

MANAGEMENTSAMENVATTING

ACHTERGROND EN VRAAGSTELLING VAN HET ONDERZOEK

ACHTERGROND VAN HET ONDERZOEK

Als mensen uit detentie komen hebben zij een vrij hoge kans op recidive. Dit komt doordat zij vaak te maken hebben met meerdere problemen tegelijk zoals geen inkomen of onderdak, in combinatie met psychiatrische problemen en/of schulden. Die problemen zijn ook vaak niet van vandaag of gisteren, wat de oplossing ervan bemoeilijkt. De maatschappelijke kosten van criminaliteit en detentie zijn aanzienlijk. Criminaliteit brengt schade en overlast mee en legt beslag op het justitiële apparaat. Daarom heeft terugdringing van recidive voor de overheid hoge prioriteit. Eén van de middelen om dit te bereiken is een goede re-integratie van (ex-)gedetineerden in de samenleving. Het beleid gaat ervan uit dat de kans op recidive kleiner wordt wanneer overheden en betrokken instanties investeren in een aantal basisvoorwaarden en daar al tijdens detentie mee beginnen.

Dit re-integratiebeleid begint al tijdens detentie en loopt daarna door. Daarom spreken we van beleid voor (ex-)gedetineerden. Naast overeenkomsten zijn er in dit beleid belangrijke verschillen tussen jeugdigen en volwassenen. Bij jeugdigen is de vorming nog in volle gang en gaat het in feite om integratiebeleid. Volwassenen hebben al een leven achter de rug en bij hen is eerder sprake van re-integratie. Daarom spreken we in algemene zin (als we op jeugdigen en volwassen samen doelen) over (re-)integratie. Voor (re-)integratiemaatregelen die na de detentie worden toegepast wordt nog steeds (ook in officiële documenten) vaak de term nazorg gebruikt.

De eerder genoemde basisvoorwaarden zijn: 1) een identiteitsbewijs, 2) onderdak, 3) werk en inkomen, 4) inzicht in schuldenproblematiek en 5) toegang tot zorg. Deze gelden zowel voor jeugdigen als volwassenen. Maar een belangrijk verschil is dat bij jongeren vorming en onderwijs een veel centralere plaats innemen. Zij vallen onder de leerplicht. Daarmee is ook het verplichtende element in het beleid bij jongeren veel sterker aanwezig. Ten slotte verschilt de wijze waarop de verantwoordelijkheden tussen Rijk en gemeenten zijn afgebakend. Bij volwassenen is het grosso modo zo dat tijdens detentie het Rijk verantwoordelijk is voor de re-integratie en dat na de detentie de gemeente de verantwoordelijkheid voor zowel inhoud als uitvoering overneemt. De afspraken over de re-integratie van volwassen (ex-)gedetineerden tussen de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) zijn in een convenant vastgelegd. Bij jeugdigen bepaalt het Rijk ook na detentie in belangrijke mate de inhoud van het integratiebeleid. Wel is de gemeente dan verantwoordelijk voor de uitvoering.

De grotere rol van de gemeente bij de (re-)integratie van (ex-)gedetineerden is pas van recente datum. Behalve dat dit meer eisen stelt aan het gemeentelijke beleid, vereist het ook intensievere samenwerking tussen Rijk en gemeente. Er is dus vooral bij gemeenten een omschakeling nodig die nog in volle gang is. Door de invoering van de nieuwe Jeugdwet op 1 januari 2015 zijn vooral bij het integratiebeleid voor jeugdige (ex-)gedetineerden recent grote veranderingen opgetreden.

VRAAGSTELLING VAN HET ONDERZOEK

Het doel van dit onderzoek is:

Inzicht krijgen in de kosten en baten van de maatschappelijke (re-)integratie van zowel volwassen als jeugdige (ex-)gedetineerden, om gemeenten, het Rijk en ketenpartners in staat te stellen een beredeneerde afweging te maken over investeringen en inspanningen hieromtrent.

Dit centrale doel is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat zijn in de periode 2010-2014 de uitstroomcijfers van (ex-)gedetineerden, zowel volwassenen als jeugdigen, met een onderverdeling naar gemeenten en naar strafrechtelijke titel, soort delict, verblijfsduur en recidiverisico?

2. Welke inspanningen worden er door gemeenten, Rijk en ketenpartners verricht op het gebied van de (re-)integratie van (ex-)gedetineerden, zowel volwassenen als jeugdigen en welke kosten zijn daaraan verbonden?
3. Wat zijn de baten voor gemeenten, Rijk en andere ketenpartners voor de (re-)integratie van (ex-)gedetineerden, zowel volwassenen als jeugdigen?
4. Op welke wijze kunnen de beschikbare middelen voor de (re-)integratie van (ex-)gedetineerden, zowel volwassenen als jeugdigen, zo effectief en efficiënt mogelijk worden ingezet?
5. Hoe verhoudt het beeld van de kosten en baten van de (arbeidsmarkt-)re-integratie van (ex-)gedetineerden zich tot de kosten en baten van de (arbeidsmarkt-)re-integratie van niet-gedetineerden? Het gaat hier niet om een benchmark, maar om op een globaal niveau een referentiekader te hebben.

Het onderzoek pretendeert niet een volledige maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) van het (re-)integratiebeleid voor (ex-)gedetineerden te bieden waarin alle relevante kosten en baten zijn gemonetariseerd. Vooraf bestond al twijfel of dit mogelijk zou zijn en dat is gaandeweg het onderzoek bevestigd. Ons onderzoek is als een eerste stap te beschouwen. Ook onderzoeksvraag 4) kunnen we (mede daardoor) maar ten dele beantwoorden. We beschrijven in dit verband wel een aantal knelpunten in de uitvoering die geheel of gedeeltelijk weggenomen zouden kunnen worden. Wij tekenen hierbij aan dat door alle veranderingen op het sociale domein in de afgelopen jaren de toegenomen rol van gemeenten nog vrij recent is en dat dit mede een aantal knelpunten verklaart.

ONDERZOEKSOPZET EN –VERANTWOORDING

OPZET VAN HET ONDERZOEK

Het onderzoek is uitgevoerd op zowel landelijk als gemeentelijk niveau, omdat het beleid dat is gericht op (re-)integratie van (ex-)gedetineerden uit zowel uit een landelijke als een gemeentelijke component bestaat. Op beide niveaus zijn de volgende hoofdaspecten van belang: uitstroom uit detentie, kosten en baten, inhoud en uitvoering van trajecten en de samenwerking tussen instanties.

In onderstaande tabel is weergegeven welke onderzoeksinstrumenten zijn ingezet om de vijf onderzoeksvragen te beantwoorden. In deze samenvatting werken we deze tabel op hoofdlijnen uit.

Tabel S.1 Relatie tussen de onderzoeksvragen en de onderzoeksactiviteiten

Onderzoeksvraag/ Onderzoeksactiviteit	Kwantitatieve analyses	Interviews op centraal en gemeentelijk niveau	Document- en literatuurstudie
De uitstroom van gedetineerden	X		
Kosten van (re-)integratie-inspanningen	X	X	X
Baten van (re-)integratie-inspanningen	X	X	X
Effectief en efficiënt inzetten van beschikbare middelen voor (re-)integratie		X	X
Verhouding kosten-baten arbeidsmarkt re-integratie van (ex-)gedetineerden met niet-gedetineerden	X		X

VERANTWOORDING VAN HET ONDERZOEK

Selectie van gemeenten

In het onderzoek zijn Amsterdam, Den Haag, Utrecht en Groningen betrokken, dat wil zeggen vier van de vijf gemeenten met de grootste aantallen nazorgkandidaten, aangevuld met vier gemeenten met kleinere aantallen nazorgkandidaten (maar met wel een minimumaantal van 50 in 2014) en met een zekere spreiding naar omvang en geografische ligging (Deventer, Helmond, Roermond en Rheden).¹

Interviews

De interviews zijn gehouden om antwoorden te krijgen op de onderzoeksvragen 2, 3 en 4. In het licht van onderzoeksvragen 2 en 3 is het doel van de interviews om op zowel landelijk als gemeentelijk niveau in kaart te brengen welke inspanningen het Rijk, gemeenten en de ketenpartners verrichten op het gebied van maatschappelijke (re-)integratie van (ex-)gedetineerden, welke kosten hier feitelijk mee gemoeid zijn en wat de baten zijn. Ten behoeve van onderzoeksvraag 4 werpen de resultaten van de interviews licht op knelpunten in het uitvoeringsproces, waarvan de oplossing kan bijdragen tot een effectiever en efficiënter (re-)integratiebeleid voor (ex-)gedetineerden.

Interviews op centraal niveau

Op centraal niveau zijn interviews gehouden met ambtenaren van het ministerie van VenJ over volwassen (ex-)gedetineerden, over jeugdige (ex-)gedetineerden en over het aanleveren van zowel kwalitatieve als kwantitatieve informatie. Daarnaast zijn op centraal niveau interviews (6) gehouden met medewerkers van vier landelijk opererende organisaties die op centraal niveau inzicht kunnen geven in de achtergronden van hun beleid op het punt van (re-)integratie van (ex-)gedetineerden: VNG, de landelijke bureaus van de 3RO (Reclassering Nederland, Stichting Verslavingsreclassering GGZ (SVG) en het Leger des Heils Jeugdzorg en Reclassering) en expliciet voor de groep jeugdige (ex-)gedetineerden met medewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) en Jeugdzorg Nederland (Jeugdreclassering).

Interviews op gemeentelijk niveau

Binnen de acht gemeenten die in het onderzoek zijn betrokken, hebben we gesproken met de ambtenaren die binnen deze gemeenten verantwoordelijk zijn voor of betrokken zijn bij de uitvoering van het beleid van de gemeente gericht op (re-)integratie van volwassen en jeugdige (ex-)gedetineerden. In de acht gemeenten is daarnaast een interview gehouden met één of meer medewerkers van het Veiligheidshuis waartoe de betreffende gemeente behoort.

Documentstudie/deskresearch/literatuurstudie

Naast interviews en analyse van kwantitatieve gegevens, hebben we gebruikgemaakt van bestaande documenten en literatuur om de kosten en baten van (re-)integratie voor het Rijk, gemeenten en ketenpartners in beeld te brengen, onderscheiden naar volwassen en jeugdige (ex-)gedetineerden.

Kwantitatieve analyses

- Analyse van de uitstroom van gedetineerden op landelijk en gemeentelijk niveau: deze analyse is uitgevoerd op basis van gegevens (zowel landelijke als voor de acht gemeenten) die beschikbaar zijn gesteld door de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI).
- Analyse van de positie van ex-gedetineerden tijdens detentie en na uitstroom hieruit wat betreft de vijf basisvoorwaarden. De gegevens voor deze analyse zijn ontleend aan de Monitor Nazorg en kunnen niet worden uitgesplitst naar individuele gemeenten. De informatie uit de Monitor Nazorg heeft betrekking op de tweede helft van 2011 en de tweede helft van 2012.
- Analyse van de kosten die verbonden zijn aan de inspanningen door gemeenten, Rijk en ketenpartners op het gebied van (re-)integratie van (ex-)gedetineerden. Voor deze analyse is

¹ Rotterdam en een kleinere gemeente zijn ook voor deelname benaderd, maar hebben uiteindelijk niet meegedaan.

gebruikgemaakt van gegevens die beschikbaar zijn gesteld door het ministerie van VenJ, van gegevens die zijn verstrekt door de acht gemeenten die in het onderzoek zijn betrokken en van gegevens van de ketenpartners voor zover deze informatie bij de respondenten beschikbaar was. Ten slotte hebben we gegevens gebruikt uit gemeentelijke documentatie, begrotingen en jaarverslagen (van bijvoorbeeld Veiligheidshuizen).

- Schatting van de besparing op uitkeringen en detentiekosten als gevolg van (re-)integratiebeleid voor volwassen (ex-)gedetineerden, tijdens en na detentie. Om schattingen van de besparingen op uitkeringen en detentiekosten te kunnen maken, is een model ontwikkeld waarmee bepaald kan worden hoe lang en hoe vaak mensen na hun detentie: a) een uitkering hebben, b) werk hebben en c) opnieuw in detentie komen. Het model is gebaseerd op een landelijk gegevensbestand van het CBS waarin op individueel niveau gegevens over ex-gedetineerden zijn gekoppeld aan gegevens over banen en uitkeringen. Gegevens over recidive zijn ontleend aan DJI. Met het transitie-model kunnen we bepalen hoeveel tijd ex-gedetineerden na hun detentie in de situaties werk, uitkering, detentie en ‘overig’ verblijven. Er is zowel een versie van het model waarin het effect van het re-integratiebeleid is verdisconteerd als een versie waarin dit effect niet is meegenomen. Het effect is gebaseerd op de wetenschappelijke literatuur. Door beide versies door te rekenen hebben we geschat in welke mate ex-gedetineerden door deelname aan re-integratiebeleid vaker en langer werk hebben en de recidive vermindert.

CONCLUSIES

AFBAKENING, WENSEN EN MOGELIJKHEDEN

In het onderzoek hebben we te maken met grenzen aan onze mogelijkheden, gegeven de beperkingen van de beschikbare data voor het onderzoek. Om de kosten en baten die verband houden met (re-)integratieactiviteiten voor (ex-)gedetineerden zo goed mogelijk te berekenen, zouden we idealiter verschillende subgroepen (ex-)gedetineerden willen onderscheiden en alle activiteiten die gericht zijn op een stabiel leven na detentie in het onderzoek betrekken. Het gaat hierbij vooral om een onderverdeling naar leeftijd en de duur die mensen in detentie hebben gezeten, maar liefst ook naar type delict en andere persoonskenmerken dan leeftijd. Deze factoren zijn in beginsel van invloed op de deelname aan (re-)integratie en op de effecten hiervan, en daarmee op de kosten en baten van het (re-)integratiebeleid. Voor deze subgroepen en de (re-)integratieactiviteiten die voor hen worden uitgevoerd, zouden wij dus idealiter alle relevante kosten en baten willen berekenen. Met de gegevens waarover we konden beschikken is dit echter slechts in beperkte mate mogelijk geweest. De belangrijkste beperkingen zijn:

- Alleen in de analyse van de uitstroom uit detentie hebben we de resultaten naar een aantal factoren kunnen uitsplitsen. Bij de kosten hebben we alleen een onderscheid tussen jeugdigen en volwassenen kunnen maken. Baten hebben we alleen kunnen bepalen voor volwassen ex-gedetineerden;
- Van de relevante baten hebben we alleen schattingen kunnen maken van de besparingen op uitkeringen en detentiekosten voor volwassen (ex-)gedetineerden. Er was onvoldoende informatie om schattingen te maken van: a) de baten die optreden als gevolg van een afname van de recidive en b) de kosten en baten van het onderwijs en de zorg die (ex-)gedetineerden krijgen in het kader van hun (re-)integratie;
- De schattingen van de kosten en de baten die we hebben kunnen maken zijn met de nodige onzekerheid behept. Om die reden hebben we berekeningen gemaakt onder alternatieve veronderstellingen. Dit leidt tot boven- en ondergrenzen voor de kosten en baten.
- Omdat uit de bestaande wetenschappelijke literatuur geen informatie beschikbaar is over de langetermijneffecten van (re-)integratie hebben we in de berekeningen een maximale horizon van vijf jaar aangehouden. Dit zou tot onderschatting van de baten kunnen leiden.

UITSTROOM UIT DETENTIE (ONDERZOEKSVRAAG 1)

Tussen 2010 en 2014 is in absolute aantallen een stijgende tendens te zien in de uitstroom van *volwassen gedetineerden*. In 2015 is de uitstroom van gedetineerden gedaald. Jaarlijks ligt de uitstroom tussen de 32.000 en 38.000 personen. Schommelingen in de uitstroom hebben grotendeels te maken met veranderingen in het aantal gijzelingen², die kort van duur zijn.³ Het aantal volwassen personen in detentie is sinds 2010 afgenomen, terwijl de uitstroom over de jaren heen redelijk stabiel is gebleven. Dit betekent dat de kans op uitstroom uit detentie is toegenomen. De uitstroom in procenten van de bevolking van 18 jaar en ouder is landelijk 0,25 procent. Tussen de bij dit onderzoek betrokken gemeenten varieert dit in 2015 tussen 0,13 tot 0,58 procent.

Tussen 2010 en 2015 is 75 tot 80 procent van de volwassen uitstromers uitgestroomd na een veroordeling/gijzeling, de overige uitstromers vielen in de categorie ‘voorlopig gehecht’⁴. Het overgrote deel (tussen 2010 en 2015 80 tot 85%) heeft korter dan een half jaar in detentie gezeten. Voor ongeveer een derde hiervan was de detentieduur zelfs korter dan twee weken. Het aandeel van personen die korter dan twee weken gedetineerd zijn geweest, is in de afgelopen jaren toegenomen.

Iets meer dan 30 procent van de volwassen gedetineerden die uit detentie stromen, komt binnen twee jaar opnieuw in detentie. Kijken we naar het verleden van personen die zijn uitgestroomd uit detentie, dan blijkt 57 procent van de uitstromers al vijf keer of vaker in aanraking te zijn geweest met justitie.

De uitstroom van *jeugdige gedetineerden (16-23 jaar)* uit detentie is tussen 2010 en 2015 met 35 procent afgenomen. Dit komt door de daling van de geregistreerde jeugdcriminaliteit en het feit dat vaker een vervangende straf wordt opgelegd. Jaarlijks ligt de uitstroom in die periode tussen circa 1.000 en 1.800. Het aantal jeugdigen in detentie is in die periode met ongeveer 30 procent gedaald, zodat de uitstroomkans nagenoeg gelijk is gebleven. In 2015 bedroeg de uitstroom 0,07 procent van de bevolking van 16 jaar tot 23 jaar. Tussen de acht gemeenten varieert dit in 2015 tussen 0,05 procent en 0,19 procent.

Van alle jeugdige gedetineerden die tussen 2010 en 2015 zijn uitgestroomd, is zeven op de tien uitgestroomd vanuit voorlopige hechtenis. De gemiddelde detentieduur van jeugdige gedetineerden die uit detentie stromen, is vergelijkbaar met die bij volwassenen. Ook het recidivepercentage binnen twee jaar is vergelijkbaar. Het grootste deel van de jongeren dat recidiveert, recidiveert binnen twee jaar één keer.

(RE-)INTEGRATIEACTIVITEITEN VAN GEMEENTEN (ONDERZOEKSVRAGEN 2, 3 EN 4, KWALITATIEVE DEEL GEMEENTEN)

In het algemeen is de wijze waarop gemeenten hun re-integratieactiviteiten voor *volwassen (ex-)gedetineerden* organiseren, per gemeente verschillend. Die verschillen zien wij terug in de acht gemeenten die in dit onderzoek zijn betrokken. Een aantal van deze acht gemeenten heeft hun re-integratie-inspanningen geheel of gedeeltelijk ondergebracht in het Veiligheidshuis. De samenwerking tussen de personen die zich vanuit de gemeenten en Veiligheidshuizen bezighouden met re-integratieactiviteiten wordt door hen over het algemeen als goed ervaren.

Ook verschilt in het algemeen de aard van de inspanningen van gemeenten tijdens detentie en ook deze verschillen zien we terug in de acht gemeenten van ons onderzoek. Deze gemeenten maken eigen keuzes wat betreft het moment waarop zij hun taken oppakken (tijdens en/of na detentie) en de intensiteit van de begeleiding die zij bieden: een actieve, een minder actieve of geen inzet. De aard

² Gijzeling op basis van een administratieve sanctie in de zin van de Wet administratief rechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Qahv) en de strafbeschikking.

³ Ten gevolge van de aanpassing van het beleid wordt ook de komende jaren een structurele daling verwacht van het aantal volwassen gedetineerden dat uitstroomt, naast de daling van het aantal gijzelingen.

⁴ Ook de gedetineerden die zijn uitgestroomd na een vonnis met een gevangenisstraf gelijk aan de duur van de voorlopige hechtenis, vallen onder ‘voorlopig gehecht’.

van de inspanningen en de keuze voor het moment waarop deze gemeenten hun taken oppakken, heeft volgens de respondenten ook te maken met de afstand tot de Penitentiare Inrichtingen (PI's) waar de betrokkene gedetineerd is. Door sluiting van PI's worden de afstanden om gedetineerde burgers in de PI te bezoeken groter en dat kost meer tijd en dus meer geld. Hiervoor is geen (extra) geld beschikbaar, waardoor de kwaliteit van de inspanningen onder druk komt te staan voor gedetineerden die verder weg van hun woonplaats gedetineerd zijn.

De informatie-uitwisseling tussen gemeenten en PI loopt via DPAN⁵, waarbij zich twee knelpunten voordoen. Ten eerste geven gemeenten aan dat zij DPAN niet kunnen invullen door a) het ontbreken van een juridische grondslag en b) omdat het als gevolg van bestaande schotten tussen gemeentelijke diensten niet is toegestaan dat gemeentelijke diensten bepaalde informatie over een (ex-)gedetineerde met elkaar delen. Een tweede knelpunt is dat de informatie-uitwisseling via DPAN niet 100 procent sluitend is.

Samenwerking tussen gemeenten en ketenpartners anders dan de PI wordt bemoeilijkt doordat in die lokale context de samenwerking tussen ketenpartners onderling moeizaam verloopt en doordat ketenpartners terughoudend zouden zijn met informatie-uitwisseling en – deling. Het gebrek aan samenwerking met aanbieders van woonvoorzieningen in het algemeen en woningcorporaties in het bijzonder ervaren gemeenten als een gemis.

De schuldenproblematiek is de 'taaieste' basisvoorwaarde als het gaat om het creëren van oplossingen voor de (ex-)gedetineerde, omdat het lastig is om de omvang van de schulden volledig in kaart te brengen. Ook het gebrek aan voldoende geschikte en betaalbare woningen is een knelpunt.

In een aantal van de onderzochte gemeenten is opgemerkt dat er geen afstemming is tussen de verplichte bijzondere voorwaarden in het justitiële kader en de vrijwillige re-integratie-inspanningen van de gemeente. Een deel van de gemeenten geeft aan dat zij a) niet altijd (tijdig) een melding uit DPAN krijgen dat iemand in voorwaardelijke invrijheidsstelling komt en dat b) zij niet worden geïnformeerd wie de toezichthouder is en welke trajecten en/of voorwaarden zijn afgesproken. Bovendien is er een bepaalde mate van overlap tussen de activiteiten die aan een (ex-)gedetineerde worden opgelegd op grond van de bijzondere voorwaarden in het kader van voorwaardelijke invrijheidsstelling en activiteiten in het kader van vrijwillige re-integratie.

Na het wegvallen van de stimuleringsgelden van het ministerie van VenJ bedoeld voor de aanstelling van een gemeentelijke coördinator nazorg (GCN) die de coördinerende- en regierol van de gemeente organiseert lijkt er een financieel knelpunt te zijn bij de middelgrote gemeenten: deze gemeenten hebben onvoldoende kandidaten om de aanstelling van een nazorgcoördinator lonend te doen zijn, maar er zijn te veel (ex-)gedetineerden om individueel maatwerk te leveren.

Met de nieuwe Jeugdwet is de betrokkenheid van de gemeente bij de voorbereiding en invulling van de nazorg voor **jeugdige (ex-)gedetineerden** belangrijk geworden. In de nieuwe context moeten gemeenten (of vertegenwoordigers van gemeenten) vroegtijdig met de RvdK en JJI rond de tafel gaan zitten. Maar nog niet alle gemeenten hebben deze omslag volledig gemaakt en zijn nog bezig om het nieuwe beleid vorm te geven. Dit geldt voor zowel gemeenten in het algemeen als voor een deel van de acht gemeenten die betrokken zijn in het onderzoek.

Op enkele punten doen zich in het nazorgbeleid van de acht gemeenten die in het onderzoek zijn betrokken met betrekking tot jeugdige (ex-)gedetineerden vergelijkbare knelpunten voor als bij volwassenen, namelijk een tekort aan geschikte huisvesting en gebrekkige informatie-uitwisseling tussen instanties. Een specifiek knelpunt bij jongeren is dat LVB'ers⁶ lang niet altijd herkend worden als LVB'er. LVB'ers hebben vaak extra zorg nodig en een andere benadering. Vaak zouden LVB'ers als 'niet-willers' worden behandeld, terwijl het eigenlijk 'niet-kunners' zijn.⁷

⁵ Digitaal Platform Aansluiting Nazorg.

⁶ Licht Verstandelijk Beperkten.

⁷ Dezelfde problematiek zou zich kunnen voordoen bij volwassenen, maar in de gesprekken en in de literatuur wordt deze problematiek vooral in verband gebracht met jeugdigen.

Verder geldt ook bij jeugdigen dat gemeenten de nazorg verschillend hebben georganiseerd. Sommige van de acht in ons onderzoek betrokken gemeenten hebben een eigen gemeentelijke coördinator jeugd, in andere gemeenten heeft een GCN zowel de volwassen als de jeugdige (ex-)gedetineerden in portefeuille, weer andere gemeenten laten zich vertegenwoordigen door iemand van het Veiligheidshuis of door een medewerker van een Gecertificeerde Instelling (GI) hiervoor te contracteren en één gemeente koopt de diensten in van een GI en is niet betrokken in de uitvoering. In enkele van de acht gemeenten is het aantal jeugdige ex-gedetineerden in de afgelopen jaren dusdanig afgenomen, dat deze gemeenten geen speciaal beleid meer voor deze groep ontwikkelen. Werkwijze en voorzieningen voor jeugdige (ex-)gedetineerden zijn in deze gemeenten in veel gevallen dezelfde als voor de volwassen (ex-)gedetineerden.

KOSTEN VAN (RE-)INTEGRATIEACTIVITEITEN EN FINANCIËLE STROMEN (ONDERZOEKSVRAAG 2, HET KWANTITATIEVE DEEL)

De meest betrouwbare en gedetailleerde informatie over de kosten van (re-)integratieactiviteiten is beschikbaar over de activiteiten tijdens detentie die onder verantwoordelijkheid van de **Rijksoverheid** plaatsvinden. Deze informatie is beschikbaar voor volwassen en jeugdige gedetineerden afzonderlijk, zodat we voor beide leeftijdscategorieën schattingen kunnen maken van de kosten van (re-)integratie op centraal niveau. We schatten de kosten van (re-)integratie per gedetineerde door de jaarlijkse kosten die kunnen worden toegerekend aan re-integratie-inspanningen te delen door het totaal aantal gedetineerden dat jaarlijks uitstroomt uit detentie. De kostengegevens zijn beschikbaar voor 2016.

Omdat niet altijd duidelijk is hoeveel procent medewerkers van PI's en JJI's van hun tijd aan (re-)integratie besteden, hebben we een ondergrens en een bovengrens voor de kosten bepaald. We komen dan voor de **kosten van re-integratie tijdens detentie per volwassen gedetineerde** in 2016 uit op een bedrag van minimaal € 2.200 en maximaal € 5.300. Wat hierin ontbreekt, zijn de kosten voor ingekochte forensische zorg. Het verschil tussen onder- en bovengrens wordt vooral bepaald door wat men veronderstelt over de tijd die PIW'ers⁸ aan re-integratie besteden. Bovenstaande bedragen zijn gemiddelden. De kosten van re-integratie-inspanningen zullen in de praktijk sterk verschillen tussen gedetineerden, door verschillen in detentieduur en het gedrag (motivatie) van de gedetineerde. Zo maken gedetineerden die korter dan twee weken gedetineerd zijn in de meeste gevallen nauwelijks gebruik van activiteiten gericht op re-integratie.

De **kosten van integratie tijdens detentie per jeugdige gedetineerde** bedragen naar schatting in 2016 minimaal € 19.000 en maximaal € 44.000. Dat dit veel hoger is dan voor volwassenen heeft met een aantal factoren te maken. De belangrijkste zijn dat het aantal medewerkers in fte's per gedetineerde in JJI's duidelijk hoger ligt dan in PI's en dat in JJI's een groter deel aan (re-)integratie wordt besteed. Er wordt dus meer in jeugdige gedetineerden geïnvesteerd en een groter deel hiervan gaat naar integratie. De iets hogere personele kosten per fte in JJI's en de iets hogere onderbezetting spelen ook een rol, maar deze dragen maar in beperkte mate bij aan het verschil.

Over de kosten die **gemeenten** maken voor (re-)integratie van (ex-)gedetineerden is veel minder bekend. Bij zes gemeenten is informatie verkregen over de kosten van re-integratie voor volwassen (ex-)gedetineerden, maar deze zijn niet gebaseerd op administratieve gegevens zoals op centraal niveau. Bij gemeenten gaat het voor een belangrijk deel om schattingen. Verder zijn de verkregen kostengegevens niet volledig. Ook is niet bekend hoeveel (ex-)gedetineerden gebruik hebben gemaakt van re-integratieactiviteiten door gemeenten. Voor jeugdigen beschikken we alleen over kostengegevens op centraal niveau. Ook op gemeentelijk niveau schatten we de kosten van (re-)integratieactiviteiten door de jaarlijkse kosten die kunnen worden toegeschreven aan (re-)integratie te delen door het aantal gedetineerden dat jaarlijks uitstroomt. De kostengegevens op gemeentenniveau zijn beschikbaar voor 2015.

Voor volwassen (ex-)gedetineerden komen we op basis van de beschikbare gegevens tot een schatting van de **kosten van re-integratie door gemeenten per volwassenen (ex-)gedetineerde** in 2015 van € 780. Dit is een gemiddelde van de zes gemeenten, dat enigszins wordt vertekend door één uitschieter

⁸ Penitentiaire Inrichtingswerkers.

onder deze gemeenten. Wat betreft trajecten op het gebied van huisvesting en werk zijn alleen die trajecten meegenomen die specifiek op ex-gedetineerden zijn gericht. Het gebruik van algemene voorzieningen door ex-gedetineerden is niet meegenomen. Hierover is geen informatie, maar het is zeer de vraag of dit gebruik geheel aan re-integratie moet worden toegerekend. Ook zonder re-integratie zou een deel een uitkering krijgen en via de afdeling Werk en Inkomen van de gemeente een re-integratietraject naar werk krijgen. Wel is het aannemelijk dat door re-integratie een iets groter deel in een uitkering komt en dat daardoor ook een iets groter deel een traject gericht op werk krijgt.

Voor *jeugdige (ex-)gedetineerden* beschikken we alleen over informatie met betrekking tot de kosten van een jeugdreclasseringstraject. Het normbedrag voor zo'n traject is ongeveer €11.000. We hebben geen gegevens kunnen krijgen over kosten van jeugdhulp in het kader van nazorg.

BATEN VAN (RE-)INTEGRATIEACTIVITEITEN (ONDERZOEKSVRAAG 3, HET KWANTITATIEVE DEEL)

Met het rekenmodel is over een periode van maximaal vijf jaar berekend hoe vaak en hoe lang volwassenen na hun detentie werk hebben, een uitkering hebben, in (nieuwe) detentie zitten of in de situatie 'overig' verblijven. Door de uitkomsten te vergelijken van de doorrekeningen met en zonder beleid hebben we de gevolgen van het beleid op werk, uitkeringen en detentie geschat. Vervolgens zijn deze effecten in financiële termen uitgedrukt. De effecten van het re-integratiebeleid zijn ontleend aan de wetenschappelijke literatuur. Er bestaat onzekerheid over de omvang van de effecten. Omdat de meeste studies betrekking hebben op andere landen is het niet zeker dat de resultaten ook voor Nederland gelden. Verder varieert de hoogte van de gevonden effecten. Daarom onderscheiden we twee varianten: een variant met relatief lage effecten en één met relatief hoge effecten. Zoals eerder al is aangegeven hebben de berekeningen alleen betrekking op volwassen (ex-)gedetineerden.

De uitkomsten geven aan dat bij relatief kleine effecten van beleid de baten ruim € 4.300 per (ex-)gedetineerde bedragen. Uitgaande van relatief grote effecten van beleid is dit bijna € 11.000. Bij de berekening van de baten is geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat ex-gedetineerden die een baan vinden niet-gedetineerden kunnen verdringen. Overigens moet hierbij aangetekend worden dat de baten vooral met vermindering van detentierecidive te maken hebben en veel minder met een grotere doorstroom naar werk. Zouden we bijvoorbeeld aannemen dat in de helft van de gevallen verdringing optreedt dan heeft dit weinig effect op het totaal van de baten.

Om de baten van re-integratie met de kosten ervan te kunnen vergelijken, moeten we er rekening mee houden dat mensen na hun detentie opnieuw in detentie kunnen komen en dan opnieuw re-integratie krijgen. Als we deze kosten meenemen, blijkt dat de kosten van re-integratie per (ex-)gedetineerde over de rekenperiode van vijf jaar in dezelfde range liggen als de baten. Nemen we de kosten van re-integratie bij nieuwe detenties niet mee dan is het verschil tussen baten en kosten gunstiger.

De belangrijkste baten die we hierbij missen, zijn besparingen door vermindering van criminaliteit en de hiermee gepaard gaande schade en overlast, alsmede de besparingen op andere onderdelen van het justitiële apparaat dan PI's. Dat geeft dus een onderschatting van de baten. Aan de andere kant overschatten we de baten waarschijnlijk voor mensen die heel kort in detentie zitten. Verder missen we de kosten en baten van het gebruik van voorzieningen (met name op het gebied van zorg) voor zover dit gebruik aan re-integratie kan worden toegeschreven. Het is echter aannemelijk dat zonder re-integratie in elk geval een deel van de ex-gedetineerden ook gebruik van deze voorzieningen had gemaakt.

Op basis van de uitgevoerde analyse kunnen we geen harde uitspraken doen over het maatschappelijk rendement van re-integratie voor volwassen (ex-)gedetineerden. We zien onze berekeningen als een eerste stap om meer zicht op dit rendement te krijgen.

VERGELIJKING MET NIET-GEDETINEERDEN (ONDERZOEKSVRAAG 5)

Re-integratiebeleid wordt ook uitgevoerd voor niet-gedetineerde werklozen. Dit betreft hoofdzakelijk volwassen werklozen met een bijstands- of WW-uitkering. Een vergelijking met het (re-)integratiebeleid voor (ex-)gedetineerden is om verschillende redenen moeilijk te maken. Een groot

deel van de re-integratie-inspanningen voor (ex-)gedetineerden vindt al tijdens de detentie plaats. Volgens cijfers van het CBS voor de jaren 2011 en 2012 komt ongeveer de helft van de volwassenen die uit detentie stromen in een uitkering. Alleen voor deze personen zou een vergelijking met niet-gedetineerde werklozen gemaakt kunnen worden, al hebben we dan wel te maken met belangrijke verschillen tussen beide groepen. Ex-gedetineerden hebben meer problemen dan de gemiddelde werkloze, wat van invloed zal zijn op hun kansen op werk. Voor een goede vergelijking zouden we dus binnen de niet-gedetineerde werklozen een groep moeten selecteren die voldoende lijkt op de ex-gedetineerden die na hun detentie in een uitkering komen. Op dit moment zijn hiervoor niet voldoende gegevens beschikbaar.

Wat weten we over de effectiviteit van re-integratie van niet-gedetineerde werklozen met een bijstands- of een WW-uitkering? Internationaal is hier veel onderzoek naar gedaan. Ook specifiek voor Nederland is er onderzoek gedaan. Zo is recentelijk in Nederland een aantal experimenten met re-integratiemaatregelen bij UWV en een aantal gemeenten uitgevoerd, waarbij gebruik is gemaakt van een gerandomiseerde controlegroep. De algemene conclusie uit deze literatuur is dat re-integratiemaatregelen gemiddeld genomen de uitstroom uit de werkloosheid bevorderen, maar ook dat het effect gemiddeld vrij klein is. Afhankelijk van de aard en de kosten van de maatregel zijn de baten waarschijnlijk net voldoende om de kosten van de re-integratie goed te maken. Globaal vinden we dit in ons onderzoek ook voor de re-integratie van volwassen (ex-)gedetineerden, al heeft deze laatste conclusies niet alleen betrekking op gedetineerden die na hun detentie werkloos worden.

HOE KAN DE KOSTEN-BATENANALYSE DOORONTWIKKELD WORDEN?

De kosten-batenanalyse van dit onderzoek kan op verschillende punten doorontwikkeld worden. Ten dele kan dit door gebruik te maken van meer microdata bij het CBS. Voor dit onderzoek konden we gebruikmaken van een CBS-databestand over werk en uitkeringen dat was gekoppeld aan gegevens over (ex-)gedetineerden. In beginsel kan het CBS echter ook koppelingen maken met recidive-, onderwijs- en zorggegevens en gegevens over het gebruik van maatregelen op het terrein van werk en inkomen. Verder zijn dergelijke koppelingen niet alleen mogelijk voor volwassenen, maar ook voor jongeren. Daarmee zou het rekenmodel kunnen worden verbreed met zorg en onderwijs en zou ook voor jeugdigen een rekenmodel kunnen worden gemaakt.

Ook wat de kosten betreft is doorontwikkeling mogelijk. Door nader te bekijken hoeveel tijd medewerkers binnen PI's en JJI's aan re-integratieactiviteiten besteden zouden de kosten hiervan tijdens de detentie nog wat nauwkeuriger kunnen worden bepaald. Om de kosten van re-integratieactiviteiten door gemeenten nauwkeuriger vast te kunnen stellen zou nog een slag moeten worden gemaakt bij de registratie van het aantal medewerkers dat zich met re-integratie bezighoudt, de personele kosten van deze medewerkers en de deelname van (ex-)gedetineerden aan re-integratie.

Op één punt is het lastiger om vooruitgang te boeken en dat betreft de meting van de effecten van (re-)integratie. In Nederland krijgen vrijwel alle (ex-)gedetineerden tijdens hun detentie ten minste enige vorm van (re-)integratie, wat tot gevolg heeft dat er geen controlegroep is die geen re-integratie krijgt. Na de detentie is er meer variatie omdat gemeenten de re-integratie verschillend aanpakken en waarschijnlijk niet iedere (ex-)gedetineerde aan gemeentelijke nazorg deelneemt. Mogelijk biedt dit aanknopingspunten voor een effectmeting, al zal er dan veel aan de registratie van gegevens moeten verbeteren om een relatie te kunnen leggen tussen de re-integratie-inspanningen, de mate waarin de vijf basisvoorwaarden worden bereikt en de baten. De moeilijkheid om effecten te meten geldt op al de relevante gebieden: werk, uitkeringen, recidive, onderwijs, zorg, schade door criminaliteit en beslag op het justitiële apparaat.