

Samenvatting

Achtergrond, doel en onderzoeksvragen

De recidive onder ex-gedetineerden is hoog: ruim 60% van de ex-gedetineerden wordt binnen vier jaar opnieuw door de rechter voor een misdrijf veroordeeld en bijna 50% van de ex-gedetineerden wordt binnen vier jaar opnieuw in een penitentiaire inrichting (PI) ingesloten. Om de recidive te verminderen is de aanpak rond de reïntegratie van ex-gedetineerden één van de pijlers van het kabinetsbeleid (TK 2007-2008, 24 587, nr. 299). Deze aanpak is onder meer vormgegeven in het Programma Sluitende Aanpak Nazorg (PSAN). Het PSAN richt zich op het verbeteren van de reïntegratie van ex-gedetineerden in de vrije maatschappij. Het doel van het PSAN is door samenwerking tussen Justitie, gemeenten en andere ketenpartners ervoor te zorgen dat ex-gedetineerden in het bezit zijn van een *geldig identiteitsbewijs*, *onderdak* en een *inkomen* op het moment dat ze vrijkomen na detentie. Daarnaast is het programma erop gericht dat er op het moment dat gedetineerden vrijkomen inzicht is in eventuele *schulden* en dat er, indien nodig, een plan voor schuldhulpverlening is opgesteld. Ten slotte dient de zorgbehoefte van de gedetineerde vastgesteld te worden en indien gedetineerde *zorg* nodig heeft, dient deze zorg gerealiseerd of opgestart te worden. Om de stand van de reïntegratie van ex-gedetineerden op de leefgebieden identiteitsbewijs, onderdak, inkomen, schulden en zorg te bekijken, is de monitor nazorg ex-gedetineerden ontwikkeld. Het doel van deze monitor is ten eerste 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 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 leefgebieden zich ontwikkelt in de loop van de detentie en in de eerste zes maanden na detentie. Het derde doel is het beschrijven van de samenhang tussen problemen op de leefgebieden en sociaal-demografische achtergrondkenmerken (zoals geslacht en leeftijd) en kenmerken van de detentie (zoals detentieduur en detentieverleden). Met betrekking tot de verandering in de situatie op het leefgebied wordt ook gekeken naar de samenhang met kenmerken die betrekking hebben op de uitvoering van het nazorgbeleid binnen de PI, zoals hoe lang het duurt voor een gedetineerde gescreend wordt. Ten slotte is een bijkomend doel van de monitor om te kijken welke data en bronnen beschikbaar zijn voor de beantwoording van de onderzoeksvragen en welke beperkingen de beschikbare data kennen. Deze doelen vertalen zich in de volgende onderzoeksvragen:

- 1.1 In welke mate hebben gedetineerden een identiteitsbewijs, inkomen, huisvesting, schulden en contact met een zorginstelling direct voor detentie?
- 1.2 In welke mate hebben gedetineerden een identiteitsbewijs, inkomen, huisvesting, schulden en contact met een zorginstelling direct na detentie?
- 1.3 In welke mate hebben gedetineerden een identiteitsbewijs, inkomen, huisvesting, schulden en contact met een zorginstelling zes maanden na detentie?
- 1.4 In hoeverre is er sprake van cumulatie van problemen op de verschillende leefgebieden direct voor, direct na en zes maanden na detentie?
- 2 In welke mate is er sprake van verandering in de problematiek op de verschillende leefgebieden tussen de situatie direct voor, direct na en zes maanden na detentie?

- 3.1 Welke sociaal-demografische kenmerken en kenmerken van de detentie hangen samen met problemen op de verschillende leefgebieden?
- 3.2 Welke sociaal-demografische kenmerken, kenmerken van de detentie en nazorgkenmerken hangen samen met verandering in de problematiek op de verschillende leefgebieden?

Methode van onderzoek

In deze eerste meting van de monitor nazorg ex-gedetineerden wordt een cohort gevolgd bestaande uit ex-gedetineerden die tussen 1 juli 2008 en 31 december 2008 een PI verlieten en die zich daarna in een Nederlandse gemeente vestigden. In totaal zijn dit 15.356 personen. De onderzoeksgroep bestaat vooral uit mannen en ruim de helft van de onderzoeksgroep is jonger dan 34 jaar op het moment van vrijlating. Bijna de helft van de onderzoeksgroep heeft minder dan een maand vastgezet. Slechts 17,2% van de ex-gedetineerden heeft langer dan zes maanden vastgezet, waarvan de meerderheid ook nog korter dan een jaar. Ten slotte blijkt nog dat het voor bijna 65% van de ex-gedetineerden niet de eerste keer was dat ze sinds 1996 in een PI hebben gezeten.

Om de situatie van deze 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, worden namelijk in de eerste dagen van hun verblijf in de PI 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 de detentie. De verkregen informatie over de problematiek op de leefgebieden wordt geïnventariseerd in een basisdossier dat gebruikt wordt voor het informeren van de gemeente waar de gedetineerde na zijn detentie naar toe gaat. Het DPAN-dossier wordt aan het einde van detentie door een MMD'er afgesloten. In het zogenaamde ontslagdossier wordt nog een aantal vragen ingevuld over de situatie zoals die na detentie zou bestaan. Deze informatie wordt gebruikt om de situatie direct na detentie in kaart te brengen. Voor de beschrijving van de situatie van ex-gedetineerden op de leefgebieden zes maanden na detentie wordt in deze eerste meting van de monitor nazorg ex-gedetineerden gebruik gemaakt van registraties van een drietal gemeenten, te weten Amsterdam, Rotterdam en Eindhoven. In totaal stroomt ongeveer 25% van de ex-gedetineerden uit naar deze gemeenten. Een nadeel van het gebruik van informatie over ex-gedetineerden uit drie verschillende gemeenten en dus uit drie verschillende informatiebronnen is dat de gegevens moeilijk met elkaar te vergelijken zijn.

Resultaten

Gescreende versus niet gescreende gedetineerden

Van meer dan een kwart van de gedetineerden (27,3%, N=4.188) is in DPAN geen informatie beschikbaar over de situatie op de leefgebieden. Voor 969 van deze gedetineerden komt dit doordat ze in een inrichting vastzaten waar geen MMD'er werkzaam was. Hier ging het niet om een reguliere PI, maar om een vreemdelingenvoorziening die tijdelijk gehuurd werd. Verder bleek voor 213 personen geen informatie beschikbaar te zijn vanwege administratieve redenen. Van de overige gedetineerden die niet gescreend zijn, is gekeken naar de kenmerken waarop deze gedetineerden verschillen van gedetineerden die wel zijn gescreend. Opvallend is

dat de niet-gescreenden beduidend korter vast zaten dan de gescreenden. Bijna drie kwart (74,1%) van de niet gescreende gedetineerden heeft korter dan een maand vastgezeten en 38,4% zat zelfs korter dan tien dagen. Onder de gescreenden was 35,4% korter dan een maand gedetineerd.

Situatie op de leefgebieden direct voor en direct na detentie

- Voor detentie heeft 83,7% van de gedetineerden een identiteitsbewijs, direct na detentie 83,6%.
- Een inkomen heeft 75,8% van de gedetineerden voor detentie. Van de gedetineerden met inkomen voor detentie had 46,3% inkomen uit arbeid, 31,5 % had een bijstandsuitkering en 13,6% zat in de WIA of Wajong. Direct na detentie heeft 58,6% van de gedetineerden een inkomen.
- Voor detentie heeft 82,7% van de gedetineerden onderdak, direct na detentie 82,3%. Voor detentie wonen de meeste ex-gedetineerden in een huurwoning of bij familie. Na detentie wonen meer mensen bij familie en in de maatschappelijke opvang.
- Het meest voorkomende probleem op de leefgebieden is het hebben van schulden. Van de gedetineerden heeft 70,2% schulden voor detentie. Ongeveer een derde (33,6%) van de gedetineerden met schulden heeft een schuld van 10.000 euro of meer.
- Met betrekking tot zorg brengen we het percentage gedetineerden dat contact heeft met een zorginstelling in beeld. Dit is niet wat het PSAN beoogt, daarin wil men de zorgbehoefte van gedetineerden in kaart brengen en zorg regelen voor diegenen die zorg nodig hebben. Echter, er is nog geen informatie beschikbaar over de zorgbehoefte van gedetineerden, wel over contact met een zorginstelling. Het blijkt dat 27,7% van de gedetineerden contact heeft met een zorginstelling direct voor detentie. Over het hebben van schulden en het hebben van contact met een zorginstelling direct na detentie is geen informatie beschikbaar.

Ruim 80% van de gedetineerden had een probleem op ten minste één van de vijf leefgebieden. Van de gedetineerden met problemen hadden de meeste (bijna 30%) alleen een probleem op het gebied van schulden. Voor wat betreft de situatie direct na detentie hebben we in dit onderzoek informatie over problemen op het gebied van identiteitsbewijs, inkomen en huisvesting. Direct na detentie heeft bijna de helft van de ex-gedetineerden ten minste één probleem op één van deze gebieden. Direct voor detentie had bijna 40% van de gedetineerden op ten minste één van deze drie leefgebieden een probleem.

Verandering in problematiek op de leefgebieden

De cijfers met betrekking tot individuele veranderingen in problematiek zijn beschikbaar voor het hebben van een identiteitsbewijs, inkomen en huisvesting. Van de 1.203 gedetineerden die voor detentie niet over een identiteitsbewijs beschikten, heeft 13,4% tijdens detentie een identiteitsbewijs verkregen. Inkomen wordt tijdens detentie verloren door 28,6% van de gedetineerden die voor detentie een inkomen hadden. Van de gedetineerden die voor detentie geen inkomen hadden, heeft 22,8% direct na detentie wel een inkomen. Van de gedetineerden die voor detentie over huisvesting beschikten, kon 94,5% na detentie ook nog over huisvesting beschikken. Van de gedetineerden die geen huisvesting hadden voor detentie, heeft 35,7% huisvesting verkregen tijdens detentie.

Deze resultaten moeten zorgvuldig geïnterpreteerd worden. De resultaten met betrekking tot de verandering zijn gebaseerd op gegevens uit DPAN. Waarschijnlijk is er sprake van onderrapportage met betrekking tot de problematiek voor detentie, omdat de gegevens gebaseerd zijn op wat de gedetineerde de MMD'er vertelt. Uit

de praktijk blijkt dat gedetineerden niet altijd aangeven dat zij voor detentie een probleem hadden op één van de leefgebieden. De situatie op het gebied van identiteitsbewijs, inkomen, huisvesting, schulden en zorg zes maanden na detentie is niet goed in kaart te brengen, daardoor kan geen beeld gegeven worden van de verandering in de eerste zes maanden na detentie.

Samenhang achtergrondkenmerken met problematiek op en verandering in de leefgebieden

Problematiek op de leefgebieden voor detentie komt vaker voor onder de maatschappelijke opvanggroep (MO-groep). Dit zijn daklozen die door hun zwerfgedrag en verloederde staat vaak overlast veroorzaken in de openbare ruimte of criminaliteit plegen. Daarnaast komt problematiek vaker voor onder gedetineerden zonder geregistreerd partner. Verder blijkt dat vrouwen vaker schulden en contact met een zorginstelling hebben voor detentie dan mannen. Met betrekking tot problematiek na detentie valt op dat gedetineerden die niet zijn geboren in Nederland minder vaak een inkomen hebben na detentie dan gedetineerden die zijn geboren in Nederland. Verder valt nog op dat naarmate gedetineerden vaker vast hebben gezeten, de kans groter is dat ze voor detentie geen identiteitsbewijs, geen huisvesting, schulden en contact met een zorginstelling hebben. De samenhang van achtergrondkenmerken met verandering in problematiek laat zien dat naarmate gedetineerden langer in detentie zitten, de kans groter is dat ze hun identiteitsbewijs, inkomen of huisvesting verliezen. Ook is het zo dat wanneer ze hier voor detentie niet over beschikken, de kans groter is dat ze dit tijdens detentie verkrijgen.

Situatie gedetineerden zes maanden na detentie naar gemeente

Om een beeld te geven van de situatie op de leefgebieden zes maanden na detentie is gebruik gemaakt van gegevens uit Amsterdam, Eindhoven en Rotterdam. Aangezien deze gemeenten elk op hun eigen wijze gegevens bijhouden, is ervoor gekozen om de situatie op de leefgebieden per gemeente te beschrijven. De verschillen in registratiewijze tussen de gemeenten zorgen ervoor dat het lastig vergelijken is tussen gemeenten, waardoor het duidelijker is om de resultaten per gemeente apart te beschrijven.

De gemeente *Eindhoven* houdt de situatie van ex-gedetineerden bij over de situatie op het gebied van inkomen, huisvesting en zorg op de dag van ontslag. Daarnaast houdt men informatie bij over trajecten waarin gedetineerden met problemen op de leefgebieden na detentie worden opgenomen. Van de Eindhovense gedetineerden heeft 75,9% een inkomen voor detentie. Direct na detentie is dit 63,9% volgens DPAN en 93,1% volgens de gemeente. Dit verschil komt waarschijnlijk doordat aan het eind van detentie voor een MMD'er nog niet duidelijk is of een gedetineerde een inkomen heeft. Onderdak voor detentie heeft 81,3% van de gedetineerden uit Eindhoven. Direct na detentie heeft 87,1% van de gedetineerden volgens DPAN huisvesting en 80,4% volgens de gemeente. Voor detentie heeft 37,4% van de Eindhovense gedetineerden contact met een zorginstelling en direct na detentie 44,1%. Van de 57 ex-gedetineerden die in Eindhoven in een traject zijn opgenomen, loopt het traject voor 28 personen zes maanden na detentie nog. Voor 29 personen is het traject afgerond en voor bijna de helft is het traject positief afgerond. De meeste trajecten waren gericht op het verkrijgen van arbeid.

Om de situatie van ex-gedetineerden die naar *Amsterdam* terugkeren zes maanden na detentie in kaart te brengen, wordt gebruik gemaakt van gegevens van de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD) en de Dienst Werk en Inkomen (DWI) van Amsterdam. De GGD houdt informatie bij over de mensen die contact hebben met de Openbare Geestelijke en Gezondheidszorg (OGGz). DWI houdt gegevens bij van personen met wie in het verleden contact is geweest. Van de OGGz-groep heeft

90,7% zes maanden na detentie inkomen, 84,6% heeft zes maanden na detentie huisvesting en 95,0% heeft zes maanden na detentie contact met een zorginstelling. Van de gedetineerden die bekend zijn bij DWI heeft 79,2% onderdak zes maanden na detentie en 49,4% heeft schulden bij de gemeente zes maanden na detentie.

De gemeente *Rotterdam* heeft geen precieze informatie over de situatie zes maanden na detentie op het gebied van identiteitsbewijs, inkomen, huisvesting, schulden en zorg. In Rotterdam worden trajecten geregistreerd die alleen worden uitgezet als een gedetineerde aangeeft een probleem te hebben op een bepaald gebied. Van de personen die aangeven geen problemen te ervaren hebben we dan ook geen informatie over de situatie na detentie. Ongeveer 60% van de Rotterdamse ex-gedetineerden heeft op de dag van ontslag geen inkomen en 86,6% had voor detentie schulden. De uitgezette trajecten zijn vooral gericht op inkomen en huisvesting. Ongeveer 70% van de gedetineerden zit in twee of meer trajecten. Meer dan de helft van de trajecten is zes maanden na detentie nog niet afgerond, voor een deel heeft dit administratieve redenen. Van de trajecten is tussen de 20 en 30% geslaagd afgesloten. Dit betekent dat het doel van het traject is gehaald.

Beperkingen

Deze eerste meting van de monitor nazorg ex-gedetineerden kent een aantal beperkingen. Ten eerste is er mogelijk sprake van onderrapportage van de problematiek op de leefgebieden direct voor detentie, omdat de gegevens gebaseerd zijn op wat de gedetineerde de MMD'er vertelt. Uit de praktijk blijkt dat gedetineerden niet altijd aangeven dat zij voor detentie een probleem hadden op één van de leefgebieden. Een oplossing voor dit probleem is een aanpassing van DPAN. In de nieuwe versie van DPAN, die voor het najaar van 2010 gepland staat, wordt de gemeente gevraagd hoe de situatie van de gedetineerde is. De informatie over de situatie voor detentie is dan niet alleen meer gebaseerd op wat de gedetineerde zegt, maar ook op wat uit de gemeentelijke registratiesystemen blijkt.

Een tweede beperking van het onderzoek is dat informatie over de situatie aan het eind van detentie beperkt is. Er wordt in DPAN geen informatie bijgehouden over de schuldenproblematiek en de zorgbehoefte en het eventuele zorgcontact direct na detentie. Dit betekent dat er over deze twee leefgebieden geen uitspraken gedaan kunnen worden over hoe de situatie van gedetineerden direct na detentie is.

Verder blijkt het voor MMD'ers lastig om aan te geven of gedetineerden aan het eind van detentie beschikken over een identiteitsbewijs, inkomen of huisvesting. MMD'ers weten vaak niet of gedetineerden een identiteitsbewijs, inkomen of onderdak hebben op de dag van ontslag. De gedetineerde kan echter wel al afspraken gepland hebben staan op de dag van ontslag of enkele dagen hierna om deze zaken bij de gemeente te regelen. In strikte zin is er dan op de dag van ontslag nog geen sprake van een identiteitsbewijs, inkomen of onderdak. Daardoor zullen de cijfers over de problematiek over de situatie direct na detentie in dit rapport waarschijnlijk hoger uitvallen dan ze in werkelijkheid zijn. Ook op dit punt zal DPAN aangepast worden, zodat vanaf de nieuwe release van DPAN betere informatie over de situatie direct na detentie verkregen kan worden.

Een derde beperking is dat niet voor iedere gedetineerde informatie beschikbaar is. Een deel van de gedetineerden (27,3%) behorend tot de doelgroep van het nazorgbeleid, wordt niet gescreend in de PI. Dit betekent dat voor deze groep geen informatie beschikbaar is over de problematiek op de leefgebieden direct voor en direct na detentie. Voor de monitor is het belangrijk dat alle gedetineerden gescreend worden en dat de dossiers beter ingevuld en geregistreerd worden.

Een laatste beperking van dit onderzoek is dat de data afkomstig van gemeenten moeilijk met elkaar te vergelijken waren en dat daardoor geen goed totaalbeeld kan worden gegeven van de situatie van ex-gedetineerden zes maanden na detentie. Bij volgende metingen van de monitor nazorg ex-gedetineerden zullen meer gemeenten worden betrokken om uiteindelijk te kunnen komen tot een uniforme beschrijving van de situatie van ex-gedetineerden op het moment dat zij zich zes maanden in de vrije maatschappij hebben bevonden. Daarbij zullen zowel gemeenten worden benaderd die reeds een registratiesysteem gebruiken om de situatie op de leefgebieden te beschrijven, als gemeenten die nog geen informatie bijhouden over hun ex-gedetineerden. Momenteel houden vooral grotere gemeenten een registratiesysteem bij. Om een goed beeld te krijgen van de hele gedetineerdenpopulatie is het van belang ook de situatie te beschrijven van gedetineerden die naar kleinere gemeenten uitstromen.

Toekomst

In deze rapportage worden de resultaten getoond van de eerste uitvoering van de monitor nazorg ex-gedetineerden. Ondanks de beperkingen kan met dit onderzoek een beeld worden geschetst van de kenmerken van de populatie gedetineerden op de vijf leefgebieden die centraal staan in het programma Sluitende Aanpak Nazorg. Dit geeft inzicht in de omstandigheden van de gedetineerden binnen het Nederlandse gevangeniswezen. Deze eerste rapportage geeft onder meer informatie over het verschil in de situatie op de vijf leefgebieden bij aanvang en bij ontslag uit detentie. De positieve of negatieve veranderingen kunnen (nog) niet toegewezen worden aan inspanningen van MMD'ers of gemeentelijke contactpersonen. Hooguit kan na diverse metingen van de monitor nazorg ex-gedetineerden worden vastgesteld of de detentieschade kan worden beperkt en of het beter lukt om de basisvoorwaarden voor reïntegratie op het gebied van identiteitsbewijs, inkomen, onderdak, schulden en zorg te realiseren.

De bedoeling is dan ook om de monitor jaarlijks uit te voeren om zodoende een beeld te krijgen van de uitvoering en de ontwikkeling van het PSAN. Voorlopig zal de monitor op dezelfde wijze als nu worden uitgevoerd. Dat betekent dat DPAN de belangrijkste databron blijft die gebruikt wordt om de situatie direct voor en direct na detentie in kaart te brengen en dat de situatie zes maanden na detentie wordt beschreven aan de hand van gemeentelijke gegevens. Gezien de beschreven beperkingen, zullen er wel enige aanpassingen aan de monitor worden gedaan. Deze aanpassingen betreffen de aanpassing van DPAN en het verzamelen van informatie op de leefgebieden zes maanden na detentie bij meerdere gemeenten. De aanpassingen in DPAN staan gepland voor het najaar van 2010. Deze aanpassingen zorgen voor een betrouwbaardere registratie van de situatie voor en direct na detentie. De gegevens uit het vernieuwde DPAN kunnen naar verwachting worden gebruikt voor de derde meting van de monitor nazorg ex-gedetineerden.

Op het moment dat de monitor betrouwbare gegevens oplevert over de leefgebieden direct voor detentie, direct na detentie en zes maanden na detentie, zal ook een koppeling worden gemaakt met de recidivemonitor van het WODC. Op deze manier kan dan worden nagegaan in hoeverre het voorkomen of oplossen van problemen op de leefgebieden – identiteitsbewijs, inkomen, huisvesting, schulden en zorg – samengaat met lagere recidive.

Summary

Monitor of Aftercare for Former Prisoners Developments and first results

Background, aims and research questions

Recidivism by former prisoners shows a high rate: well over sixty percent of the former prisoners are sentenced again for a serious offence by the court within four years and almost fifty percent of the former prisoners are locked up in a penitentiary institution (PI) again within four years. In order to reduce recidivism, the approach focusing on the reintegration of former prisoners is one of the cornerstones of government policy (TK 2007-2008, 24 587, no. 299). This approach has been laid down, inter alia, in the Programme of Comprehensive Approach to Aftercare (*Programma Sluitende Aanpak Nazorg, PSAN*). The PSAN aims at improving the reintegration of former prisoners into free society. The objective of PSAN is to ensure that, through effective cooperation among the partners in the chain, including the Department of Justice, municipalities and other partners, former prisoners will have a *valid identity card*, *accommodation* and an *income* at the moment that they are released from prison. In addition, the programme aims at ensuring that, at the moment of their release, it is known whether the former prisoner has any *debts*, and that a plan for debt assistance, if necessary, has been drawn up. Finally, the prisoner's need for *care* must be established, and if the prisoner does need care, this care must be provided or prepared for. The Monitor of Aftercare for Former Prisoners has been developed to assess the state of the reintegration of former prisoners as far as identity card, accommodation, income, debts and care are concerned.

The object of this monitor is first of all to identify to which extent (former) prisoners have an identity card, income, accommodation, debts and contacts with care institutions at the time when they enter a PI, at the time when their sentence has been served, and at the time when they have been back in free society for six months. Additionally, the objective of the monitor is to describe how the situation in these areas of life develops during the course of detention and in the first six months after detention. The third objective is to describe the relationship between problems in those areas of life and social-demographic background characteristics (such as gender and age), and characteristics of the detention (such as the term of detention and the detention history). With regard to the changed situation in the areas of life mentioned above, consideration is also given to the relationship with characteristics regarding the execution of the aftercare policy within the PI, such as the term within which the prisoner is screened. Finally, a further objective of the monitor is to determine which data and sources are available to help answer the research questions, and what limitations the available data may exhibit. These objectives may be translated into the following research questions:

- 1.1 To what extent do prisoners have an identity card, income, accommodation, debts and contacts with care institutions at the time immediately preceding the imprisonment?
- 1.2 To what extent do prisoners have an identity card, income, accommodation, debts and contacts with care institutions at the time immediately after the imprisonment?

- 1.3 To what extent do prisoners have an identity card, income, accommodation, debts and contacts with care institutions six months after the imprisonment?
- 1.4 To what extent is there an accumulation of problems in the different areas of life immediately preceding, immediately after and six months after the imprisonment?
- 2 To what extent is there a change in the problems in the different areas of life immediately preceding, immediately after and six months after the imprisonment?
- 3.1 Which social-demographic characteristics and characteristics of the imprisonment are related to the problems in the various areas of life?
- 3.2 Which social-demographic characteristics, characteristics of the imprisonment and aftercare characteristics are related to the changes in the problems in the various areas of life?

Research method

In this first measurement of the Monitor of Aftercare for Former Prisoners, a cohort is followed which consists of former prisoners who left a PI between 1 July 2008 and 31 December 2008 and who were registered as a resident of a Dutch municipality. This cohort totals 15,356 individuals. The research group consists mainly of men and over one half of the research group is younger than 34 years of age at the time of release. Almost one half of the research group was locked up for less than a month. *Only* 17.2% of the former prisoners served more than six months, the majority of which was locked up for less than a year. Finally, it appears that for almost 65% of the former prisoners, it was not the first time that they were inside a PI since 1996.

In order to describe the situation of these prisoners in the five areas of life at the start of their imprisonment, we use the data recorded in the Digital Platform for Alignment of Aftercare (*Digitaal Platform Aansluiting Nazorg, DPAN*). All prisoners belonging to the target group of the aftercare policy are screened by social services employees (*Medewerkers Maatschappelijke Dienstverlening, MMD'ers*) during the first days of their detention. This screening consists of interviewing the prisoners with respect to their situation in the different areas of life as it was before the start of their imprisonment. The information obtained on the problems experienced in these areas of life is recorded in a basic file, which is used to inform the municipality where the prisoner will go after his imprisonment. The DPAN file is closed by a social services employee at the end of the imprisonment. In the so-called release file various questions are completed on the situation presumably existing after the imprisonment. This information is used to determine the situation immediately after the imprisonment. For the description of the situation of former prisoners in the different areas of life six months after imprisonment, this first measurement of the Monitor of Aftercare for Former Prisoners makes use of recordings of three municipalities, i.e. Amsterdam, Rotterdam and Eindhoven. A total of about 25 per cent of the former prisoners go to these municipalities. A disadvantage of the use of information on former prisoners from three different municipalities, and therefore from three different sources of information, is that it is difficult to compare the data.

Results

Screened versus non-screened prisoners

There is no information available in DPAN on the situation in the areas of life for more than 25% of the prisoners (27.3%, N=4,188). For 969 of these prisoners, this is due to the fact that they were locked up in an institution without a social services employee. This was not a regular PI, but a detention centre for foreign nationals which had been rented on a temporary basis. Furthermore, there appeared to be no information for 213 individuals due to administrative reasons. For the other prisoners who were not screened, observations were made of the characteristics which were different from the characteristics of prisoners that had been screened. It is striking that the non-screened prisoners were locked up for a considerably shorter term than the screened prisoners. Almost three quarters (74.1%) of the non-screened prisoners were inside for less than a month and 38.4% even less than ten days. 35.4% Of the screened individuals were imprisoned for less than a month.

Situation in the different areas of life immediately preceding and immediately after the imprisonment

- Before the imprisonment, 83.7% of the prisoners had an identity card, immediately after the imprisonment 83.6%.
- 75.8% of the prisoners had an income before the imprisonment. 46.3% of the prisoners with an income before the imprisonment had an income from employment, 31.5% received a social assistance benefit and 13.6% received an invalidity benefit under the WIA (Work and Income according to Labour Capacity Act) or the Wajong (Disablement Assistance Act for Handicapped Young Persons). Immediately after the imprisonment 58.6% of the prisoners had an income.
- Before the imprisonment, 82.7% of the prisoners had accommodation, immediately after the imprisonment 82.3%. Before the imprisonment, most former prisoners were living in a rented house or with relatives. After the imprisonment more individuals lived with relatives and in temporary accommodations through social services.
- The most frequently occurring problem in the different areas of life is debts. 70.2% Of the prisoners had debts before the imprisonment. About one third (33.6%) of the prisoners with debts had a debt of 10,000 Euros or more.
- With regard to care, we have identified the percentage of prisoners who has contacts with a care institution. This is not what the PSAN aims at, as the PSAN wants to provide an overview of the need for care of prisoners and to provide care to those who need care. However, there is no information available yet on the prisoners' need for care; on the other hand, there is information on contacts with a care institution. It appears that 27.7% of the prisoners had contacts with a care institution immediately preceding the imprisonment. No information is available on the existence of debts and contacts with a care institution immediately after the imprisonment.

Well over 80% of the prisoners had a problem in at least one of the five areas of life. Most of the prisoners with problems (almost 30%) only had a problem related to debts. As far as the situation immediately after the imprisonment is concerned, this research provides information on problems relating to the identity card, income and accommodation. Immediately after the imprisonment, almost one half of the former prisoners has at least one problem in one of these areas. Immediately before the imprisonment, almost 40% of the prisoners had a problem in at least one of these three areas of life.

Change in the problems in the areas of life

The figures regarding individual changes in the problems are available for the possession of an identity card, income and accommodation. 13.4% Of the 1,203 prisoners who did not possess an identity card before the imprisonment, received an identity card during detention. 28.6% Of the prisoners who had an income before the imprisonment, lost their income during detention. 22.6% Of the prisoners who had no income before the imprisonment, had an income immediately after the imprisonment. 94.5% Of the prisoners who had an accommodation before the imprisonment, still had an accommodation that they could use after the imprisonment. 35.7% Of the prisoners who did not have an accommodation before the imprisonment, acquired an accommodation during detention.

These results must be interpreted with care. The results in respect of the change were based on data from DPAN. The problems before imprisonment were probably underreported, as the data are based on what the prisoner has told the social services employee. It appears from practice that prisoners do not always indicate that they had a problem in one of the areas of life before the imprisonment. It is difficult to identify the situation six months after the imprisonment in respect of an identity card, income, accommodation, debts and care and, as a result, it is impossible to show the change in the first six months after the imprisonment.

Relationship between background characteristics and problems and changes in the areas of life

The group who makes use of a temporary accommodation through social services (*Maatschappelijke Opvang groep, MO-groep*) has had more problems in the areas of life before the imprisonment. These are homeless people who quite often cause nuisance in the public areas by tramping about or because of their degenerate condition, or who are involved in criminal activities. Additionally, there are more problems among prisoners without a registered partner. It furthermore appears that women are more often in debt and in contact with a care institution before the imprisonment than men. With a view to problems after the imprisonment, it is striking that prisoners who were not born in the Netherlands, are less likely to have an income after the imprisonment than prisoners who were born in the Netherlands. It is also remarkable that for prisoners who have been inside more often, there is an increased chance of them not having an identity card, not having an accommodation, being in debt and having contacts with a care institution. The relationship between the background characteristics and changes in the problems for the former prisoners shows that the longer the term of imprisonment has been, the greater the increase in the chance of their losing their identity card, income or accommodation. It is also true that if they do not have these things before the imprisonment, the chance increases that they will get it during the imprisonment.

Situation of prisoners six months after imprisonment per municipality

In order to provide a picture of the situation in the different areas of life six months after the imprisonment, the data from Amsterdam, Eindhoven en Rotterdam have been applied. As these municipalities have each recorded their data in their own way, a choice was made to describe the situation in the relevant areas of life for each municipality separately. The differences between the municipalities in their way of recording makes it difficult to make comparisons between the municipalities, and it is therefore clearer to describe the outcome for each municipality separately. The municipality of *Eindhoven* records the situation of former prisoners with regard to income, accommodation and care on the day of their release. In addition, information is recorded on action plans in which prisoners with problems in the various areas of life are included after detention. 75.9% of the prisoners in Eindhoven had

an income before the imprisonment. Immediately after the imprisonment this income is 63.9% according to DPAN and 93.1 according to the municipality. This difference can probably be explained by the fact that at the end of the imprisonment it is not yet clear to a social services employee whether a prisoner has an income. 81.3% of the prisoners from Eindhoven had accommodation before the imprisonment. Immediately after the imprisonment 87.1% of the prisoners has accommodation according to DPAN and 80.4% according to the municipality. Before the imprisonment, 37.4% of the prisoners from Eindhoven had contacts with a care institution, immediately after the imprisonment 44,1%. For 28 individuals of the 57 former prisoners who were included in the action plan in Eindhoven, the action plan is still running six months after detention. For 29 individuals the action plan was completed, and for almost half of them the action plan was completed successfully. Most action plans were focused on finding employment.

In order to identify the situation of former prisoners who return to *Amsterdam* six months after detention, the data of the Municipal Health Service (*Gemeentelijke Gezondheidsdienst, GGD*) and the Department for Work and Income (*Dienst Werk en Inkomen, DWI*) of Amsterdam have been used. The GGD records information on the individuals who have contacts with Public Mental and Health Care (*Openbare Geestelijke en Gezondheidszorg, OGGz*). DWI keeps records of individuals who have been in contact with DWI in the past. After six months of detention, out of the OGGz group, 90.7% of the individuals have an income, 84.6% of the individuals have accommodation and 95.0% have contacts with a care institution. Six months after detention, 79.2% of the prisoners known at DWI have found accommodation and 49.4% of them owe the municipality money.

The city of *Rotterdam* does not have specific information on the situation six months after detention in respect of an identity card, income, accommodation, debts and care. In Rotterdam, actions are registered which are started only if a prisoner indicates that he has a problem in a specific area. We do not have any information on the situation after detention of individuals who indicate that they have not experienced any problems. Approximately 60% of the former prisoners in Rotterdam have no income on the day of their release and 86.6 had debts before the imprisonment. The actions which were started are primarily aimed at income and accommodation. Approximately 70% of the prisoners is included in two or more actions. Six months after detention, more than half of the actions have not been concluded, partly due to administrative reasons. 20 to 30% of the actions have been completed successfully. This means that the objective of the actions has been met.

Limitations

This first measurement of the Monitor of Aftercare for Former Prisoners has a number of limitations. In the first place, the problems existing in the areas of life immediately preceding the imprisonment were probably underreported, as the data are based on what the prisoner has told the social services employee. It appears from practice that prisoners do not always indicate that they had a problem in one of the areas of life before the imprisonment. This problem may be solved by adjusting DPAN. In the new version of DPAN, which has been planned for the autumn of 2010, the municipality is asked to describe the prisoner's situation. In that case, the information on the situation before detention is no longer based exclusively on the prisoner's comment, but also on the data of the municipal recording systems.

A second limitation of the research is that information on the situation at the end of the imprisonment is limited. DPAN does not keep records of debt problems and the care need and contacts with care institutions, if any, immediately after the imprison-

ment. This means that no conclusions can be drawn in respect of these two areas of life on the situation of prisoners immediately after detention.

Furthermore, it appears that it is very difficult for social services employees to indicate whether prisoners have an identity card, income or accommodation at the end of the imprisonment. It often happens that social services employees do not know whether prisoners have an identity card, income or accommodation on the day of their release. The prisoner may, however, have made appointments for the day of release or a few days later, in order to make arrangements for these issues with the municipality. Strictly speaking, there is, in that event, no identity card, income or accommodation yet on the day of their release. As a result, the figures on the problems of the situation immediately after detention will probably be higher than they actually are. DPAN will be adjusted in this respect as well, so as to ensure that starting with the new release of DPAN it will be possible to acquire more accurate information on the situation immediately after detention.

The third limitation is that for some prisoners there is no information available. Part of the prisoners (27.3%) belonging to the target group of the Aftercare policy are not screened in the PI. This means that for this group there is no information available on the problems in the areas of life immediately preceding and immediately after the imprisonment. For the monitor it is important that all prisoners are screened, and that the files are properly completed and registered.

The last limitation of this research is that it was difficult to compare the data provided by the municipalities, and that it was, consequently, impossible to provide a proper over-all impression of the situation of former prisoners six months after detention. When new measurements are made within the framework of the Monitor of Aftercare for Former Prisoners, more municipalities will be involved, in order to – ultimately – be able to make a more uniform description of the situation of former prisoners at the time when they have been in free society for six months. We will contact municipalities which are already making use of a registration system to describe the situation in the areas of life, as well as municipalities which are not recording information on their former prisoners yet. Presently, it is primarily the larger municipalities that are maintaining a recording system. In order to get a clear picture of the entire population of prisoners, it is important to describe the situation of prisoners going to smaller municipalities as well.

Future

This report presents the results of the first report of the Monitor of Aftercare for Former Prisoners. In spite of the limitations, this research identifies the characteristics of the population of prisoners in the five areas of life which are the focal point of the Programme of Comprehensive Approach to Aftercare. This provides an insight into the circumstances of the prisoners within the Dutch prison system. This first report provides, among other things, information on the different situations in the five areas of life at the start of the imprisonment and upon release from prison. The positive or negative changes cannot (yet) be allocated to the efforts of social services employees or contact persons of the municipality. At the very best, it may be determined, after various measurements of the Monitor of Aftercare for Former Prisoners, whether the harm of the imprisonment can be limited and whether the basic conditions for reintegration in respect of the identity card, income, accommodation, debts and care can be provided.

It is our intention to carry out the monitor once a year in order to get a clear picture of the execution and the development of the PSAN. For the time being, the monitor will be carried out in the same way as it was implemented this time. This means

that DPAN will remain the main source of information to provide an overview of the situation immediately preceding and immediately after the imprisonment, and that the situation six months after detention will be described on the basis of municipal data. With a view to the limitations referred to above, some adjustments will be made to the monitor. These adjustments have to do with the adjustment of DPAN and the gathering of information in the areas of life six months after detention in several municipalities. The adjustments to DPAN have been scheduled for the autumn of 2010. These adjustments will ensure a more reliable registration of the situation before and immediately after detention. We expect to be able to use the data from the adjusted DPAN for the third measurement of the Monitor of Aftercare for Former Prisoners.

As soon as the monitor provides reliable information on the areas of life immediately preceding imprisonment, immediately after imprisonment and six months after imprisonment, a link will be made with the recidivism monitor of the WODC. This will enable us to find out to what extent the prevention or solution of problems in the areas of life - identity card, income, housing, debts and care - is related to a lower recidivism rate.