

## Samenvatting

Om de relatief hoge recidive onder ex-gedetineerden te verminderen, wordt in het kader van re-integratie al tijdens detentie begonnen met het werken aan de problematiek van gedetineerden. Door samenwerking te faciliteren tussen het gevangeniswezen, gemeenten en ketenpartners, tracht het ministerie van Veiligheid en Justitie gedetineerden goed voor te bereiden op hun terugkeer naar de vrije samenleving. Het ministerie van Veiligheid en Justitie en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) hebben een convenant opgesteld waarin de doelen en de werkwijze van het re-integratiebeleid staan beschreven.

Re-integratie kent een vijftal basisvoorwaarden: het realiseren van een geldig identiteitsbewijs, inkomen en onderdak, het in kaart brengen en terugdringen van schulden en het bieden van passende (psychische of lichamelijke) zorg.

De Monitor Nazorg Ex-gedetineerden van het WODC kijkt hoe het met deze basisvoorwaarden gesteld is aan het begin van detentie, aan het eind van detentie en zes maanden na vrijlating. Het huidige rapport betreft de vierde meting van deze monitor en richt zich op gedetineerden die uitstroomden in het tweede semester van 2011 en 2012. De volgende onderzoeksvragen stonden centraal:

- 1a Wat is de situatie op de vijf basisvoorwaarden (identiteitsbewijs, inkomen, huisvesting, schulden en zorg) direct voor en direct na detentie bij gedetineerden die zijn vrijgekomen uit een PI in de tweede helft van 2011 en 2012?
- 1b Wat is de situatie wat betreft werk en inkomen zes maanden na detentie bij gedetineerden die zijn vrijgekomen uit een PI in de tweede helft van 2011 en 2012?
- 2a In hoeverre verandert de situatie op de vijf basisvoorwaarden (identiteitsbewijs, inkomen, huisvesting, schulden en zorg) gedurende detentie bij gedetineerden die zijn vrijgekomen uit een PI in de tweede helft van 2011 en 2012?
- 2b In hoeverre verandert de situatie wat betreft werk en inkomen in de eerste zes maanden na detentie bij gedetineerden die zijn vrijgekomen uit een PI in de tweede helft van 2011 en 2012?

In de eerdere metingen van de monitor nazorg ex-gedetineerden gebruikten we gegevens van gemeenten om de situatie van ex-gedetineerden zes maanden na detentie te beschrijven. Door overmacht hebben we in deze meting, ondanks de medewerking van meerdere gemeenten, slechts de beschikking over informatie van één gemeente. Hiermee kan geen representatief beeld gegeven worden van de situatie zes maanden na detentie. Daarom hebben we ervoor gekozen deze informatie niet te gebruiken. Aan de hand van CBS-gegevens kunnen we wel de inkomensituatie van ex-gedetineerden zes maanden na detentie beschrijven.

Daarnaast is er nog één belangrijke verandering ten opzichte van de vorige metingen van de monitor nazorg ex-gedetineerden. De gegevens in het voorliggende rapport over de situatie bij aanvang en bij ontslag uit detentie zijn verkregen uit een vernieuwde versie van het Digitaal Platform Aansluiting Nazorg (DPAN) dat in december 2010 in gebruik is genomen. Deze nieuwe versie van DPAN is dusdanig anders dan de oude versie van DPAN dat een vergelijking met de resultaten van de eerdere metingen van de monitor nazorg ex-gedetineerden niet mogelijk is. Zo wordt in het nieuwe DPAN namelijk geregistreerd wat de *verwachte* situatie op inkomens- en huisvestingsgebied is aan het einde van detentie, terwijl in het oude DPAN een inschatting werd gemaakt van de daadwerkelijke situatie.

## **Methode van onderzoek**

In de vierde meting van de monitor nazorg ex-gedetineerden wordt de situatie beschreven van ex-gedetineerden die in de tweede helft van 2011 (1 juli t/m 31 december) of de tweede helft van 2012 zijn vrijgekomen uit een Nederlandse PI en terugkeerden naar een Nederlandse gemeente. Net als in de voorgaande metingen kan alleen de situatie van ex-gedetineerden die ten minste twee weken vast hebben gezeten, beschreven worden. Voor ex-gedetineerden die korter dan twee weken vastzaten wordt alleen de gemeente verwittigd dat de betreffende persoon vastzit en op korte termijn vrijkomt. Ruim een kwart van de ex-gedetineerden behorende tot de doelgroep van het re-integratiebeleid zat korter dan twee weken vast. Om de onderzoeksvragen in deze studie te beantwoorden is gebruikgemaakt van gegevens uit het DPAN en gegevens van het CBS. DPAN is het registratiesysteem dat in de penitentiaire inrichtingen (PI's) wordt gebruikt om de problematiek van gedetineerden op de verschillende basisvoorwaarden bij aanvang en bij ontslag uit detentie te registreren. In het huidige rapport zijn gegevens gebruikt uit een vernieuwde versie van DPAN, welke eind 2010 in gebruik is genomen. Helaas hebben we van een behoorlijk deel van de onderzoeksgroep geen informatie uit DPAN beschikbaar. Dit komt vooral door registratiefouten. Zo klopt niet altijd de einddatum van de detentie, zijn DPAN-dossiers niet afgesloten of hebben gedetineerden een registratienummer (in het gevangeniswezen wordt het strafrechtstetennummer gehanteerd) dat later veranderd is. Het SECMBUS-bestand van het CBS is gebruikt om de sociaaleconomische categorie van ex-gedetineerden te beschrijven direct voor, direct na en zes maanden na detentie. Dit bestand heeft als voordeel dat de informatie beschikbaar is voor na genoeg de gehele onderzoeksgroep.

## **Resultaten**

### **Situatie aan het begin en einde van detentie**

- Rond de 85% van de ex-gedetineerden beschikt, direct voor en direct na detentie, over een geldig identiteitsbewijs.
- Tussen de 80 en 90% van de ex-gedetineerden heeft voor detentie een inkomen en/of huisvesting. Casemanagers verwachten dat 90-95% van de ex-gedetineerden direct na detentie over inkomen en/of huisvesting beschikt.
- De meeste ex-gedetineerden met inkomen direct voor detentie en een verwacht inkomen direct na detentie verkrijgen dit uit arbeid of via een bijstandsuitkering. Minder vaak voorkomende vormen van inkomen zijn arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, studiefinanciering en andere uitkeringsvormen.
- Ex-gedetineerden met huisvesting wonen bij aanvang van detentie voor het grootste gedeelte in een huurwoning of bij familie. Hetzelfde is de verwachting direct na detentie.
- Het percentage gedetineerden met schulden bij aanvang van en ontslag uit detentie ligt rond de 57% (exclusief vorderingen bij het CJIB). Van de ex-gedetineerden met schulden zat tussen de 14-18% in een schuldhulpverleningstraject voor detentie.
- Voor ruim een kwart van de gedetineerden was er een zorgplan bij aanvang van detentie. Direct na detentie was dit nog voor ongeveer 8% van de ex-gedetineerden het geval. Deze percentages hebben betrekking op alle gedetineerden, niet alleen op de gedetineerden die ook daadwerkelijk behoefte aan ondersteuning op zorggebied hebben.

- Uit de CBS-cijfers blijkt dat bij aanvang van detentie 66-69% van de gedetineerden uit 2011 en 2012 inkomen verkreeg middels arbeid of een uitkering, of een opleiding volgde. Bij ontslag uit detentie ligt dit percentage tussen 66-70%, waarbij het aandeel werkenden en studerende lager ligt en het aandeel uitkeringsontvangers hoger dan bij aanvang van detentie.

### **Veranderingen op de basisvoorwaarden tijdens detentie**

- Het grootste gedeelte van (ex-)gedetineerden behoudt hun identiteitsbewijs tijdens detentie.
- Het is de verwachting dat bijna alle gedetineerden inkomen of huisvesting behouden tijdens detentie.
- Het merendeel van de gedetineerden met schulden voor detentie had deze direct na detentie nog steeds.
- Tussen de 24 en 27% van de gedetineerden zonder identiteitsbewijs voor detentie heeft een identiteitsbewijs verkregen gedurende detentie. Van zo'n 70% van de gedetineerden zonder inkomen bij aanvang van detentie wordt verwacht dat ze inkomen hebben direct na detentie. Het is de verwachting dat ongeveer 55% van de gedetineerden die voor detentie geen onderdak had gedurende detentie huisvesting verkrijgt.
- Van de gedetineerden die bij aanvang van detentie geen schulden had, blijkt 24% in 2011 en 28% in 2012 wel schulden te hebben direct na detentie.
- Zorg lijkt een negatieve ontwikkeling door te maken tijdens detentie. Ongeveer 80% van de gedetineerden uit 2011-2012 die een zorgplan had direct voor detentie verliest deze gedurende detentie. Voor 3% van de gedetineerden die geen zorgplan hadden voor detentie is een zorgplan opgestart direct na detentie. De vraag is of deze percentages een juist beeld geven van de problematiek op zorggebied. De verantwoordelijkheid voor zorg tijdens detentie ligt namelijk bij het psycho-medische overleg (PMO) en de vraag is of casemanagers op de hoogte zijn van de behandeling van gedetineerden en de afspraken die met zorginstellingen worden gemaakt voor de te ontvangen zorg na detentie. Daarnaast is het de vraag of deze informatie ook geregistreerd wordt in DPAN, aangezien dit niet het systeem is waarin dergelijke informatie standaard wordt bijgehouden.
- De resultaten uit de CBS-gegevens op inkomensgebied laten zien dat 60-62% van de ex-gedetineerden uit het 2011-2012 cohort die in de maand voor detentie werk hadden of een opleiding volgde dat in de maand na detentie ook nog had of deed. Ongeveer 3% van de ex-gedetineerden die in de maand voor detentie een uitkering ontving, had na detentie werk of volgde een opleiding. Van deze groep had 11% na detentie geen werk, opleiding of uitkering. Bij de ex-gedetineerden die in de maand voor detentie zonder werk, uitkering en opleiding zaten, bevond 67-71% zich na detentie in dezelfde situatie, terwijl 23-24% een uitkering had verkregen en 7-9% werk of een studie.

### **Situatie zes maanden na detentie**

- Uit de gegevens van het CBS bleek dat zes maanden na detentie 72-74% van de gedetineerden uit 2011 en 2012 over inkomen beschikte (middels arbeid of uitkering) of een opleiding volgde.

### **Veranderingen op de basisvoorwaarden in de eerste zes maanden na detentie**

- De resultaten op basis van de CBS-gegevens lieten zien dat het behouden van inkomen beter gaat dan het verkrijgen hiervan. De meerderheid (71-72%) van de ex-gedetineerden behield werk of een opleiding in de eerste zes maanden na detentie.

- Van de ex-gedetineerden die in de maand na detentie een uitkering ontving, behield 84-88% deze in de eerste zes maanden na detentie, terwijl 5-6% werk verkreeg of een opleiding ging volgen en 7-10% kwam zonder werk, opleiding en uitkering te zitten zes maanden na detentie.
- Bij de ex-gedetineerden die in de maand na detentie zonder werk, uitkering en opleiding zaten, had 17-23% een uitkering verkregen zes maanden na detentie en 13% werk of een studie. Zo'n 64-70% van de gedetineerden bleef zonder werk, opleiding en uitkering.

## **Beperkingen**

Door de overgang naar een nieuwe versie van DPAN dat in december 2010 in gebruik is genomen kunnen de huidige resultaten niet vergeleken worden met de resultaten uit de eerdere metingen van de monitor nazorg. Zo wordt tegenwoordig geregistreerd wat de verwachte inkomens- en huisvestingssituatie is van ex-gedetineerden direct na detentie. Eerder werd een inschatting van de daadwerkelijke situatie in DPAN geregistreerd. Dit leidt tot een vertekening in de situatie van ex-gedetineerden direct na detentie. Cijfers op basis van CBS-gegevens laten namelijk een minder positief beeld zien dan de cijfers uit DPAN voor wat betreft de situatie op inkomensgebied. De cijfers van het CBS liggen meer in lijn met de resultaten uit de eerdere metingen van de monitor nazorg ex-gedetineerden. Dit brengt tot ons tot het advies om na te gaan of er over de andere gebieden die centraal staan in het re-integratiebeleid cijfers van het CBS beschikbaar zijn en, indien beschikbaar, te gebruiken.

Daarnaast is er een aantal beperkingen met betrekking tot de informatiebron DPAN waar we ook al in de eerdere metingen van de monitor nazorg ex-gedetineerden tegenaan liepen. Zo kent DPAN beperkingen die de generaliseerbaarheid van de resultaten raken. DPAN wordt om te beginnen niet altijd goed gevuld. Zo is bij een behoorlijk deel van de onderzoeksgroep geen DPAN dossier gevonden of is het DPAN-dossier leeg. Hierdoor blijft de leefsituatie aan het begin en het einde van detentie van een grote groep gedetineerden onbekend.

Naast de beperkingen van DPAN als informatiebron, is ook de beperkte beschikbare informatie betreffende de situatie zes maanden na detentie een punt van aandacht. In eerdere metingen was slechts van maximaal acht gemeenten informatie beschikbaar, maar bij het huidige onderzoek is dit door overmacht slechts één gemeente. Hierdoor kan geen representatief beeld geschetst worden van de situatie op de vijf basisvoorwaarden zes maanden na detentie van de totale populatie ex-gedetineerden.

Een laatste punt van aandacht is het beschrijven van de zorgbehoefte van (ex-)gedetineerden voor en na detentie. We maken in dit onderzoek gebruik van informatie uit DPAN. Informatie over de zorgbehoefte van gedetineerden ontbreekt in deze bron, daarom gebruiken we informatie over of er een zorgplan is opgesteld tussen een zorginstelling en een gedetineerde. Aangezien casemanagers niet leidend zijn wat betreft het zorgaanbod aan gedetineerden, is het de vraag of zij hierover goed geïnformeerd worden en of zij deze informatie dan ook registreren in DPAN. DPAN lijkt dus niet de juiste bron om gegevens over zorg uit te halen om de problematiek op zorggebied te beschrijven. Hieruit kan geconcludeerd worden dat DPAN, dat primair een instrument is om informatie uit te wisselen tussen PI's en gemeenten over de problematiek van gedetineerden wat betreft de vijf basisvoorwaarden van re-integratie, de problematiek op zorggebied niet goed in beeld brengt en dat de gemeentelijk coördinator nazorg op deze wijze dus niet volledig geïnformeerd wordt over de zorgproblematiek van terugkerende gedetineerden.

### **Tot slot**

Zoals ook uit de eerdere metingen van de monitor nazorg ex-gedetineerden blijkt, kennen gedetineerden behoorlijke problemen op het gebied van inkomen, huisvesting, schulden en zorg op het moment dat zij in detentie komen. Door veranderingen in de informatie die in DPAN wordt geregistreerd, kan geen goed beeld geschetst worden van de situatie van ex-gedetineerden direct na detentie. Voor toekomstige metingen van de monitor nazorg is het daarom aan te bevelen na te gaan of naast cijfers op inkomensgebied ook op de andere gebieden die onderzocht worden in de monitor nazorg ex-gedetineerden, i.c. identiteitsbewijs, huisvesting, schulden en zorg, gegevens bij het CBS beschikbaar zijn. Deze benadering verdient aanbeveling boven het verzamelen van gegevens bij gemeenten, aangezien de ervaring in de monitor nazorg ons heeft geleerd dat maar weinig gemeenten informatie op de verschillende gebieden van het re-integratiebeleid bijhouden over ex-gedetineerden.