden een probleem.

Mede op basis van deze eerste inventarisatie maken het Rijk en VNG nadere afspraken over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van ex-gedetineerden. In 2004 heeft de toenmalige Minister van Justitie uw Kamer laten weten dat Justitie verantwoordelijk is voor opreïntegratie gerichte activiteiten binnen justitieel kader<sup>2</sup>. Nazorg, buiten

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

<sup>2</sup> TK 2003–2004, 27 834 en 29 325, nr. 34

het justitiële kader, is een verantwoordelijkheid voor gemeenten en zorginstellingen. Deze verantwoordelijkheidsverdeling vormt de basis voor het overleg met onder meer de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Echter, inmiddels is ook duidelijk geworden dat te strikt vasthouden aan deze verantwoordelijkheidsverdeling ons niet verder helpt om de door beide partijen gevoelde opdracht succesvol te vervullen. Voor het realiseren van een lagere recidive en minder lokale overlast is een integrale aanpak van belang. Daarom beschouwen Justitie en de VNG het wetslagen van reïntegratie als een gezamenlijke opdracht van Justitie, gemeenten en maatschappelijke organisaties, vooral ook omdat een belangrijk deel van de groep ook voor detentie al zwak geïntegreerd was.

#### *Aanpak tijdens deze kabinetsperiode*

In het bestuursakkoord tussen Rijk en gemeenten (juni 2007) is vastgelegd dat Rijk en gemeenten vinden dat de nazorg aan ex-gedetineerden moet worden verbreed en versterkt. Dit is een verruiming van de afspraken uit voorgaande jaren<sup>1</sup> en is in lijn met het voornemen van het kabinet om de regierol van gemeenten ten aanzien van de openbare orde en veiligheid wettelijk te verankeren. In samenwerking met de VNG en de gemeenten is ter uitwerking van het bestuursakkoord gestart met het opstellen van een samenwerkingsmodel Justitie-gemeenten, waarin de wederzijdse taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot alle (ex-)gedetineerden zullen worden beschreven. Hierbij zullen we ook de mogelijkheden betrekken om al voor de feitelijke beëindiging van de detentie het gemeentelijke reïntegratiebudget in te zetten voor de toeleiding naar werk. Wij verwachten dat dit samenwerkingsmodel begin 2009 gereed is. Het is onze inzet om het samenwerkingsmodel vervolgens te verbreden naar maatschappelijke organisaties, zoals CWI's, onderwijsinstellingen en woningbouwcorporaties. In deze kabinetsperiode zullen we de werking van het samenwerkingsmodel nauwlettend volgen.

Om tijdens deze kabinetsperiode beter te gaan inspelen op de behoefte en noodzaak tot ondersteuning van (ex-) gedetineerden stellen wij ons tot doel:

- in samenwerking met gemeenten te zorgen dat alle justitiabelen de p.i. verlaten met een geldig ID-bewijs (2010);
- in samenwerking met CWI's (CWI) te zorgen dat geïndiceerde (ex-) gedetineerden toegeleid worden naar arbeid en/of dagbesteding (vanaf 2011);
- afspraken te maken met SZW, VNG en gemeenten zodat bijstandsgerechtigde gedetineerden direct bij het verlaten van de inrichting zijn voorzien van noodzakelijke bestaanskosten (vanaf 2010), dit mede op basis van een lopende pilot in Leeuwarden;
- samen met SZW en gemeenten te faciliteren dat bestaande huisvesting niet door korte detentie komt te vervallen;
- te onderzoeken hoe de toeleiding van ex-gedetineerden naar diverse woonvormen te verbeteren en het tekort aan laagdrempelige woonvormen aan te pakken;
- samen met zorgkantoren en zorgverzekeraars de aansluiting tussen justitietrajecten en curatieve zorg te verbeteren.

Op het gebied van arbeidstoeleiding hebben wij hoge verwachtingen van meer samenwerking tussen CWI's en gevangnissen, al moeten wij realistisch zijn in onze doelstellingen. Voor de meest problematische groep werkloze ex-gedetineerden zal betaalde arbeid te hoog gegrepen blijven. Voor de grote groep gedetineerden die daartoe wél geschikt is, wordt een pilot arbeidstoeleiding met het CWI en de PI Lelystad opgezet (evaluatie eind 2008). Bij binnenkomst screent de PI de situatie rond werk en inkomen. Bij (dreigende) werkloosheid stellen CWI, PI en gedetineerde

<sup>1</sup> Er werd door de G31 alleen nazorg geboden aan veelplegers (grotestedenbeleid) en door de G4 aan dak- en thuislozen (PvA Maatschappelijke Opvang).

een persoonsgericht arbeidstoeleidingsplan op. We zullen bij het verbeteren van de samenwerking CWI-DJI ook oog hebben voor de Wajongproblematiek en de Kabinetsdoelstelling om meer latent arbeidspotentieel te mobiliseren. In 2007 werd bij 833 Wajongers de uitkering beëindigd als gevolg van detentie. In lijn met het voorstel van de Commissie-Bakker heeft het kabinet al aangegeven<sup>1</sup> om, onder meer, te investeren in verbetering van de dienstverlening aan werkgevers en in betere matching van de mogelijkheden van Wajongers en de vraag bij werkgevers. Voor het continueren van onderwijstrajecten tijdens detentie verdienen de lopende samenwerkingsverbanden tussen ROC's en gevangenen (bijvoorbeeld in PI Limburg en PI Rijnmond) navolging.

## 5. Samenwerking

Het recidivebeperkende effect van justitiële keuzes kan niet eerder blijken dan op het moment dat de justitiële sanctie achter de rug is, en is afhankelijk van de condities waaronder iemand terugkeert na de tenuitvoerlegging van zijn straf. Wij zien het als onze taak er tijdens het justitiële traject alles aan te doen om de aansluiting op de periode na de straf goed te laten verlopen. Op beleidsmatig niveau, maar ook juist in de praktijk. De afgelopen jaren is met het instellen van de Arrondissementale Justitiële Beraden (AJB's) en casusoverleggen al een belangrijk eerste stap gezet om de afstemming over justitiële keuzes en capaciteitsvraagstukken ook institutioneel te borgen.

Waarborgen dat een justitiabele *na* zijn straf goed terecht komt, vraagt *tijdens* het strafrechtelijk traject persoonsgerichte keuzes. Wij onderscheiden drie momenten waarop het persoonlijke profiel van de individuele dader en het begane delict de aanpak bepalen:

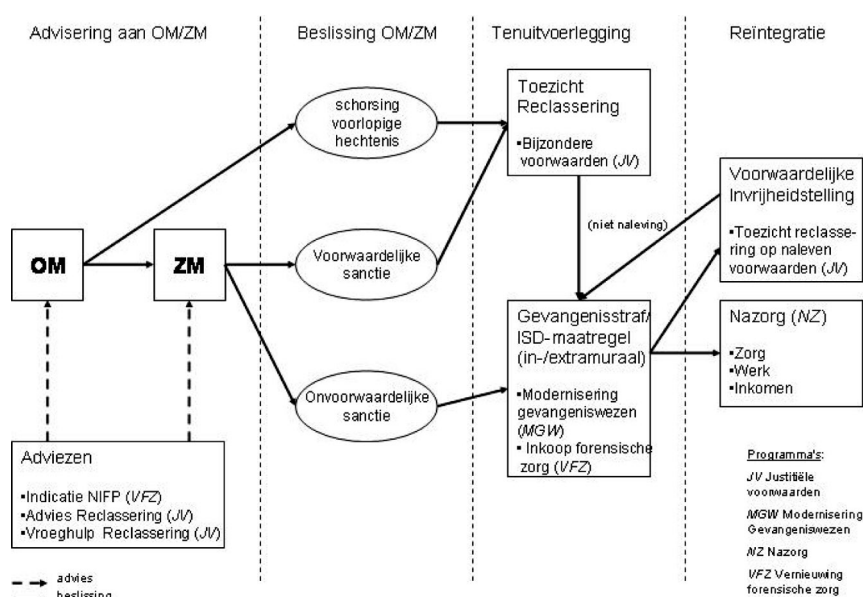
- de keuze van OM en rechter voor een passende sanctie, zowel vanuit het oogpunt van vergelding als met het oog op voorkomen van herhaling;
- de exacte wijze van tenuitvoerleggen van de sanctie door DJI (invulling detentieprogramma (inclusief eventueel benodigde zorg en gedragsinterventies)) of de reclassering (toegespitste bijzondere voorwaarden, risico individuele delinquent bepaalt niveau van toezicht op de naleving daarvan);
- de voorbereiding op de terugkeer naar de vrije maatschappij.

---

<sup>1</sup> Brief aan TK Kabinetsreactie op hoofdlijnen op rapport Bakker.



Onderstaand stroomschema geeft deze belangrijke momenten voor de recidivevermindering weer:



Continuïteit van de aanpak staat voorop. De gekozen aanpak vergt dus niet alleen persoonsgerichte keuzes van de verschillende actoren, maar ook consequent optreden. Alleen als verschillende maatschappelijke partners elkaars inspanningen voor, tijdens en na de straf versterken, liggen er kansen om de recidive daadwerkelijk terug te brengen. Dit geldt voor actoren binnen de strafrechtsketen, maar ook daarbuiten. De persoonsgerichte aanpak vraagt om samenwerking waarbij organisaties over hun eigen grenzen heen durven te kijken. Onze organisatiedoelen zijn misschien verschillend, maar onze doelgroep en ons maatschappelijke doel zijn gelijk. Samen moeten we per persoon de benodigde aanpak vaststellen én handhaven. Dat dit mogelijk is, blijkt uit de manier waarop het beleid met betrekking tot veelplegers uitvoering krijgt. Ook de samenwerking in veiligheidshuizen is een belangrijk voorbeeld van de gezamenlijke inzet van verschillende instanties om maatschappelijke problemen daadwerkelijk het hoofd te bieden. Wij streven naar landelijke dekking van de veiligheidshuizen, die in 2009 moet zijn gerealiseerd. Over de voortgang daarvan, informeren wij u dit najaar in de voortgangsrapportage VbbV.

## 6. Meten van effecten

De WODC-Recidivemonitor is de belangrijkste informatiebron voor de uiteindelijke toets of de kwantitatieve kabinetsdoelstelling van 10 procentpunt recidivereductie behaald is. Immers, met behulp van de recidivemonitor kan worden getoetst of ex-gedetineerden na het verlaten van de inrichting minder in aanraking komen met politie en justitie dan voorheen. Voor het meten van het effect van de kabinetsdoelstellingen geldt echter dat pas na enkele jaren zichtbaar is of ex-gedetineerden blijvend niet terugvallen in de criminaliteit. Het is gebruikelijk dat hierover na een periode van zeven jaar uitspraken kunnen worden gedaan. Dit zou betekenen dat definitieve effecten van de kabinetsmaatregelen ter bestrijding van de recidive nog niet in deze kabinetsperiode zichtbaar zullen zijn. Echter, het WODC is gevraagd een inschatting te maken van de definitieve effecten op basis van cijfers die al wél tijdens deze periode beschikbaar zijn. De doelstelling om 7-jaars recidive onder ex-gedetineerden met 10

procentpunt te verlagen komt tot uitdrukking in de verlaging van het 2-jaars recidivepercentage met 7,7 procentpunt (ex-gedetineerden).

Tevens volgen wij de voortgang van de concrete recidivemaatregelen nauwlettend door programmatisch te sturen op concrete maatschappelijke tussenresultaten. In bijlage 3 staat per jaar van deze kabinetsperiode welke doelstellingen per programma gesteld is om te bepalen of we op de goede weg zijn met de recidivevermindering. Over de voortgang van deze maatregelen berichten wij in de reguliere VbbV-rapportage. Uit de onlangs gepresenteerde cijfers van het WODC (TK 2007–2008, 28 684 nr. 135) blijkt overigens dat de 2 jaars-recidive onder ex-gedetineerden die in 2004 uitstroonden met 2 procent is gedaald ten opzichte van 2002. Wij leiden hieruit af dat we met de ingezette maatregelen op de goede weg zijn met de realisatie van de recidivedoelstelling.

Deze eerste zichtbare reductie sterkt ons in onze opvatting dat het de komende jaren aankomt op consequent en gezamenlijk uitvoeren van gemaakte afspraken. De doelstelling is ambitieus, de aanpak intensief.

De minister van Justitie,  
E. M. H. Hirsch Ballin

De staatssecretaris van Justitie,  
N. Albayrak

**Programmadoelen****1. Programma Justitiële Voorwaarden**

Bijzondere voorwaarden zijn toe te spitsen op de gedragskenmerken van de dader en het type delict. Met bijzondere voorwaarden werken aan gedragsverandering is kansrijk, omdat gevangenisstraf als «stok achter de deur» zorgt voor extra motivatie om patronen te doorbreken. Het programma Justitiële Voorwaarden draagt bij aan recidivevermindering door:

1. toename van het aantal bijzondere voorwaarden aan de voorkant van het strafproces én aan de achterkant door:
  - invoering van de wet voorwaardelijke invrijheidstelling op 1 juli 2008.
  - wettelijk verankeren van specifieke bijzondere voorwaarden (2010)
2. het proces van uitvoering van voorwaardelijke (delen van) sancties te verbeteren door:
  - professionalisering van het reclasseringsadvies
  - verbeteren van het reclasseringstoezicht
  - verbeteren van het ketenproces van voorwaardelijke sancties, te beginnen in vier arrondissementen:
    - i. Zwolle (speciale aandacht voor recidiverende geweldplegers)
    - ii. Maastricht (speciale aandacht voor verslaafde veelplegers)
    - iii. Groningen (speciale aandacht voor huiselijk geweldplegers)
    - iv. Amsterdam (speciale aandacht voor jong volwassenen)

**2. Programma Modernisering Gevangeniswezen**

Het programma modernisering gevangeniswezen draagt bij aan de recidivevermindering door een effectieve, efficiënte en persoonsgerichte benadering van gedetineerden die de kans op reïntegratie vergroot en detentieschade voorkomt. Dit doet het programma Modernisering Gevangeniswezen door:

- het regionaal plaatsen van gedetineerden<sup>1</sup>.
- met elke gedetineerde een persoonsgericht detentieplan op te stellen m.b.v. informatie van ketenpartners en optimale screening en rekening houdend met de benodigde zorg en beheersingsniveau (vanaf 2009)
- het dagprogramma volledig in te richten op stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerden. Naast standaard-activiteiten krijgen gedetineerden afhankelijk van hun detentiefase, groepsgeschiktheid, zorgbehoefte en feitelijk gedrag een zo toegespitst mogelijk dagprogramma (in 2010)

**3. Programma Vernieuwing Forensische Zorg**

Het programma vernieuwing forensische zorg draagt bij aan de recidive-reductie door:

1. Voldoende zorg-capaciteit
  - uitbreiding van zorgplaatsen in het gevangeniswezen
  - uitbreiding van ambulante verslavingszorg
2. De juiste patiënt op het juiste bed, door
  - indicatiestelling niveau van zorg en beveiliging
  - plaatsing op basis van indicatiestelling en inkoopcontract
  - toetsingskader plaatsing uit GW naar GGZ
3. Kwalitatief goede zorg gericht op veiligheid van de samenleving, door:
  - effectieve behandelmethoden gericht op veiligheid

<sup>1</sup> Preventief gehechten in arrondissement van vervolging, kortverblijvenden en langverblijvenden in de laatste vier maanden van detentie in de regio van terugkeer.

- inkoop op basis van kwaliteitscriteria
  - nieuwe financieringsmethodiek in relatie tot kwaliteit van zorg
4. Goede aansluiting met de reguliere zorg, door:
- indicatiestelling waarbij de ketenzorg in beeld is gebracht
  - sluitende afspraken met zorgverzekeraars

#### **4. Programma Sluitende Aanpak Nazorg**

Nazorg betreft de inspanningen voor ex-gedetineerden, na het einde van een justitiële titel, ten behoeve van hun reïntegratie in de samenleving gericht op huisvesting, zorg, werk/inkomen en identiteitsbewijs<sup>1</sup>. De penitentiaire inrichtingen dienen de detentieperiode te benutten om problematiek in kaart te brengen en trajecten in gang te zetten. Daarbij treedt DJI faciliterend op om de gemeenten en maatschappelijke organisaties in staat te stellen de reïntegratie optimaal ter hand te nemen. Aan deze definitie liggen de volgende uitgangspunten ten grondslag:

1. Nazorg is een gezamenlijke opdracht van Justitie, gemeenten en maatschappelijke organisaties
2. Nazorg is bestemd voor alle ex-gedetineerden
3. Nazorgactiviteiten sluiten aan op activiteiten en trajecten die al voor detentie in gang zijn gezet en anticiperen op de periode na einde detentie.
4. Regionalisering aan het einde van detentie

Het programma Sluitende Aanpak Nazorg draagt bij aan de recidivevermindering door:

1. Tijdige en volledige overdracht van informatie over gedetineerden op de primaire leefgebieden aan alle gemeenten, door:
  - het verder verbeteren van het de informatieoverdracht tussen DJI en gemeenten, waarbij de continue aanpak van problematiek van de gedetineerde centraal staat,
  - het verder verbeteren van het Digitaal Platform Nazorg en het verhogen van het aantal gemeenten dat daarop aangesloten is.
2. Betere verwerking door gemeenten van informatie over ex-gedetineerden, door:
  - het verder verbeteren van het Digitaal Platform Nazorg
  - het verhogen van het aantal gemeenten dat daarop aangesloten is.
3. Continuïteit van de aanpak tijdens detentie, door:
  - intensievere samenwerking met maatschappelijke organisaties, zoals CWI en ROC's, om de periode van detentie te benutten om trajecten, zoals arbeidstoeleiding en scholing, in gang te zetten.
  - de periode van detentie te benutten om problematiek, zoals schulden of het ontbreken van een identiteitsbewijs, op te lossen. Om dit te kunnen bewerkstelligen, is regionale plaatsing van cruciaal belang; zie Programma Modernisering Gevangeniswezen.

---

<sup>1</sup> TK 2004–2005, 27 834 nr. 36.

## Overzicht van mijlpalen

Jaar	Programma	Resultaat
2008	Justitiële Voorwaarden	320 trajecten met bijzondere voorwaarden via verbeterde ketensamenwerking.
	Justitiële Voorwaarden / Vernieuwing Forensische Zorg	Totaal toeleidingen naar verslavingszorg onder justitiële titel: 3500, waarvan 300 extra ingekochte trajecten.
	Justitiële Voorwaarden/Modernisering Gevangeniswezen	Op 1 juli 2008 is de Wet voorwaardelijke invrijheidstelling in werking getreden. Geschat wordt dat ten minste 30 personen onder de Wet voorwaardelijke invrijheidstelling al in 2008 terugkeren in de maatschappij en dat 55% (17 personen) daarvan dit, naast de algemene voorwaarden, met bijzondere voorwaarden doet. 508 beschikbare zorgplaatsen in en ten behoeve van het Gevangeniswezen. Eind 2008 zijn er 300 extra plaatsen beschikbaar.
	Vernieuwing Forensische Zorg/ Modernisering Gevangeniswezen	DJI geeft van 80% van de populatie van gedetineerden met een strafrestand van meer dan twee weken informatie door aan de gemeente van terugkeer over aanwezigheid van woning, werk, zorg en identiteitsbewijs.
	Nazorg/Modernisering Gevangeniswezen	Inrichten van voorzieningen voor het maken van pasfoto's in de p.i. voor het aanvragen van ID-bewijzen. (medio 2007 tot eind 2008).
2009	Justitiële Voorwaarden	400 trajecten met bijzondere voorwaarden via verbeterde ketensamenwerking.
	Justitiële Voorwaarden / Vernieuwing Forensische Zorg	Totaal toeleidingen naar verslavingszorg onder justitiële titel: 4000, waarvan 450 extra ingekochte trajecten.
	Justitiële Voorwaarden/Modernisering Gevangeniswezen	Geschat wordt dat 900 personen onder de Wet voorwaardelijke invrijheidstelling terugkeren in de maatschappij en dat 55% (495 personen) daarvan dit, naast de algemene voorwaarden, met bijzondere voorwaarden doet.
	Vernieuwing Forensische Zorg/ Modernisering Gevangeniswezen	808 beschikbare zorgplaatsen in en ten behoeve van het Gevangeniswezen. Ultimo 2008 loopt dit op tot 1050.
	Nazorg/Modernisering Gevangeniswezen	DJI geeft van 90% van de totale populatie uitstromende gedetineerden informatie door aan de gemeente van terugkeer over aanwezigheid van woning, werk, zorg en identiteitsbewijs.
2010	Justitiële Voorwaarden	Alle arrondissementen werken volgens de verbeterde ketensamenwerking.
	Justitiële Voorwaarden / Vernieuwing Forensische Zorg	Totaal toeleidingen naar verslavingszorg onder justitiële titel 5000, waarvan 700 extra ingekochte trajecten.
	Justitiële Voorwaarden/Modernisering Gevangeniswezen	Geschat wordt dat 1300 personen onder de Wet voorwaardelijke invrijheidstelling terugkeren in de maatschappij en dat 55% (715 personen) daarvan dit, naast de algemene voorwaarden, met bijzondere voorwaarden doet.
	Vernieuwing Forensische Zorg/ Modernisering Gevangeniswezen	1200 beschikbare zorgplaatsen in en ten behoeve van het Gevangeniswezen.
	Nazorg/Modernisering Gevangeniswezen	DJI informeert gemeenten over 100% van de populatie van gedetineerden met een strafrestand van meer dan twee weken over de aanwezigheid van woning, werk, zorg en identiteitsbewijs.
	Nazorg	100% van de justitiabelen verlaat de p.i. met een geldig ID-bewijs

Jaar	Programma	Resultaat
2011	Justitiële Voorwaarden	Toename van 25% van trajecten met bijzondere voorwaarden via verbeterde ketensamenwerking (van ca. 6000 naar 7500)
	Justitiële Voorwaarden / Vernieuwing Forensische Zorg	Totaal toeleidingen naar verslavingszorg onder justitiële titel 6000, waarvan 1150 extra ingekochte trajecten.
	Justitiële Voorwaarden/Modernisering Gevangeniswezen	Geschat wordt dat 1500 personen onder de Wet voorwaardelijke invrijheidstelling terugkeren in de maatschappij terug en dat 55% (825 personen) daarvan dit, naast de algemene voorwaarden, met bijzondere voorwaarden doet.
	Vernieuwing Forensische Zorg/ Modernisering Gevangeniswezen Nazorg	1208 beschikbare zorgplaatsen in en ten behoeve van het Gevangeniswezen. Landelijke dekking van het digitale platform voor informatieuitwisseling met gemeenten
	Nazorg/Modernisering Gevangeniswezen	DJI informeert gemeenten over 100% van de populatie van gedetineerden met een strafrestant van meer dan twee weken over de aanwezigheid van woning, werk, zorg en identiteitsbewijs.
2012	Modernisering Gevangeniswezen	Realisatie regionale plaatsing van preventief gehechten (90%) en kort-verblijvenden en langverblijvenden in de laatste vier maanden van detentie <sup>1</sup> .

<sup>1</sup> Het gaat daarbij om mannelijke gedetineerden (vrouwen en strafrechtelijke vreemdelingen en bijzondere groepen zijn uitgezonderd.)