

Samenvatting

Achtergrond, doel en onderzoeksvragen

Eén van de manieren van het ministerie van Veiligheid en Justitie om de hoge recidive onder ex-gedetineerden omlaag te brengen is door al tijdens detentie te beginnen met het aanbieden van nazorg aan gedetineerden. Het doel van deze nazorg is om door middel van samenwerking tussen het ministerie, gemeenten en andere ketenpartners te zorgen dat problemen van gedetineerden op het gebied van identiteitsbewijs, inkomen, huisvesting, schulden en zorg zoveel mogelijk worden opgelost dan wel voorkomen tijdens detentie. De monitor nazorg ex-gedetineerden van het WODC (Weijters & More, 2010) is opgezet om in kaart te brengen in welke mate (ex-)gedetineerden een identiteitsbewijs, inkomen, huisvesting, schulden en contact met een zorginstelling hebben op het moment dat zij een penitentiaire inrichting (PI) binnenkomen, op het moment dat hun detentie erop zit en op het moment dat zij zich zes maanden in de vrije maatschappij bevinden. Daarnaast is het doel van de monitor om te beschrijven hoe de situatie op deze vijf leefgebieden zich tijdens detentie en in de eerste zes maanden na detentie ontwikkelt. Het derde doel is het beschrijven van de samenhang tussen problemen op de leefgebieden en de verandering in die problematiek tijdens en na detentie enerzijds en sociaal-demografische en justitiële kenmerken anderzijds.

In dit onderzoek wordt gerapporteerd over de derde meting van de monitor nazorg ex-gedetineerden, waarbij ex-gedetineerden zijn bestudeerd die in de periode 1 juli 2010 tot en met 30 november 2010 zijn uitgestroomd uit een PI. Aangezien deze meting grotendeels op dezelfde manier is uitgevoerd als de eerste en tweede meting, is ook gekeken naar de verschillen in resultaten tussen de drie metingen. De volgende onderzoeksvragen staan centraal in dit onderzoek:

- 1 In hoeverre verandert de situatie met betrekking tot de vijf leefgebieden identiteitsbewijs, inkomen, huisvesting, schulden en zorgcontact tijdens detentie en zes maanden na detentie?
- 2 In hoeverre verschillen gedetineerden die in de tweede helft van 2010 zijn vrijgekomen uit een PI van gedetineerden die in de tweede helft van 2008 en 2009 zijn vrijgekomen in de mate waarin men beschikt over een identiteitsbewijs, inkomen, huisvesting, schulden en contact met een zorginstelling direct voor, direct na en zes maanden na detentie?

De derde meting is op enkele punten uitgebreid ten opzichte van de eerste en tweede meting. In de derde meting wordt ruime aandacht geschonken aan de relatie tussen de situatie op de leefgebieden enerzijds en justitiële kenmerken anderzijds. Onder justitiële kenmerken verstaan we niet alleen het detentieverleden (zoals de leeftijd bij de eerste veroordeling en het aantal eerdere veroordelingen), maar ook kenmerken van de huidige veroordeling (zoals de detentieduur en de aard van het gepleegde delict waarvoor men veroordeeld is). Dit brengt ons bij de volgende onderzoeksvragen:

- 3.1 In hoeverre is er samenhang tussen de problematiek op de leefgebieden en het justitiële profiel van ex-gedetineerden?
- 3.2 In hoeverre is er samenhang tussen de verandering in de problematiek op de leefgebieden en het justitiële profiel van ex-gedetineerden?

Ten slotte kijken we ook naar de rol die de voorspelde recidivekans speelt. Er wordt onderzocht of ex-gedetineerden met een hoge voorspelde recidivekans meer of juist

minder problemen hebben op de vijf leefgebieden en of er bij hen tijdens detentie meer verandert op nazorggebied dan voor ex-gedetineerden met een lagere voorspelde recidivekans.

- 4 In hoeverre hangt de voorspelde recidivekans samen met de problematiek op de vijf leefgebieden en in hoeverre is er samenhang tussen de verandering in de problematiek op de leefgebieden en de voorspelde recidivekans van ex-gedetineerden?

Methode van onderzoek

In deze derde meting van de monitor nazorg ex-gedetineerden wordt de situatie bestudeerd van ex-gedetineerden die tussen 1 juli 2010 en 30 november 2010 een PI verlieten en die zich daarna in een Nederlandse gemeente vestigden. Net als in de tweede meting kan alleen de situatie op de leefgebieden in kaart gebracht worden van gedetineerden die langer dan twee weken hebben vastgezeten. Dit komt doordat is gebleken dat het niet altijd mogelijk is om kortgestrafte gedetineerden te spreken over hun situatie op de leefgebieden. Voor deze groep gedetineerden is gekozen om alleen aan de gemeente te laten weten dat de gedetineerde vastzit en op korte termijn vrijkomt. Van de gedetineerden die tot de doelgroep van het nazorgbeleid behoren, zat 28,1% korter dan twee weken vast.

De onderzoeksgroep bestaat uiteindelijk uit 9.690 (ex-)gedetineerden. Dit zijn vooral mannen (92,9%) en ruim de helft van de onderzoeksgroep is jonger dan 34 jaar op het moment van vrijlating. Verder is ruim 63% van de ex-gedetineerden geboren in Nederland en heeft bijna 90% van de ex-gedetineerden geen geregistreerde partner.

Om de situatie van de gedetineerden op de vijf leefgebieden aan het begin van hun detentie te beschrijven, maken we gebruik van gegevens die worden bijgehouden in het Digitaal Platform Aansluiting Nazorg (DPAN). Alle gedetineerden die tot de doelgroep van het nazorgbeleid behoren, zouden namelijk binnen veertien dagen van hun verblijf in de PI moeten worden gescreend door medewerkers maatschappelijke dienstverlening (MMD'ers). Deze screening houdt in dat gedetineerden wordt gevraagd naar de situatie op de leefgebieden zoals deze was voor aanvang van detentie. Het DPAN-document wordt aan het einde van detentie door een MMD'er afgesloten, waarbij nog een aantal vragen ingevuld wordt over de situatie zoals die bij ontslag uit detentie is. Deze informatie wordt gebruikt om de situatie bij ontslag uit detentie in kaart te brengen.

Niet van de hele onderzoeksgroep is echter informatie beschikbaar over de situatie op de leefgebieden. Van 7,7% van de gedetineerden die langer vastzaten dan twee weken is in DPAN geen informatie beschikbaar over de situatie op de leefgebieden. Dit percentage is lager dan in de eerdere metingen, wat betekent dat het in 2010 beter is gelukt om gedetineerden te screenen. De gedetineerden van wie we geen informatie hebben, zitten gemiddeld korter vast dan de gedetineerden van wie we wel informatie hebben en zijn vaker van het vrouwelijke geslacht. Het aandeel gedetineerden dat geboren is in één van de MOE-landen (landen gelegen in Midden- en Oost-Europa, zoals Polen, Roemenië en Bulgarije) is hoger onder niet gescreende gedetineerden dan onder gedetineerden die wel gescreend zijn. Mogelijke redenen hiervoor zijn dat niet duidelijk is naar welke gemeente deze gedetineerden terugkeren en taalproblemen.

Voor de beschrijving van de situatie van ex-gedetineerden op de leefgebieden zes maanden na detentie wordt gebruikgemaakt van registraties van acht gemeenten, te weten Amsterdam, Assen, Breda, Emmen, Hoogeveen, Oss (en buurgemeenten), Purmerend en Spijkenisse. In totaal stroomt bijna 15% van de ex-gedetineerden uit onze onderzoeksgroep uit naar één van deze gemeenten.

Resultaten

Situatie op de leefgebieden direct voor detentie en bij ontslag uit detentie

Hieronder wordt puntsgewijs aangegeven wat de situatie op de leefgebieden direct voor detentie en bij ontslag uit detentie was voor gedetineerden die tot de doelgroep van het nazorgbeleid behoren. Later wordt ingegaan op de individuele veranderingen van gedetineerden van wie we zowel de situatie op de leefgebieden direct voor, als bij ontslag uit detentie kennen.

- Voor en bij ontslag uit detentie heeft 84,2% van de gedetineerden een legitimatiebewijs.
- Voor detentie heeft 71,0% van de gedetineerden inkomen, bij ontslag uit detentie 61,7%. Voor detentie had 38,1% van de gedetineerden met een inkomen inkomen uit arbeid en 33,4% had een bijstandsuitkering.
- Voor detentie heeft 80,9% van de gedetineerden huisvesting, bij ontslag uit detentie 83,2%. Voor detentie wonen de meeste ex-gedetineerden in een huurwoning of bij familie. Bij ontslag uit detentie wonen meer mensen bij familie en in de maatschappelijke opvang dan voor detentie.
- Bijna drie kwart (73,1%) van de ex-gedetineerden heeft voor detentie schulden.
- Ruim een kwart (29,4%) van de gedetineerden had voor detentie contact met een zorginstelling. In de meeste gevallen gaat het om contact met verslavingszorg (50,8%) of om psychiatrische zorg (34,4%).

Verandering in problematiek op de leefgebieden tijdens detentie

De cijfers met betrekking tot individuele veranderingen in problematiek op de leefgebieden zijn beschikbaar voor het hebben van een identiteitsbewijs, inkomen en huisvesting. Net als in de vorige meting kan de verandering tijdens detentie op het gebied van schulden en zorgcontact niet in kaart gebracht worden, omdat geen informatie aanwezig is over de situatie op deze leefgebieden op het moment van ontslag uit detentie.

- Van de gedetineerden die voor detentie over een identiteitsbewijs beschikken, heeft bijna elke gedetineerde (ongeveer 99%) ook een identiteitsbewijs bij ontslag uit detentie. Van de gedetineerden die de PI zonder een identiteitsbewijs binnenkwamen, verkreeg 7,4% een identiteitsbewijs tijdens detentie.
- Van de gedetineerden met een inkomen voor detentie had 78,6% ook een inkomen bij ontslag uit detentie. In 2010 heeft bijna 22,0% van de gedetineerden die voor detentie geen inkomen hadden wel een inkomen bij ontslag uit detentie.
- Huisvesting had 95,7% van de ex-gedetineerden zowel voor detentie, als bij ontslag uit detentie. Zo'n 29% van de gedetineerden zonder huisvesting voor detentie heeft tijdens detentie huisvesting verkregen.

Situatie van gedetineerden zes maanden na detentie

De situatie zes maanden na detentie kan niet voor iedere ex-gedetineerde beschreven worden. Voor de derde meting van de monitor hebben we informatie uit acht gemeenten, namelijk Amsterdam, Assen, Breda, Emmen, Hoogeveen, Oss (en buurgemeenten), Purmerend en Spijkenisse. Vergeleken met ex-gedetineerden die niet afkomstig zijn uit één van deze acht gemeenten zijn ex-gedetineerden binnen deze populatie vaker niet in Nederland geboren en zijn zij gemiddeld vaker en langer dan een jaar gedetineerd geweest. De gegevens zijn dus niet zonder meer generaliseerbaar naar de totale populatie ex-gedetineerden. Het geeft echter wel een indicatie van de problematiek op de vijf leefgebieden zes maanden na detentie.

- Zes maanden na detentie beschikt 94,0% van de ex-gedetineerden over een geldig legitimatiebewijs.

- Bijna 90% van de ex-gedetineerden heeft zes maanden na detentie een inkomen. In ongeveer drie kwart van de gevallen gaat het om een uitkering.
- Van de ex-gedetineerden heeft 80,8% huisvesting zes maanden na detentie. Bijna de helft van de ex-gedetineerden met huisvesting woonde zes maanden na detentie zelfstandig, meer dan 20% woonde zes maanden na detentie bij familie.
- Niet alle schulden van de gedetineerden zijn bekend bij de gemeente. Van de gedetineerden heeft bijna 40% zes maanden na detentie in ieder geval schulden bij de gemeente.
- Van de ex-gedetineerden heeft ongeveer drie kwart (74,8%) zes maanden na detentie contact met een zorginstelling. Dit percentage is aan de hoge kant door de selectieve groep gedetineerden waarvan Amsterdam via de GGD informatie kon aanleveren.
- Zes maanden na detentie heeft 15,8% van de ex-gedetineerden geen problemen op de leefgebieden, ruim een derde kent op één leefgebied een probleem en ruim een derde kent problemen op twee van de leefgebieden.

Verandering in problematiek op de leefgebieden de eerste zes maanden na detentie

Door de gemeentelijke informatie over de situatie bij ontslag uit detentie te vergelijken met de situatie zes maanden na detentie blijkt dat bijna elke ex-gedetineerde in de eerste zes maanden na detentie zijn identiteitsbewijs, inkomen, en huisvesting behoudt. Aan de andere kant behoudt de ex-gedetineerde ook zijn schulden bij de gemeente. In de eerste zes maanden na detentie verkrijgt 42,9% van de ex-gedetineerden een identiteitsbewijs, 70,2% verkrijgt een inkomen, 26,6% verkrijgt huisvesting en 13,2% komt in contact met een zorginstelling.

Vergelijking met de resultaten van de eerste twee metingen van de monitor nazorg ex-gedetineerden

De situatie op de leefgebieden voor detentie en bij ontslag uit detentie is in dit onderzoek op dezelfde manier gemeten als in de eerste twee metingen van de monitor nazorg ex-gedetineerden. Over het algemeen zijn de resultaten van de derde meting in overeenstemming met de resultaten uit de eerdere metingen. De opvallendste verschillen tussen de drie metingen voor wat betreft de situatie op de vijf leefgebieden worden hieronder beschreven.

- In 2008 en 2009 was de problematiek van gedetineerden op leefgebied inkomen voor detentie minder groot dan in 2010. Van degenen met inkomen komt het inkomen in 2010 minder vaak voort uit arbeid.
- In vergelijking met 2009 is er in 2010 iets meer contact met een zorginstelling voor detentie.
- Het behouden van een identiteitsbewijs, inkomen en huisvesting voor diegenen die hier voor detentie wel over konden beschikken, gaat in 2010 beter dan in 2009.
- Aan de andere kant zien we dat het verkrijgen van huisvesting van gedetineerden die voor detentie geen huisvesting hadden in 2010 relatief minder succesvol was dan in de voorgaande jaren.

Samenhang tussen het justitieel profiel van gedetineerden en problematiek op de leefgebieden

De derde meting van de monitor nazorg is uitgebreid met justitiële achtergrondinformatie van gedetineerden, zodat een nog completer beeld kan worden geschetst van de leefsituatie van (ex-)gedetineerden. Het gaat hierbij om de volgende kenmerken: leeftijd bij de eerste veroordeling, het aantal vorige vrijheidsstraffen, de strafdreiging en het type delict dat gepleegd is.

Van 83,3% van de onderzoeksgroep is een justitieel profiel beschikbaar. Binnen deze groep was circa 20% 12 tot en met 14 jaar oud bij hun eerste veroordeling en ongeveer 30% was ouder dan 15 maar jonger dan 18 jaar oud ten tijde van de eerste veroordeling. Een klein deel van de onderzoeksgroep (13,0%) is 30 jaar of ouder bij de eerste veroordeling. Verder hebben de meeste ex-gedetineerden in onze onderzoeksgroep al een eerdere vrijheidsstraf opgelegd gekregen (41,4% heeft geen eerdere vrijheidsstraffen).

Wanneer we kijken naar de meest recente veroordeling dan zien we dat ongeveer de helft van de onderzoeksgroep is veroordeeld voor een delict met een strafdreiging tussen vier en acht jaar. Ruim 20% is veroordeeld voor het plegen van een delict met een strafdreiging van acht jaar of meer. Wat betreft de aard van het gepleegde delict is meer dan een derde van de onderzoeksgroep gedetineerd geraakt vanwege een vermogensdelict zonder geweld (zoals inbraak of (winkel)diefstal). Meer dan 20% heeft een geweldsdelict begaan, terwijl 13,5% gedetineerd is geraakt vanwege vernieling of de versterking van de openbare orde. Nog eens 13% is veroordeeld voor een drugsdelict.

Wanneer we kijken naar de samenhang tussen deze justitiële kenmerken en de situatie op de vijf leefgebieden, dan zien we een aantal opvallende resultaten:

- Voor detentie speelt de justitiële voorgeschiedenis een rol bij de situatie op de leefgebieden. Gedetineerden die ouder waren ten tijde van de eerste veroordeling hebben een grotere kans op inkomen voor aanvang van de laatste detentie en een kleinere kans op schulden. Een hoger aantal eerdere vrijheidsstraffen gaat gepaard met een kleinere kans op legitimatie en huisvesting voor detentie en een grotere kans op het hebben van contact met een zorginstelling.
- Gewelddelinquenten hebben vaker inkomen en huisvesting voor aanvang detentie dan gedetineerden die voor een vermogensdelict met geweld zijn veroordeeld.
- Ook drugsdelinquenten staan er voor detentie relatief "goed" voor. Zij beschikken vaker over huisvesting en hebben minder vaak schulden en zorg dan gedetineerden die voor een vermogensdelict met geweld zijn veroordeeld.
- Als het gaat om verandering in de problematiek op de leefgebieden, dan is detentieduur het meest belangrijk. Hoe langer de detentie, des te groter de kans om legitimatie, inkomen en huisvesting te verkrijgen. Daar staat tegenover dat de kans om inkomen te verliezen tijdens detentie ook toeneemt naarmate de detentieduur stijgt.

Samenhang tussen problematiek op de leefgebieden en recidivekans

In de derde meting wordt aan de hand van de voorspelde recidivekans nagegaan in hoeverre de problematiek op de vijf leefgebieden verschilt en of problemen worden opgelost. Er wordt gekeken of (ex-)gedetineerden met een hoge voorspelde recidivekans vaker problemen hebben op (één van) de leefgebieden dan (ex-)gedetineerden met een lagere voorspelde recidivekans. Daarnaast wordt onderzocht of er voor (ex-)gedetineerden met een hoge voorspelde recidivekans meer of juist minder geregeld wordt op nazorggebied dan voor (ex-)gedetineerden met een lagere voorspelde recidivekans.

- Er is een duidelijke samenhang tussen de voorspelde recidivekans en de situatie voor detentie. Hoe hoger de recidivekans, des te groter de problematiek op de leefgebieden. Voor detentie hebben gedetineerden met een grotere recidivekans minder vaak een legitimatiebewijs en huisvesting en vaker schulden en contact met een zorginstelling dan gedetineerden met een kleinere recidivekans.
- Bij het behouden en verkrijgen tijdens detentie speelt de recidivekans nauwelijks een rol.

Beperkingen

Deze derde meting kent een aantal beperkingen die ook in de eerdere metingen een rol speelden. Een eerste beperking heeft te maken met het gebruik van DPAN als databron. Zowel de informatie over de situatie voor detentie als de informatie over de situatie bij ontslag uit detentie verschilt van de informatie die gemeenten bijhouden. Onduidelijk is welke bron betrouwbaarder is om de situatie van gedetineerden voor detentie te beschrijven. Aangenomen kan worden dat de informatie over de situatie bij ontslag uit detentie vanuit gemeenten betrouwbaarder is dan de informatie uit DPAN. In DPAN wordt de problematiek bij ontslag uit detentie waarschijnlijk overschat, omdat het voor MMD'ers lastig blijkt om aan te geven of gedetineerden bij ontslag uit detentie beschikken over een identiteitsbewijs, inkomen of huisvesting. MMD'ers weten vaak niet of dit op de dag van ontslag geregeld is. De gedetineerde kan echter wel al afspraken gepland hebben voor de dag van ontslag of enkele dagen hierna om deze zaken bij de gemeente te regelen.

Een andere beperking van het onderzoek is dat niet over alle gedetineerden gerapporteerd kan worden. We missen informatie van een groep, namelijk gedetineerden die korter dan twee weken vastzaten. Om deze reden hebben de resultaten alleen betrekking op gedetineerden die langer dan twee weken vastzitten. Over gedetineerden die korter dan twee weken vastzitten, kunnen we dus geen uitspraken doen.

Niet iedere gedetineerde die langer dan twee weken vast heeft gezeten, is door een MMD'er gesproken en niet van elke gedetineerde is het gehele DPAN-document ingevuld. In deze derde meting is van 7,7% van de gedetineerden geen informatie beschikbaar. Ondanks dat dit nog een behoorlijke groep is, is dit wel een duidelijke verbetering ten opzichte van de eerste en tweede meting.

Een laatste kanttekening bij dit onderzoek is dat de situatie zes maanden na detentie niet voor iedere ex-gedetineerde beschreven kan worden. Bij deze derde meting van de monitor is het aantal gemeenten die informatie aanlevert weer iets gestegen, maar voorzichtigheid is geboden met betrekking tot de generalisatie van de resultaten naar de totale populatie. De verwachting is dat in de volgende meting van de monitor nazorg ex-gedetineerden weer meer gemeenten gegevens kunnen verstrekken, waardoor steeds betrouwbaarder uitspraken gedaan kunnen worden over de problematiek van ex-gedetineerden op de vijf leefgebieden zes maanden na detentie.

Discussie

In deze derde meting van de monitor nazorg hebben we onder meer een antwoord willen geven op de vraag welke groepen ex-gedetineerden de meeste problemen hebben op de leefgebieden en voor wie nazorg leidt tot oplossing van mogelijke problemen op de vijf leefgebieden. Het is belangrijk om te weten wie precies de groep gedetineerden zijn voor wie de problemen op de leefgebieden het grootst zijn. Zo kan in de praktijk hierop ingespeeld worden door zich meer te richten of beter maatwerk te bieden aan deze groepen gedetineerden.

Uit onze resultaten blijkt dat met name de detentieduur een rol speelt bij het verkrijgen en behouden van het legitimatiebewijs, inkomen en huisvesting. Hoe langer een gedetineerde vastzit, hoe groter de kans is dat hij aan het einde van zijn detentie beschikt over een legitimatiebewijs, inkomen en huisvesting. Hier lijkt vooral sprake te zijn van een gelegenheidseffect. Het is gemakkelijker iets te regelen voor een gedetineerde als hij langer vastzit. Overigens gaat het effect van detentieduur op het gebied van inkomen ook de andere kant op. Voor gedetineerden die voor detentie al een inkomen hadden, resulteert een langere detentie in een grotere kans om het inkomen te verliezen. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat gedetineerden geen recht hebben op een uitkering. Wanneer iemand gedetineerd raakt, dan stopt de uitkering na een maand. Dit bemoeilijkt de taak van de MMD'er om te zorgen dat gedetineerden een inkomen hebben op het moment dat zij vrijkomen. Verder is gebleken dat de voorspelde kans dat gedetineerden recidiveren sterk samenhangt met de problematiek voor detentie. Hoe hoger de voorspelde recidivekans van gedetineerden, hoe groter de kans is dat zij problemen hebben voor detentie. Deze groep vraagt dan ook extra aandacht om te zorgen dat het doel van het nazorgbeleid wordt gehaald, namelijk dat voor alle gedetineerden de problemen op de nazorggebieden zijn opgelost aan het einde van hun detentie. Op methodologisch vlak is de monitor wederom op een aantal punten verbeterd. Zo wordt er van meer gedetineerden informatie bijgehouden in DPAN. De tweede methodologische verbetering betreft de situatie zes maanden na detentie. Bij de eerste meting konden we gegevens van drie gemeenten gebruiken die niet met elkaar te vergelijken waren. In de tweede meting van de monitor was informatie beschikbaar van zes gemeenten en in de derde meting van acht gemeenten. In 2013 zal over de vierde meting van de monitor nazorg ex-gedetineerden gerapporteerd worden. Voor deze vierde meting zal de situatie op de vijf leefgebieden voor detentie en bij ontslag uit detentie opnieuw beschreven worden aan de hand van gegevens uit DPAN, maar dit keer uit een vernieuwde en verbeterde versie van DPAN, welke eind 2010 in werking is gegaan. Voor de situatie zes maanden na detentie hopen we weer van meer gemeenten informatie te kunnen gebruiken, zodat er een steeds representatiever beeld ontstaat van de problematiek op de vijf leefgebieden van ex-gedetineerden zes maanden na detentie.