

Samenvatting

Om de relatief hoge recidive onder ex-gedetineerden terug te dringen, wordt al tijdens detentie gewerkt aan re-integratie in de maatschappij. Een belangrijk onderdeel van het re-integratiebeleid is sinds 2004 het werken aan de vijf basisvoorwaarden voor re-integratie. Het gaat daarbij om een geldig identiteitsbewijs, inkomen en dagbesteding, huisvesting, (inzicht in) schulden en (indien nodig continuïteit van) zorg. De DJI, de reclassering en de gemeente waarnaar een gedetineerde na detentie terugkeert werken samen om een gedetineerde te ondersteunen deze basisvoorwaarden tijdens en na detentie op orde te krijgen. Dit heeft als doel om gedetineerden zo goed mogelijk te laten terugkeren in de maatschappij en (daarmee) nieuwe criminaliteit te voorkomen.

Het WODC monitort sinds 2010 tweejaarlijks het re-integratiebeleid gericht op de basisvoorwaarden; in hoeverre hebben ex-gedetineerden deze basisvoorwaarden op orde. In deze zesde monitor beschrijven we de situatie op de basisvoorwaarden 1 en 6 maanden voor en 1, 6, 12 en 24 maanden na detentie. Dit geeft een beeld van de problematiek waar (ex-)gedetineerden mee te maken hebben. Nieuw in deze meting is dat wordt gekeken naar de onderlinge samenhang tussen problemen op de basisvoorwaarden. Uit veel eerder onderzoek, waaronder de vijfde meting van de monitor nazorg blijkt namelijk dat vooral het hebben van werk samenhangt met minder recidive. Als echter blijkt dat andere basisvoorwaarden bepalen of ex-gedetineerden werk vinden is het mogelijk relevanter of eenvoudiger voor het beleid om op deze basisvoorwaarden in te zetten. Daarnaast bekijken we in hoeverre problemen op de basisvoorwaarden samenhangen met recidive. Dit levert aanwijzingen op of het op orde hebben van de basisvoorwaarden recidive onder ex-gedetineerden kan terugdringen.

Onderzoeksvragen

Ten eerste onderzoeken we in elke monitor nazorg (ex-)gedetineerden de situatie op de basisvoorwaarden:

- 1.1 Wat is de situatie op het gebied van de basisvoorwaarden identiteitsbewijs, inkomen, dagbesteding (werk of opleiding), huisvesting en schulden van (ex-) gedetineerden 6 maanden voor, 1 maand voor en 1, 6, 12 en 24 maanden na detentie?
- 1.2 In welke mate verandert de situatie op deze basisvoorwaarden tussen de meetmomenten?

Omdat in deze zesde meting ook ingegaan wordt op de samenhang tussen de verschillende problemen op de basisvoorwaarden, zijn de volgende twee onderzoeksvragen toegevoegd:

- 2.1 In hoeverre is er sprake van samenloop tussen problemen op de verschillende basisvoorwaarden?
- 2.2 Wat is de relatie tussen de situatie op de basisvoorwaarden en het hebben van werk na detentie?

Ten slotte wordt de samenhang tussen problemen op de basisvoorwaarden en recidive onderzocht:

- 3.1 Wat is de relatie tussen de situatie op de basisvoorwaarden en recidive?

3.2 Wat is het effect van veranderingen in de situatie op de basisvoorwaarden op recidive; recidiveren mensen meer wanneer ze problemen hebben op de basisvoorwaarden?

Methode

In dit rapport worden de onderzoeksvragen beantwoord voor alle (ex-) gedetineerden die uitstromen na een detentie van minstens twee weken in de jaren 2013, 2014, 2015 en 2016 en die tot de doelgroep van het re-integratiebeleid behoren. Deze doelgroep bestaat uit volwassen ex-gedetineerden met een geldige verblijfsstatus die na uitstroom uit detentie terugkeren naar een Nederlandse gemeente. Daarnaast hebben we ook voor kortverblijvenden binnen deze doelgroep bekeken in hoeverre problemen op de basisvoorwaarden tijdens detentie ontstaan of worden opgelost. In dit rapport gebruiken we de term re-integratiekandidaten voor ex-gedetineerden binnen de doelgroep van het re-integratiebeleid met detenties van minstens twee weken en de term kortverblijvenden voor ex-gedetineerden binnen de doelgroep met kortere detenties.

Om de situatie van re-integratiekandidaten en kortverblijvenden te beschrijven is gebruikgemaakt van informatie over of mensen een identiteitsbewijs hebben uit het Digitaal Platform Aansluiting Nazorg (DPAN) en registratiedata van het CBS over werk, opleiding, inkomen, huisvesting en schulden. Daarnaast is gebruikgemaakt van gegevens over recidive uit de Onderzoeks- en Beleidsdatabase Justitiële documentatie (OBJD). Recidive wordt bepaald volgens de standaardprocedures van de WODC-recidivemonitor; als recidive tellen we alle misdrijven met een pleegdatum binnen twee jaar na uitstroom uit detentie die niet zijn geëindigd in vrijspraak een technisch sepot of een andere technische beslissing (Wartna, Blom, & Tollenaar, 2011). Omdat er geen bruikbare gegevens zijn over de *zorgbehoefte* van re-integratiekandidaten, is het niet mogelijk om uitspraken te doen over in hoeverre deze basisvoorwaarde op orde is.

In dit rapport beschrijven we ten eerste de situatie op de basisvoorwaarden voor en na detentie. Welk aandeel re-integratiekandidaten heeft problemen op de verschillende basisvoorwaarden, hoe verandert dat tussen de meetmomenten en hoe verschilt dat tussen uitstroomcohorten? Vervolgens beschrijven we de recidiveprevalentie (welk aandeel recidiveert minstens één keer), recidivefrequentie (hoe vaak recidiveert een recidivist) en recidiveomvang (hoeveel nieuwe delicten levert dit totaal op) binnen twee jaar na uitstroom uit detentie. Ook beschrijven we de verschillen in recidiveprevalentie tussen mensen met en zonder problemen op de basisvoorwaarden. In de verklarende modellen bepalen we welke basisvoorwaarden samenhangen met een grotere kans op werk of een kleinere kans op recidive. Daarbij bekijken we ook of het belang van basisvoorwaarden verschilt tussen groepen, bijvoorbeeld tussen mannen en vrouwen.

Resultaten

Re-integratiekandidaten kennen veel problemen op de basisvoorwaarden

- 15% van de re-integratiekandidaten heeft bij uitstroom uit detentie geen geldig identiteitsbewijs.
- 85% van de re-integratiekandidaten heeft geen dagbesteding (in de vorm van betaald werk of een opleiding) in de maand na detentie.

- 36% heeft geen geregistreerd inkomen (uit werk, een uitkering of pensioen) in de maand na detentie.
- Twee derde van de re-integratiekandidaten heeft na detentie geen startkwalificatie.
- 22% van de re-integratiekandidaten staat een maand na uitstroom uit detentie niet op een adres ingeschreven. Deze groep bestaat uit mensen die een uitkering als adresloze ontvangen (5%) en anderen van wie de huisvestingssituatie onbekend is (17%). Van deze laatste groep weten we niet of ze werkelijk dakloos zijn, bij bekenden (op de bank) slapen of naar het buitenland (of hun thuisland) zijn vertrokken. 30% is alleenstaande, van deze groep weten we niet zeker of ze over een woonplek, of slechts over een briefadres, beschikken. 36% woont bij hun partner, ouders of anderen. Dit lijkt de groep met de meest stabiele huisvesting te zijn. 11% woont in de maand na detentie in een instelling, bijvoorbeeld in een (verslavings-)zorginstelling.
- 26% van de re-integratiekandidaten uitgestroomd in 2016 staat na detentie geregistreerd als wanbetaler van zijn of haar zorgverzekering, een indicator dat zij (problematische) schulden hebben. In eerdere uitstroomcohorten ligt dit aandeel nog hoger.

Problemen op de basisvoorwaarden worden voor een deel van de re-integratiekandidaten opgelost tijdens detentie, maar tijdens detentie ontstaan ook nieuwe problemen

- 27% van de re-integratiekandidaten uitgestroomd in 2016 die voor detentie niet over een geldig identiteitsbewijs beschikte, heeft deze tijdens detentie verkregen. Het aandeel re-integratiekandidaten dat tijdens detentie een identiteitsbewijs verkrijgt lijkt sinds 2013 te zijn toegenomen, maar omdat er maar voor een (steeds kleiner) deel van de re-integratiekandidaten informatie is over of zij een identiteitsbewijs hebben is dit beeld mogelijk vertekend.
- 60% van de re-integratiekandidaten die voor detentie werk had, heeft ook in de maand na detentie weer werk, van de kortverblijvenden behoudt 77% werk. 5% van de re-integratiekandidaten die voor detentie geen werk had, heeft in de maand na detentie werk verkregen. 6% van de kortverblijvenden die voor detentie geen werk had, heeft in de maand na detentie werk verkregen.
- Van de re-integratiekandidaten die voor detentie bij (partner, ouders of) anderen woonden behoudt 85% deze huisvestingssituatie, dat is 91% voor kortverblijvenden. Van de re-integratiekandidaten die voor detentie zelfstandig een adres hadden, behoudt 75% deze huisvestingssituatie, dat is 91% voor kortverblijvenden. 32% van de re-integratiekandidaten en 12% van de kortverblijvenden die voor detentie geen adres had, heeft dat na detentie wel verkregen.
- 49% van de re-integratiekandidaten en 40% van de kortverblijvenden die voor detentie geregistreerd stonden als wanbetaler bij de zorgverzekering is na detentie niet langer geregistreerd als wanbetaler. 16% van de re-integratiekandidaten (en eenzelfde deel van de kortverblijvenden) die voor detentie niet geregistreerd stonden als wanbetaler bij de zorgverzekering, staan dat na detentie wel.

Veel re-integratiekandidaten hebben problemen op meerdere basisvoorwaarden

- Re-integratiekandidaten zonder geldig identiteitsbewijs hebben minder vaak werk, vaker geen geregistreerd inkomen en staan vaker niet ingeschreven op een adres dan re-integratiekandidaten met een geldig identiteitsbewijs. Dit is extra problematisch omdat juist bij het verkrijgen van werk, een uitkering of huisvesting een identiteitsbewijs nodig is.

- Een op de vijf re-integratiekandidaten zonder geregistreerd inkomen staat geregistreerd als wanbetaler zorgverzekering. Zonder inkomen is het erg lastig om schulden af te betalen.

Re-integratiekandidaten met problemen op de basisvoorwaarden hebben minder kans op werk

- 34% van de re-integratiekandidaten heeft op enig moment werk in de twee jaar na detentie. Ook wanneer rekening wordt gehouden met verschillen tussen kandidaten in persoonlijke kenmerken, opleidingsniveau, detentieduur, strafrechtelijk verleden en arbeidsmarktverleden vinden we dat problemen op de basisvoorwaarden samenhangen met een kleinere kans op werk.
- Re-integratiekandidaten met een geldig identiteitsbewijs hebben een grotere kans op werk dan re-integratiekandidaten zonder identiteitsbewijs. Re-integratiekandidaten die na detentie bij hun partner, ouders of anderen wonen hebben het de grootste kans op werk, groter dan alleenstaanden. Adreslozen en mensen die in instellingen wonen hebben de minste kans op werk. Schulden hebben geen invloed op de kans om na detentie werk te hebben.
- Aangezien vooral werk samenhangt met een lagere recidivekans, kan re-integratiebeleid dat problemen op het gebied van identiteitsbewijs en huisvesting oplost, via het vergroten van de kans op werk, mogelijk recidive voorkomen.

Hogere recidive onder re-integratiekandidaten met problemen op de basisvoorwaarden. Het hebben van werk, stabiele huisvesting en een geldig identiteitsbewijs verkleint de kans dat iemand recidiveert

- Bijna de helft van de re-integratiekandidaten recidiveert (minstens 1 keer) in de eerste 2 jaar na uitstroom uit detentie. Gemiddeld recidiveert een recidivist 2,7 keer in deze 2 jaar.
- Problemen op de basisvoorwaarden hangen samen met de recidiveprevalentie; mensen met schulden, zonder geldig identiteitsbewijs, zonder inkomen, werk of dagbesteding, zonder startkwalificatie en mensen die adresloos zijn hebben een grotere kans om binnen 2 jaar te recidiveren dan mensen voor wie deze basisvoorwaarden wel op orde zijn.
- Ook wanneer rekening gehouden wordt met verschillen tussen re-integratiekandidaten in achtergrondkenmerken (zoals detentieduur, strafrechtelijk verleden en arbeidsmarktverleden) hangen het hebben van een geldig identiteitsbewijs, werk, een uitkering of het volgen van een opleiding negatief samen met de kans op recidive. Ook (stabiele) huisvesting hangt negatief samen met recidive: mensen die nergens ingeschreven staan hebben de grootste kans op recidive; mensen die bij hun partner of ouders wonen hebben de kleinste kans op recidive.
- Vooral het hebben van werk hangt samen met recidive, daarbij is de stabiliteit van banen van belang: mensen die zes maanden of langer dezelfde baan weten te behouden hebben een veel kleinere recidivekans dan mensen met (meerdere) kortere banen.
- Er zijn individuele verschillen in het belang van basisvoorwaarden. Vooral adresloze vrouwen hebben een grotere recidivekans dan vrouwen met huisvesting, voor mannen is dit verschil minder groot. Het organiseren van huisvesting is daarom extra belangrijk voor vrouwen. Vooral mensen met schulden en mensen met veel eerdere delicten hebben een kleinere recidivekans als zij een uitkering hebben dan wanneer zij geen (geregistreerd) inkomen hebben. Voor deze groepen is het organiseren van een legaal inkomen dus extra belangrijk.
- We hebben getest of mensen minder recidiveren wanneer zij problemen hebben op de basisvoorwaarden (inkomen, dagbesteding en huisvesting) dan zichzelf in andere maanden wanneer zij geen problemen hebben. Mensen recidiveren meer

wanneer zij adresloos zijn. Dit is een sterke indicatie dat het oplossen van huisvestingsproblemen recidive kan verminderen. De resultaten of mensen meer of juist minder recidiveren wanneer zij werken, een opleiding volgen of een uitkering ontvangen zijn minder eenduidig.

Conclusie en aanbevelingen

Re-integratiekandidaten zijn een problematische groep. Uit het onderzoek blijkt dat voor een aanzienlijk deel van de re-integratiekandidaten de basisvoorwaarden voor succesvolle re-integratie niet op orde zijn. Ook blijkt dat mensen met problemen op de basisvoorwaarden een kleinere kans op werk en een grotere kans op recidive hebben. Het is belangrijk om te blijven werken aan het op orde brengen van de basisvoorwaarden van deze groep om hen zo de kans te geven om succesvol terug te keren in de maatschappij.

Voor een aanzienlijk en groeiend deel van de re-integratiekandidaten is geen informatie bekend over of zij een geldig identiteitsbewijs hebben. Van de re-integratiekandidaten voor wie dit wel bekend is, verlaat door de jaren heen zo'n 15% de gevangenis zonder geldig identiteitsbewijs, terwijl mensen met een identiteitsbewijs een grotere kans op werk en een kleinere kans op recidive hebben. Een betere samenwerking tussen de DJI en gemeenten is nodig. Ten eerste om te registreren wie er een identiteitsbewijs heeft en ten tweede om gedetineerden in de gelegenheid te stellen om tijdens detentie een identiteitsbewijs aan te vragen.

Mensen die werken of een opleiding volgen hebben een kleinere recidivekans dan mensen met een uitkering of zonder inkomen, en mensen die langere tijd dezelfde baan behouden een kleinere kans dan mensen met (meerdere) kortere banen. Deze uitkomsten zijn in lijn met de sociale controletheorie en de routine activiteitentheorie. Op basis van deze theorieën kan verwacht worden dat niet zozeer een inkomen, maar dagbesteding en (langdurige) sociale contacten leiden tot minder recidive. Door naast werk in te zetten op vrijwilligerswerk, sport of andere activiteiten waarin mensen in contact kunnen komen met niet-criminele anderen kan de re-integratie van ex-gedetineerden mogelijk worden bevorderd.

Het belang van basisvoorwaarden verschilt tussen mensen. Vooral mensen met schulden en mensen met veel eerdere delicten hebben een kleinere kans om te recidiveren als zij een uitkering ontvangen dan als zij geen (geregistreerd) inkomen hebben. Vooral voor deze groepen is het organiseren van een inkomen van belang. Vooral adresloze vrouwen hebben een grotere recidivekans dan vrouwen met huisvesting; het organiseren van huisvesting is daarom extra belangrijk voor vrouwen.

We vinden sterke aanwijzingen dat stabiele huisvesting leidt tot minder recidive, terwijl een aanzienlijk deel van de re-integratiekandidaten na detentie niet beschikt over stabiele huisvesting. Ook hebben mensen met stabiele huisvesting een grotere kans om na detentie werk te hebben. Beleid dat er aan bijdraagt dat meer mensen stabiele huisvesting verkrijgen, zelfstandig of bij anderen, kan bijdragen aan een succesvolle re-integratie en lagere recidive.