

Nazorg aan gedetineerden

Onderzoeksrapport

17 APRIL 2018

Dit is het onderzoeksrapport van de Rekenkamer Amsterdam (de rekenkamer) van het opvolgingsonderzoek Nazorg aan gedetineerden. Het onderzoek wordt gerapporteerd in twee delen: de rekenkamerbrief (deel 1) en dit onderzoeksrapport (deel 2). De rekenkamerbrief is een bondige samenvatting van de resultaten. Het onderzoeksrapport bevat in detail de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen.

Inhoudsopgave

Stand van zaken per aanbeveling	2
1 Aanbeveling 1	3
2 Aanbeveling 2	4
3 Aanbeveling 3	7
4 Aanbeveling 4	9
5 Aanbeveling 5	12
Onderzoeksverantwoording	14
6 Colofon	14
7 Aanleiding en onderzoeksvragen	14
7.1 Behandeling rapport door de raadscommissie en de gemeenteraad	15
7.2 Relevante ontwikkelingen na publicatie onderzoek 2013	17
7.3 Opvolging aanbevelingen	23
8 Werkwijze	23
9 Geraadpleegde personen	24
10 Geraadpleegde documenten	25
Eindnoten	28

Stand van zaken per aanbeveling

De rekenkamer deed in haar onderzoek naar nazorg aan ex-gedetineerden vijf aanbevelingen. We zijn nagegaan op welke wijze het college uitvoering heeft gegeven aan de aanbevelingen.

Aanbeveling		Overgenomen	Uitvoering
1	Zorg voor een centraal overzicht van lopende schuldhulpverleningstrajecten	●	●
2	Onderzoek de mogelijkheden om (kort) gedetineerden (kort) na detentie actief te benaderen	●	●
3	Baken een helder en toereikend budget af voor het nazorgbeleid	●	●
4	Stel een integraal nazorgbeleid voor gedetineerden op	●	●
5	Gebruik informatie over gedetineerde Amsterdammers om doelmatigheid van het gehele nazorgbeleid te bewaken	●	●

Per aanbeveling geven we aan of de aanbeveling niet, gedeeltelijk of volledig is uitgevoerd of dat het college nog bezig is met de uitvoering van de aanbevelingen:

Vervolgens zetten we onze bevindingen uiteen waarop de conclusie is gebaseerd. In een kader is de oorspronkelijke aanbeveling voorzien van een toelichting en de reactie van het college opgenomen.

1 Aanbeveling 1

Zorg voor een centraal overzicht van lopende schuldhulpverleningstrajecten

Conclusie aanbeveling 1: **Niet uitgevoerd (●)**

De aanbeveling om een centraal overzicht te creëren van lopende schuldhulpverleningstrajecten is niet opgevolgd. Dit is echter niet te wijten aan de acties van het college. Een centraal overzicht van schuldhulpverleningstrajecten van gedetineerden mag niet gecreëerd worden omdat dit in strijd is met de Wet bescherming persoonsgegevens.

Toelichting

Tijdens het onderzoek uit 2013 bleek dat er bij de gemeente Amsterdam geen centraal overzicht was van de lopende schuldhulpverleningstrajecten van gedetineerden. Veel van de schuldhulpverleningstrajecten werden destijds onder verantwoordelijkheid van de stadsdelen uitgevoerd waardoor DWI geen centraal overzicht had van alle gedetineerden met schulden. Dit was problematisch omdat lopende trajecten dan niet (tijdig) konden worden opgeschort, conform de afspraken uit het samenwerkingsmodel nazorg (ex-)gedetineerden. Schulden konden hierdoor onnodig hoog oplopen omdat onterecht ontvangen uitkeringen uiteindelijk terugbetaald moesten worden terwijl de betalingen voor schuldhulpverleningstrajecten doorliepen.

Reactie college 2013

Het college heeft deze aanbeveling overgenomen. In zijn reactie gaf het college aan dat DWI in samenwerking met de stadsdelen reeds samenwerkte aan de verbetering van een informatiesysteem waarmee schuldhulpverlening kon worden gemonitord. Het college heeft toegezegd om te onderzoeken of informatie over detentie kan worden gedeeld met de uitvoerende instanties voor schuldhulpverlening.

Stand van zaken november 2017

Inmiddels is in de stedelijke Schuld Hulp Verlening (SHV) monitor wel een stedelijk overzicht van klanten met een lopend traject en een toelatingsbeschikking van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (WGS) beschikbaar. Het koppelen van deze gegevens met de gegevens uit het Digitaal Platform Aansluiting Nazorg (DPAN) om te komen tot een centraal overzicht van gedetineerden in een schuldhulpverleningstraject bleek echter pro-

blematisch. Het college heeft in 2014 onderzoek gedaan naar de mogelijkheid tot het delen van informatie over schulden van gedetineerden. Uit het onderzoek bleek dat het weliswaar technisch mogelijk was om de Burger Service Nummers (BSN) met een lopend traject bij de schuldhulpverlening te koppelen, maar bij nadere beoordeling bleek het uitwisselen van deze gegevens, met uitzondering van informatie uitwisseling bij opgelegde re-integratiebegeleiding en met toestemming, juridisch niet toegestaan is. Een wettelijke grondslag voor informatie uitwisseling over individuele schulden van de overgrote groep gedetineerden bleek te ontbreken. Een centraal overzicht van lopende schuldhulpverlening mag derhalve niet gegenereerd worden.

Ondanks dat het juridisch gezien niet toegestaan is om een dergelijk centraal overzicht te creëren, zijn er wel diverse stappen ondernomen om meer zicht te krijgen op de schuldenproblematiek onder (ex-)gedetineerden:

- *Bij de vestigingen van de stichting Maatschappelijke Dienstverlening (MADI's) zijn vaste contactpersonen aangesteld voor (ex-)gedetineerden;*
- *Gedetineerden krijgen in de voorlichting vanuit de Frontoffice Detentie en Terugkeer (D&T) informatie mee over de aanpak van schulden en de mogelijkheid om direct gekoppeld te worden aan een schuldhulpverlener;*
- *Er is in 2017 een projectleider 'aanpak schulden tijdens detentie' aangesteld;*
- *Voor de Top600- en Top400-gedetineerden en de prioriteitsgroep D&T zijn schuldhulpverleners aangesteld; zij zijn toegevoegd aan de teams van Werk en Veiligheid van de resultaat verantwoordelijke eenheid Werk, Participatie en Inkomen (WPI);*
- *Op dit moment loopt een pilot 'verbeterde schuldhulpverlening tussen de SHV en de 3RO.*

2 Aanbeveling 2

Onderzoek de mogelijkheden om (kort-)gedetineerden (kort) na detentie actief te benaderen

Conclusie aanbeveling 2: **Uitgevoerd(●)**

De aanbeveling om onderzoek uit te voeren naar het bereiken van kort-gedetineerden is uitgevoerd. De gemeente heeft besloten om haar re-integratie-activiteiten tijdens detentie te verbeteren en daarmee meer kortgedetineerden te bereiken. Hoewel deze activiteiten tot verbeteringen hebben geleid, blijft het overgrote deel nog steeds onbereikbaar door het niet beschikbaar zijn van cruciale informatie.

Toelichting

In het rapport werd geconcludeerd dat een grote groep van gedetineerden niet bereikt werd met het nazorgbeleid omdat de detentieperiode te kort was of omdat het niet bekend was wanneer zij vrij zouden komen. Het ging om ongeveer 50% van de gedetineerden. Deze gedetineerden dienen op eigen kracht hun weg te vinden naar de gemeentelijke voorzieningen. Door het actief benaderen van alle (ex-)gedetineerden (kort) na detentie zouden ook kort-gedetineerden en gedetineerden in voorlopige hechtenis bereikt kunnen worden.

Reactie college 2013

Het college gaf aan deze aanbeveling over te nemen maar plaatste hier wel enkele kanttekeningen bij. De problematiek werd onderkend, maar het college stelde ook dat nazorg plaats vindt op basis van vrijwilligheid en dat re-integratie in eerste instantie de verantwoordelijkheid is van de ex-gedetineerde zelf. Gedetineerden moeten zelf het initiatief nemen. Daarnaast wees het college er op dat niet alle ex-gedetineerden behoefte hebben aan nazorg van de gemeente. Er is dus ruimte nodig voor differentiatie.

Het college stelde voor om invulling te geven aan deze aanbeveling door informatiepakketten beschikbaar te stellen aan gedetineerden, dit informatiemateriaal opnieuw onder de aandacht te brengen bij de penitentiaire inrichtingen (PI's) en door voorlichting te geven aan medewerkers van de PI's over de nazorg van Amsterdamse gedetineerden. Verder heeft het college toegezegd om te onderzoeken hoe de frontoffice Nazorg Detentie ingericht kan worden als een loket voor alle (ex-)gedetineerden met een zorgvraag op de vijf leefgebieden.

Verder wees het college op de levensloopbenadering die zowel door de gemeente als door de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) gehanteerd wordt. Dit houdt in dat men uitgaat van het principe dat detentie niet de levensloop mag onderbreken. Het verschuiven van het accent van de inspanningen naar de periode ná detentie is wellicht meer geschikt voor gedetineerden met een enkelvoudige problematiek. Gedetineerden met een meervoudige problematiek horen ook tijdens detentie zorg en ondersteuning te ontvangen.

Nawoord rekenkamer 2013

In het nawoord onderstreepte de rekenkamer nogmaals het belang van het bereiken van de deelgroep kort-gedetineerden door een actievere benadering. Ook werd er in het nawoord toegelicht dat het de rekenkamer niet ging om de grote groep gedetineerden alsnog (en ongevraagd) allemaal door de gemeente actief (thuis) op te zoeken. De aanbeveling was er op gericht om te onderzoeken of het mogelijk was om (in ieder geval bij kortgedetineerden) actief na te gaan of er behoefte was aan nazorg. Als

dan zou blijken dat dit geval was, kon de gemeente na detentie de hulpvragen in kaart brengen en de benodigde nazorg aan deze grote groep, die niet bereikt werd, alsnog organiseren.

In het nawoord werd ook verduidelijkt dat de wijze van benadering op verschillende manieren plaats kan vinden. Niet alleen in de meest 'passieve' vorm, die door het college werd voorgesteld door in de PI voorlichting te geven over nazorg aan gedetineerden. Maar ook andere meer actievormen zijn mogelijk. Bijvoorbeeld door het gericht aanschrijven van gedetineerden na detentie met dezelfde informatie over de mogelijkheden voor nazorg. Voor welke vorm uiteindelijk gekozen zou worden maakte daarbij niet uit. De aanbeveling was primair gericht op het in kaart brengen van de mogelijkheden die de gemeente had maar nog niet gebruikte om deze grote groep gedetineerden alsnog te bereiken.

Stand van zaken november 2017

De suggestie om meer aandacht te besteden aan nazorgactiviteiten na detentie is onderzocht, maar het college heeft in overleg met ketenpartners besloten om vooral tijdens detentie in te blijven zetten op het aanbieden van zoveel mogelijk ondersteuning aan een succesvolle terugkeer in de samenleving. Hoewel bij het aanbieden van de nazorgactiviteiten door de gemeente geen onderscheid wordt gemaakt tussen lang- en kortgestraften, wordt er nu wel meer rekening gehouden met de laatste groep. Indien een kortgestrafte een hulpvraag heeft en toestemming geeft (of tot een prioriteitsgroep behoort waar de re-integratiebegeleiding is opgelegd) wordt deze actief benaderd. Inzet van een klantmanager WPI, toeleiding naar schuldhulpverlening of een andere voorziening of een versnelde aanvraag van een ID-bewijs wordt dan op zeer korte termijn opgepakt. Ook wordt zoveel mogelijk een afspraak direct aansluitend aan detentie gemaakt om uitvoering te geven aan de openstaande actiepunten en de motivatie van de ex-gedetineerde zo veel mogelijk te behouden. Ook geeft de Frontoffice D&T voorlichting over de buiten re-integratie centra's (RIC's) die na detentie nog hulpvragen kunnen oppakken. De voorlichting dient om hulpvragen tijdens detentie los te maken. Via de RIC's worden sommige gedetineerden na hun detentie toch nog bereikt.

Hoewel er wel verbetering zichtbaar is, wordt nog steeds een grote groep gedetineerden niet bereikt. Enerzijds heeft dat te maken met het feit dat het overgrote deel van kort-gedetineerden bestaat uit de zogenoemde 'arrestanten' die onder het arrestantenregime in de PI Alphen worden geplaatst. Ondanks dat er door de gemeente nauw wordt samengewerkt met deze PI, is afstemming over een individueel plan van aanpak zeer lastig omdat bij het arrestantenregime (waarin veel kort-gedetineerden zitten) er pas na 28 dagen ge-

screend wordt door een casemanager. ^aAnderzijds speelt ook bij de opvolging van deze aanbeveling het ontbreken van betrouwbare (juiste, tijdige en volledige) informatie parten. De gemeente krijgt van DJI alleen jaarlijks de uitstroomgegevens van gedetineerden, zoals hoeveel personen zijn vrijgekomen uit welke PI's. Dit is echter een totaalbeeld en informatie die achteraf bekend wordt (gedetineerden zijn dan alweer vrij), terwijl actuele informatie nodig is om met individuen aan de slag te gaan. Om deze reden is de gemeente in overleg getreden met DJI om te bekijken of meer en gedetailleerdere gegevens verkregen kunnen worden. Resultaat van dit overleg is dat de gemeente naast de al beschikbare DPAN-gegevens vanaf eind 2015 per kwartaal een overzicht krijgt van de Amsterdamse gedetineerdenpopulatie in de PI's. Het gaat hier echter om casusoverstijgende (monitor) gegevens zoals aantallen gedetineerden, locatie, geslacht en detentieduur. Deze beperkingen op het gebied van informatievoorziening staan daarmee ook een gedifferentieerde aanpak die de wethouder voor ogen had voor deze grote groep gedetineerden in de weg.

3 Aanbeveling 3

Baken een helder en toereikend budget af voor het nazorgbeleid

Conclusie aanbeveling 3: **Uitgevoerd (●)**

De aanbeveling om een helder en toereikend budget voor nazorg af te bakenen is opgevolgd.

Door te werken met één helder afgebakend budget is de gemeente beter in staat om te bewaken of het beschikbare budget spoort met de inspanningen die de gemeente wil leveren voor het nazorgbeleid. Dit lijkt momenteel te sporen maar de kans is aanwezig dat als meer (ex)gedetineerden worden bereikt additioneel budget nodig is.

Toelichting

De rekenkamer constateerde in haar onderzoek dat er geen structureel budget gereserveerd was voor de uitvoering van nazorgactiviteiten. Het budget was incidenteel, fragmentarisch, fluctueerde sterk van jaar tot jaar en werd ook nog eens niet volledig ingezet. De

^a Naar aanleiding van een onderzoek van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming heeft de PI Alphen aangegeven de kortgestraften in het arrestantenregime beter te willen bedienen en de screening vanaf 28 dagen terug te willen brengen naar een kortere termijn van bijvoorbeeld 14 dagen. Er zijn op dit moment gesprekken gaande tussen PI Alphen en het programma D&T om dit voor de Amsterdamse gedetineerden in het arrestantenregime op deze manier in te vullen.

rekenkamer stelde vraagtekens bij het beschikbare budget en of dit budget toereikend was in verhouding tot de ambities van de gemeente op het gebied van nazorg aan (ex-)gedetineerden.

Reactie college 2013

Het college stelde dat om de ambities te behalen er prioriteiten gesteld moesten worden ten aanzien van de uitvoering. Het college heeft toegezegd om een voorstel te doen ten aanzien van de benodigde middelen. Voorheen waren de structurele en incidentele middelen niet afzonderlijk opgenomen in de begroting maar maakten zij onderdeel uit van de middelen voor maatschappelijke opvang. Het college stelde dat door met één helder afgebakend budget te werken er beter bewaakt kon gaan worden of ambities en middelen wel in balans zijn.

Stand van zaken november 2017

In de periode 2014-2015 is de regie over het nazorgbeleid verschoven van de toenmalige dienst Wonen, Zorg en Samenleving (WZS) naar de directie Openbare Orde en Veiligheid (OOV). Vanaf die periode is ook het budget voor nazorg overgeheveld van WZS naar OOV. In 2015 zijn de samenwerkende partners in het Actiecentrum Veiligheid en Zorg (AcVZ) het programma Detentie en Terugkeer gestart. Voor de opbouw en aanpassingen die nodig waren voor dit vernieuwde nazorgprogramma werd in eerste instantie € 500.000 als budget voor het jaar 2015 toegekend. Bij de voorjaarsnota van 2015 is door OOV een aanvraag gedaan voor aanvullend budget vanaf 2016. Naast het eerder toegekende structurele budget van € 500.000 werd additioneel € 480.000 op structurele basis beschikbaar gesteld voor de uitvoering van de doelstellingen van het programma Detentie & Terugkeer. Daarnaast werd hiervoor vanaf 2016 binnen de begroting van OOV ook nog eens € 375.000 geoormerkt. Hiermee is per januari 2016 € 1.355.000 structureel beschikbaar voor de uitvoering van het programma vanuit de begroting OOV. Daarnaast bleven de al eerder toegekende middelen op de begroting van de afzonderlijke organisatie-eenheden die op specifieke leefgebieden hun inspanningen leveren (DBI, WPI en GGD) van elk € 80.000 staan. In totaal is daarmee vanaf 2016 het volgende structurele budget toegekend en beschikbaar gesteld:

Begroting OOV	1.355.000
Begroting DBI	80.000
Begroting WPI	80.000
Begroting GGD	<u>80.000</u>
Totaal	1.595.000

Daarmee is het budget voor nazorgbeleid helder afgebakend. Het budget lijkt ook toereikend te zijn voor de huidige inspanningen die op nazorgbeleid worden geleverd. Het is echter de vraag of het budget toereikend blijft indien een grotere groep van (ex)gedetineerden wordt bereikt.

4 Aanbeveling 4

Stel een integraal nazorgbeleid voor gedetineerden op

Conclusie aanbeveling 4: **volledig uitgevoerd** (●)

De aanbeveling om een integraal beleid op te stellen voor nazorg aan ex-gedetineerden is uitgevoerd. In eerste instantie is het beleidskader Nazorg Detentie opgesteld. Het beleid is echter verder vorm gegeven in het startdocument voor het Programma Detentie en Terugkeer. De verandering in terminologie reflecteert de filosofie achter de aanpak: tijdig en tijdens detentie ingrijpen. Daarnaast is een zesde basisvoorwaarde voor een succesvolle re-integratie toegevoegd: 'motivatie'.

Een aantekening hierbij is dat het programma Detentie en Terugkeer niet is behandeld in het college van B&W, maar in de stuurgroep ACvZ.

Toelichting

Uit het rekenkameronderzoek "Nazorg aan gedetineerden, een ongemakkelijke keten" bleek dat er geen sprake was van een integraal nazorgbeleid voor (ex-)gedetineerden. Het beleid bestond voornamelijk uit notities die opgesteld waren in reactie op vragen uit de gemeenteraad. Een goede beleidsredenering ten aanzien van nazorg ontbrak echter. De rekenkamer wees er op dat het nazorgbeleid van de gemeente een zekere samenhang vertoont met het beleid ten aanzien van bestaande gemeentelijke voorzieningen (waaronder maatschappelijke opvang e.d.) en maatregelen specifiek gericht op gedetineerden. De rekenkamer stelde dat er een integrale beschrijving nodig was over hoe generiek en specifiek beleid samenhangen.

Reactie college 2013

Het college stemde in met deze aanbeveling. Het college herkende de raakvlakken met bestaande voorzieningen en maatschappelijke ontwikkelingen en onderschreef de noodzaak tot een hernieuwd beleidskader. Het college heeft toegezegd om een

nieuw beleidskader op te stellen waarin ook helder aangegeven zou worden welke prioriteiten er voor bijzondere doelgroepen zouden gelden.

Stand van zaken 2017

Kort na publicatie van het rekenkameronderzoek gaf het college opdracht om een nieuw beleidskader voor nazorg detentie te ontwikkelen. De opdracht behelsde enerzijds de opvolging van de aanbevelingen van de rekenkamer en anderzijds gebruik te maken van de Top600 ervaringen op het gebied van detentie en nazorg. Op 17 december 2013 heeft het college ingestemd met een nieuwe beleidskader Nazorg aan (ex-)gedetineerden.¹ Op 5 februari 2014 is het beleidskader behandeld in de commissie KSZ.² Het beleidskader is daarna niet meer geagendeerd in de raad. In het beleidskader werd er een nieuwe ambitie geformuleerd om de nazorg aan (ex-)gedetineerden “op een sluitende en professionele wijze te organiseren”.³

Het beleidskader bevatte in eerste instantie een omschrijving van reeds bestaande activiteiten en voorzieningen waar ex-gedetineerden gebruik van kunnen maken en hoe deze voorzieningen met elkaar samenhangen. Ook werden er een aantal verbetervoorstellen (quick wins) doorgevoerd:

- het bezoeken van DBI aan PI's buiten Amsterdam om deze gedetineerden te helpen als zij tijdig een nieuw identiteitsbewijs nodig hebben;
- het mogelijk maken van het verstrekken van een briefadres tijdens de detentie periode;
- het optimaliseren van de werkprocessen binnen de frontoffice Nazorg Detentie;
- het nadrukkelijker dan voorheen betrekken van vrijwilligersorganisaties bij Nazorg detentie;
- het organiseren van een jaarlijkse netwerkbijeenkomst voor alle partijen die samenwerken binnen Nazorg Detentie, zodat er meer samenhang is in werkwijze en benadering.

De kern van het nazorgbeleid is gericht op het terugdringen van recidive en het verminderen van overlast en het verbeteren van het perspectief van de gedetineerde, door verbetering van de situatie op de vijf leefgebieden (een identiteitsbewijs, huisvesting, inkomen/werk, schulden en zorg). De taken en verantwoordelijkheden op deze verschillende leefgebieden vielen ten tijde van het rekenkameronderzoek in 2013 onder de verantwoordelijkheid van verschillende organisatieonderdelen (voormalige diensten) waarbij de regie op het nazorgbeleid was belegd binnen het zorg-domein, de toenmalige dienst Wonen, Zorg en Samenleving (WZS). Hierdoor was het accent van het nazorgbeleid in de periode vòòr 2014 meer op zorg komen te liggen dan op het beperken van overlast en criminaliteit. Ook uit de ervaringen met de Top600-aanpak bleek dat de ‘strafkant’ minder aandacht kreeg. Dit werd onder meer zichtbaar door de gebrekkige communicatie die tussen de gemeentelijke diensten en PI's bestond. Een gevolg daarvan was dat in die periode slechts

mondjesmaat tijdens detentie werd gestart met re-integratie-activiteiten (met uitzondering van de doelgroep 'kwetsbare jongeren'). De Top600-aanpak zorgde voor een kentering: dankzij de inspanningen van zowel de gemeentelijke diensten (OOV, WPI, GGD, OJZ) als de PI's, in het kader van de Top600, werd het werken vanuit detentie verstevigd. Zo werd bij de Top600-gedetineerden al tijdens detentie gestart met activiteiten op de leefgebieden. De Top600-ervaringen vormden daarmee de aanleiding om het nazorgbeleid op verschillende onderdelen aan te passen. In opdracht van de directeuren van de betrokken diensten (toen nog OOV, WZS, DWI, GGD en DBI) is vervolgens - in de aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2014 - een startdocument opgesteld met daarin een voorstel voor het inrichten van een 'programma', waarin de ambitie vorm kreeg om de Top600-werkwijze rondom nazorg detentie uit te breiden naar de brede doelgroep van (ex-)gedetineerde Amsterdammers. Doel daarvan was om een structurele verandering en verbetering van het nazorg detentiebeleid te realiseren, gebaseerd op de succesvolle elementen uit de Top600. Daarnaast werd de regie over het nazorgbeleid verschoven van de toenmalige dienst Wonen, Zorg en Samenleving (WZS) naar de directie Openbare Orde en Veiligheid (OOV) en werd in 2015 de operationele uitvoering van het beleid ondergebracht bij het Actiecentrum voor Veiligheid en Zorg (de netwerkorganisatie die is ontstaan uit het samenvoegen van het Veiligheidshuis Amsterdam-Amstelland en de aanpak Top600).

In de aanloop naar de verkiezingen van 2014 is het startdocument Programma Detentie en Terugkeer opgesteld waarmee de Top600-aanpak werd uitgebreid naar alle Amsterdamse gedetineerden.⁴ In het nieuwe programma is er bewust voor gekozen om de terminologie te vervangen van 'nazorg detentie' naar 'detentie en terugkeer'. Hierbij is het uitgangspunt dat de kans op een succesvolle terugkeer in de samenleving wordt vergroot door tijdig en tijdens detentie de uitgangspositie op de vijf leefgebieden te verbeteren. Het doel hierbij is om samen met gedetineerden in een vroeg stadium een integraal plan van aanpak op te stellen. Daarnaast is er een zesde leefgebied toegevoegd: 'motivatie tot gedragsverandering'. Op dit moment (december 2017) is de uitvoering en verdere ontwikkeling van het programma nog gaande.

De nieuwe integrale werkwijze is sterk afhankelijk van de samenwerking tussen de verschillende partners. Om te zorgen dat de uitvoering op een eenduidige wijze wordt uitgevoerd wordt er gebruik gemaakt van een 'stuurgroep AcVZ', een 'directeurenoverleg AcVZ', en een 'werkgroep Detentie en Terugkeer'. In de stuurgroep zijn alle samenwerkingspartners op bestuurlijk niveau vertegenwoordigd. In de werkgroep zijn alle relevante partners op management niveau vertegenwoordigd. Het programma Detentie en Terugkeer wordt niet (op structurele basis) behandeld in het college van B&W, maar wordt door de stuurgroep ACvZ verder vormgegeven.

5 Aanbeveling 5

Gebruik informatie over gedetineerde Amsterdammers om doelmatigheid van het gehele nazorgbeleid te bewaken

Conclusie aanbeveling 5: **Gedeeltelijk uitgevoerd** (●)

De aanbeveling om informatie over gedetineerden te gebruiken om de doelmatigheid van het nazorgbeleid te bewaken is gedeeltelijk uitgevoerd. De problemen rondom het DPAN-systeem en de privacyvraagstukken vormen een serieuze belemmering voor een systematische data-analyse voor alle gedetineerden. Op dit moment is er een monitor opgezet voor de doelgroep Top600 en wordt deze uitgebreid naar de prioriteitsgroep D&T en de ISD-ers. Deze monitor bevat alle belangrijke sturingsinformatie. Door het sluiten van gegevensregelingen voor de overige doelgroepen wordt deze monitor steeds completer. Op dit moment ontbreekt echter nog steeds een totaal overzicht van de situatie van alle gedetineerden op de leefgebieden van gedetineerden vóór en ná detentie. Hierdoor is het nog steeds niet mogelijk om conclusies te trekken ten aanzien van de doelmatigheid van het nazorgbeleid.

Toelichting

De rekenkamer heeft aangegeven dat om een goed integraal nazorgbeleid op te kunnen stellen het belangrijk is om de onderlinge afhankelijkheid van generiek nazorgbeleid, specifiek nazorgbeleid en de bestaande gemeentelijke voorzieningen te herkennen. Om dit goed in kaart te brengen is er behoefte aan informatie over deze elementen in het nazorgbeleid. Tijdens het onderzoek is echter gebleken dat er zeer weinig informatie beschikbaar was over de omvang en frequentie van detentie onder Amsterdammers, de ontplooiende nazorgactiviteiten en de impact van het nazorgbeleid op de vijf leefgebieden. Mede hierdoor was het niet mogelijk om een uitspraak te doen over de effectiviteit van het nazorgbeleid.

Deze informatie vormt echter de basis van een onderbouwde keuze om bepaalde activiteiten te prioriteren en de doelmatigheid van de gemeentelijke inspanningen te bewaken. Een applicatie die sinds 2012 in gebruik was bij het Frontoffice, (op moment van onderzoek nog in ontwikkeling) zou hier uitkomst kunnen bieden. In de applicatie werden de meldingen vanuit PI's over alle gedetineerde Amsterdammers geregistreerd. De wijze waarop deze persoonsgebonden informatie voor management of analytische doeleinden gebruikt zou kunnen worden was ten tijde van het onderzoek nog in ontwikkeling.

Reactie college 2013

Ook deze aanbeveling werd door het college overgenomen. Het college stelde dat er in het nieuw te ontwikkelen plan van aanpak criteria zouden worden opgenomen waaraan de sturingsinformatie nazorg detentie zou moeten voldoen. Ook zouden er eisen in worden opgenomen ten aanzien van de gebruikte informatiesystemen.

Stand van zaken november 2017

Ten tijde van het Rekenkameronderzoek werd door de gemeente Amsterdam op basis van het landelijke systeem Digitaal Platform Aansluiting Nazorg (DPAN) een applicatie ontwikkeld met als doel betere managementinformatie te genereren en data-analyses uit te kunnen voeren. Hier is men echter niet in geslaagd. Relevante selecties konden niet worden gemaakt en informatie in DPAN bleek/blijkt nog steeds incompleet. Hierdoor was/is op basis van DPAN van een groot deel van de gedetineerden niet bekend of ze nog vastzitten. Daarnaast zorgen de juridische problemen rondom de informatie-uitwisseling (zie 3.1) er voor dat het nog maar de vraag is of, indien DPAN wel betrouwbare informatie bevat, deze wel altijd gebruikt mag worden.

Om toch over zo volledig mogelijke informatie te beschikken zijn in 2016 vanuit het programma Detentie en Terugkeer aanvullende afspraken gemaakt met DJI over het (via een andere route) per kwartaal aanleveren van de feitelijke informatie over Amsterdamse gedetineerden zoals leeftijd, detentielocatie en einddatum. Specifiek voor de Top600/ 400-gedetineerden is deze informatie al sinds 2012 op wekelijkse en voor de prioriteitsgroep D&T op maandelijkse basis beschikbaar.

Om een goed plan van aanpak te kunnen maken en een beter beeld te creëren van de doelmatigheid van het programma is de monitor Detentie en Terugkeer ontwikkeld. De monitor geeft inzicht in de stand van zaken met betrekking tot de zes leefgebieden, zowel vóór als ná detentie, en vormt een goede basis om de doelmatigheid van het beleid in kaart te brengen. Het is op dit moment echter alleen mogelijk om informatie op te nemen over groepen gedetineerden waarvoor een aparte gegevensregeling is overeengekomen. Vanwege de eerder genoemde beperkingen van het DPAN systeem en de privacyvraagstukken kan er momenteel alleen informatie opgenomen worden voor de doelgroep Top600. Op dit moment wordt de monitor uitgebreid met de 'prioriteitsgroep D&T' (personen onder de 30 jaar die eerder hebben vastgezet) en de jongvolwassenen met een ISD maatregel. Voor de 'algemene groep gedetineerden' zal het lastiger zijn om een gegevensregeling op te zetten, omdat de samenstelling van deze groep zeer divers is.

Onderzoeksverantwoording

6 Colofon

Rekenkamer Amsterdam	
dr. J. A. (Jan) de Ridder	directeur
drs. J. C. (Carlos) Neves Cordeiro RA RC	projectleider/onderzoeker
drs. L. W. (Loes) van Rooijen	onderzoeker

7 Aanleiding en onderzoeksvragen

De rekenkamer Amsterdam heeft in mei 2013 het rapport “Nazorg aan gedetineerden, een ongemakkelijke keten” gepubliceerd. Dit rapport bevat de resultaten van het onderzoek naar de doelmatigheid van het door Amsterdam gevoerde beleid ten aanzien van de nazorg voor gedetineerde Amsterdammers. Het nazorgbeleid is gericht op het terugdringen van recidive en het verminderen van overlast door verbetering van vijf leefgebieden (identiteitsbewijs, huisvesting, inkomen/werk, schulden en zorg). De belangrijkste conclusies van het onderzoek waren dat de onduidelijkheden in het beleid en de verschillende praktische problemen bij de uitvoering van de nazorg het onwaarschijnlijk maakten dat de gemeente Amsterdam op een doelmatige wijze nazorg kon bieden aan gedetineerden. Betrouwbare gegevens om dit na te kunnen gaan, ontbraken.

In het verlengde van de conclusies deed de rekenkamer vijf aanbevelingen om de nazorg aan gedetineerden te verbeteren:

- 1 Zorg voor een centraal overzicht van lopende schuldhulpverleningstrajecten;
- 2 Onderzoek de mogelijkheden om (kort-)gedetineerden (kort) na detentie actief te benaderen;
- 3 Baken een helder en toereikend budget af voor het nazorgbeleid;
- 4 Stel een integraal nazorgbeleid voor gedetineerden op;
- 5 Gebruik informatie over gedetineerde Amsterdammers om doelmatigheid van het gehele nazorgbeleid te bewaken.

Alle aanbevelingen zijn door het college overgenomen.

Met dit opvolgingsonderzoek willen wij de gemeenteraad informeren over de wijze waarop het college met deze aanbevelingen aan de slag is gegaan. In dit opvolgingsonderzoek staat de volgende vraag centraal:

In welke mate is uitvoering gegeven aan de aanbevelingen van de rekenkamer?

7.1 Behandeling rapport door de raadscommissie en de gemeenteraad

7.1.1 Raadscommissie

Het rekenkamerrapport is op 5 juni 2013 behandeld in de commissie KSZ. Zowel de commissieleden als de wethouder konden zich vinden het algehele rekenkamerrapport. Enkele onderwerpen zijn tijdens de commissievergadering uitvoeriger besproken.

Een commissielid van de SP-fractie vroeg zich af waarom het voor ambtenaren van de Dienst Werk en Inkomen (DWI) moeilijk was om gedetineerden binnen de Penitentiaire Inrichting (PI) te bereiken. Er zouden voor deze ambtenaren geen drempels mogen zijn om hun werk binnen de PI uit te mogen voeren, aldus het raadslid. De wethouder gaf hierop als reactie dat hij de afspraken met de penitentiaire inrichtingen wilde verbeteren. Verder ging het SP-raadslid in op de bestuurlijke reactie waarin het college van B&W aangaf dat de huisvestingsproblematiek van (ex-)gedetineerden zonder OGGZ indicatie al langer in beeld was bij het college en het cluster Sociaal en Veilig. Aan de wethouder werd gevraagd waaruit dit op te maken viel. De beantwoording van deze vraag vond niet in de commissievergadering plaats maar via een brief die in de commissievergadering van 23 juni 2013 ter kennisneming werd aangeboden. In de brief werd de passage uit de bestuurlijke reactie (op het rekenkamerrapport) als volgt toegelicht: met de reactie van het college van B&W was bedoeld te zeggen dat de knelpunten voor meer groepen binnen de dak- en thuisloze niet-OGGZ groep golden dan alleen voor de (ex-)gedetineerden. In de brief werd toegezegd om in het nieuw te formuleren beleidskader helderheid te scheppen of en in welke mate ex-gedetineerden voorrang zouden krijgen boven andere Amsterdammers met problemen.

Een commissielid van de D66-fractie vond het kwalijk dat het nazorgbeleid niet effectief bleek te zijn en vroeg zich af waarom het college een rekenkameronderzoek nodig had om hier (zelf) achter te komen. De wethouder gaf hierop als antwoord dat hij blij was met de bevindingen van de rekenkamer die soortgelijke ervaringen lieten zien als die het college met de nazorg aan de Top600 had opgedaan. De wethouder gaf aan dat hij voornemens was om de rekenkamerbevindingen en de Top600 ervaringen te combineren in een voor-

stel tot een nieuw integraal beleidskader dat hij in het najaar aan de commissie KSZ zou toesturen. Verder gaf de wethouder aan dat de rekenkamer niet stelde dat het beleid niet effectief is, maar dat de rekenkamer verbeterpunten aandroeg op dat vlak.

Meerdere commissieleden betreurden het dat de aanbeveling met betrekking tot het bereiken van kort-gedetineerden na hun vrijlating met nuancering overgenomen werd door het college. Een commissielid van de PvdA-fractie spoorde de wethouder alsnog aan om te onderzoeken hoe deze doelgroep beter bereikt kon worden en hier afspraken over op te nemen in het nieuwe nazorgplan. De wethouder gaf een toelichting op zijn nuancering van de aanbeveling t.a.v. het actief benaderen van ex-gedetineerden. Hij was het in principe eens met de aanbeveling van de rekenkamer maar pleitte voor meer differentiatie; niet alle gedetineerden hoefden begeleid te worden of hadden zelf behoefte aan begeleiding. Het actief benaderen was in zijn optiek dan niet wenselijk.

Verschillende commissieleden gingen ook in op het ontbreken van een structureel 'nazorg budget'. Zij waren verrast over het feit dat het beschikbare budget voor nazorg in de voorgaande jaren gefragmenteerd was en zich kenmerkte door onduidelijkheden en grote (incidentele) fluctuaties van jaar tot jaar. In sommige jaren waren er zelfs onderbestedingen. Een commissielid van de Groen Links-fractie droeg de suggestie aan dat er wellicht structureel budget gevonden kon worden voor nazorg in het veiligheidsbudget. De wethouder gaf daarop aan dat hij verschillende mogelijkheden zag voor structurele financiering: dit zou bijvoorbeeld ondergebracht kunnen worden bij het diversiteitsbeleid, armoedebeleid, veiligheid of zorg. Hij gaf aan dat er op dit vlak een integrale afweging gemaakt diende te worden. De onderbesteding weet de wethouder aan onduidelijkheden over de financiering van het Rijk. Om deze perioden te overbruggen is er destijds incidentele financiering gezocht voor de subsidiering van maatschappelijke organisaties zoals het Tussenfasehuis^b en Stichting Bonjo.^c

De directeur van de rekenkamer benadrukte nog een keer het belang dat gehecht werd aan aanbeveling m.b.t. het actief benaderen van (ex-)gedetineerden. Daarnaast gaf de directeur aan dat er in het rekenkamerrapport geen conclusies werden getrokken ten aanzien van de effectiviteit van het nazorgbeleid omdat dit bij gebrek aan gegevens niet vast te stellen was. De raadscommissie KSZ ging akkoord met behandeling in de gemeenteraad op 4 juli 2013.

^b Stichting Tussenfasehuis bood jeugdzorg en maatschappelijke opvang met overnachting aan ex-gedetineerde vrouwen. De activiteiten zijn in december 2012 gestaakt.

^c Stichting Bonjo is een belangenbehartigingsorganisatie van (ex-)gedetineerden en faciliteert huisbewaring om te voorkomen dat gedetineerden hun woning kwijt raken.

7.1.2 Gemeenteraad

Op 4 juli 2013 is het rekenkamerrapport door het presidium aangeboden aan de gemeenteraad. Het rapport werd goed ontvangen en er was weinig discussie over de aanbevelingen aangezien het onderwerp al uitgebreid ter sprake was gekomen in de commissie KSZ.

Een raadslid van de PvdA-fractie stipte nog enkele punten aan die volgens haar nog aandacht behoeften:

- Kort-gedetineerden vielen buiten de doelgroep, het ging echter om een aanzienlijk aantal. Het raadslid sprak de hoop uit dat in de komende notitie hier meer aandacht voor zou komen;
- Eigen verantwoordelijkheid en de grenzen van zelfredzaamheid. Het raadslid wees er op dat nazorg plaats vond op basis van eigen initiatief en vrijwilligheid. Niet iedereen was echter in staat om goed in te schatten of hulp nodig was;
- De haalbaarheid en realiteitszin (met name op het vlak van werk en inkomen) van de voorgestelde maatregelen moesten inzichtelijk gemaakt worden voor de raad;
- De behandeling van personen uit justitiële jeugdinrichting die niet meer onder jeugdzorg vielen wanneer zij volwassen werden.⁵

Tijdens de behandeling van het rapport werd er een motie ingediend waarin het college opgedragen werd om “in het plan van aanpak in het al bestaande Frontoffice een vertegenwoordiger van de vrijwilligersorganisaties op te nemen om de begeleiding van de voor nazorg in aanmerking komende ex-delinquenten te regelen”.⁶

De voordracht van het presidium tot kennisnemen van het rapport van de rekenkamer met algemene stemmen aangenomen. Ook nam de raad alle aanbevelingen uit het rapport over en droeg het college op om deze aanbevelingen uit te voeren.⁷ De ingediende motie werd ook met algemene stemmen aangenomen.

7.2 Relevante ontwikkelingen na publicatie onderzoek 2013

Sinds de publicatie van ons rapport “Nazorg aan gedetineerden, een ongemakkelijke keten” in mei 2013 zijn er verschillende ontwikkelingen geweest die van invloed zijn op het nazorg beleid voor gedetineerden. Wij beschrijven hier slechts de ontwikkelingen die relevant zijn voor de uitvoering van onze aanbevelingen.

7.2.1 Onvoldoende juridische basis voor adequate gegevensuitwisseling over (ex-)gedetineerden

Noodzaak tot goede informatie-uitwisseling

In ons rekenkamerrapport “*Nazorg aan gedetineerden, een ongemakkelijke keten*” gingen we uitvoerig in op het aspect informatie-uitwisseling. Voor de samenwerking tussen de PI's en de gemeenten bij het uitvoeren van nazorg was (en is) informatie-uitwisseling na-

melijk essentieel. Zonder goede informatie over de gedetineerde konden zowel de penitentiaire inrichtingen ('PI's') als de gemeenten hun (regie)taken niet naar behoren uitvoeren.

Over deze uitwisseling waren dan ook verschillende afspraken opgenomen in het samenwerkingsmodel (2009)^d die grotendeels overgenomen zijn in het vernieuwde convenant tussen het Ministerie van Veiligheid & Justitie en gemeenten (2014).⁸ Het gezamenlijke (gevangeniswezen en gemeenten) uitgangspunt is hierbij het inzichtelijk krijgen van de situatie van de gedetineerde, zodat zo gericht mogelijk aan zijn re-integratie gewerkt kan worden. Ook is bepaald wat voor soort informatie er ten minste moet worden uitgewisseld: de naam, geboortedatum, Burgerservicenummer (BSN), datum aanvang detentie, verwachte datum ontslag uit detentie en situatie op de leefgebieden. Voor gedetineerden die kort vast zitten (korter dan twee weken) blijft het delen van informatie over de situatie op de leefgebieden lastig zo niet onmogelijk.

Centraal in de informatie-uitwisseling tussen het Ministerie en de gemeenten staat nog steeds het *Digitaal Platform Aansluiting Nazorg* ('DPAN'). Via DPAN doet de PI binnen twee werkdagen melding aan de desbetreffende gemeente dat een inwoner gedetineerd is. Vervolgens zijn de PI en de gemeenten er gezamenlijk voor verantwoordelijk dat binnen vijf werkdagen na aanvang van de detentie de meest relevante informatie is uitgewisseld. Gaandeweg de detentieperiode en wanneer er nieuwe ontwikkelingen zijn, kan deze informatie worden aangevuld. Zowel de PI's als de gemeenten dienen er voor te zorgen dat bekende informatie over leefgebieden van de gedetineerde in DPAN wordt opgenomen. De gemeente vult dit in op het 'Gemeentebblad'. Verdere ontwikkelingen op de leefgebieden tijdens detentie behoren ook door de PI en de gemeenten in DPAN te worden gemeld.

Twijfels over de juridische basis voor uitwisseling

In de periode na publicatie van ons rekenkamerrapport zijn er bij de betrokken partijen onduidelijkheden ontstaan over de uitwisseling van gegevens tussen PI's, gemeenten en ketenpartners. Vanwege privacywetgeving werden er vraagtekens gezet bij de wettelijke grondslag voor het uitwisselen van informatie door betrokken partijen. Begin 2015 is er op initiatief van een aantal grote gemeenten, waaronder Amsterdam, en het ministerie van SZW een Taskforce 'Privacy, Detentie en Terugkeer' in het leven geroepen met als doel om hier meer duidelijkheid in te scheppen en heeft de Taskforce daartoe een onderzoeksrapport laten opstellen. Het rapport van de Taskforce (oktober 2016)⁹ bevestigt dat een wettelijke basis voor de gegevensuitwisseling op het gebied van re-integratiebegeleiding van gedetineerden ontbreekt. Opvallend hierbij is dat het zowel gaat om de meldingen 'in de-

^d Samenwerkingsmodel Nazorg volwassen (ex-)gedetineerde burgers gemeenten – Justitie. Het Samenwerkingsmodel gaf op hoofdlijnen de taken en verantwoordelijkheden op het gebied van nazorg aan ex-gedetineerde burgers weer van gemeenten en Justitie. Het model is tot stand gekomen in samenspraak met vertegenwoordigers van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), het ministerie van Justitie, het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Reclassering Nederland (RN), de G4, een afvaardiging van de G27 en een aantal kleinere gemeenten.

tentie' en 'ontslag' als om de gegevensuitwisseling ten aanzien van de 'basisvoorwaarden voor re-integratie' (ook wel 'leefgebieden' genoemd). Maar ook de gemeenten zelf worden als gevolg van de verschillende sectorale wetgeving geconfronteerd met informatie-uitwisselingsproblemen. De vijf genoemde basisvoorwaarden voor re-integratie bestrijken meerdere beleidsterreinen van de gemeenten, met eigen wettelijke regelingen.

Tegelijkertijd concludeert de Taskforce:

“Het is een groot maatschappelijk belang dat gedetineerden met multiproblemen, onder wie velen niet willen of kunnen meewerken, meteen in beeld komen. Zij vergen een integrale, persoonsgerichte en doelgroepsgerichte benadering.”

In het rapport van de Taskforce wordt aangegeven dat drie bestaande grondslagen wel aanknopingspunten bieden voor de gegevensverwerking over gedetineerden, te weten (1) de publiekrechtelijke taak, (2) expliciete toestemming van de gedetineerde, en (3) een overeenkomst met de gedetineerde. Hoewel er voor gemeenten geen specifieke wettelijke taak beschreven is voor de voorbereiding van de terugkeer van gedetineerden in de samenleving, biedt volgens de Taskforce de uitoefening van de publiekrechtelijke taak, in ieder geval deels, een grondslag voor verwerking. Voorafgaand en na detentie heeft de gemeente ten aanzien van bepaalde gedetineerden een relevante taak op basis van bijvoorbeeld de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), de Participatiewet en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. Re-integratiebegeleiding tijdens detentie is daar echter slechts ten dele onder te scharen. Daarnaast heeft de gemeente ook een publiekrechtelijke taak ten aanzien van het handhaven van de openbare orde en veiligheid. Het tegengaan van recidive is één van de pijlers die ten grondslag ligt aan de gegevensdeling van ex-gedetineerden in het kader van re-integratie. Deze taak geldt zowel voorafgaande, tijdens, als na detentie. Eind 2016 hebben de burgemeesters van Tilburg, Utrecht, Rotterdam en Amsterdam in een gezamenlijke brief de ministers van V&J, BZK en WZS verzocht om dit probleem snel op te lossen.¹⁰

Structurele oplossingen laten lang op zich wachten

De Taskforce stelt een tweezijdige benadering voor om het probleem op te lossen: vanuit 1) de regelgeving voor het gevangeniswezen (DJI) en vanuit 2) de sectorale wetgeving, waar veel gedetineerden mee te maken kunnen hebben. De grondslag voor DJI kan worden gecreëerd in de Penitentiaire beginselenwet (Pbw) waarin de voorbereiding van de terugkeer in de maatschappij één van de beginselen is. In aanvulling daarop kan, aldus het advies van de Taskforce, bij of krachtens sectorale wetgeving de taak van gemeenten bij de gerichte aanpak van bijzondere doelgroepen, die onder meer bij re-integratieondersteuning aan bod komt, uitdrukkelijk worden opgenomen. Met het tot stand brengen van wetgeving is echter een flinke tijd gemoeid. Voordat dergelijke wetgeving van kracht is, zal het ministerie proberen om het op een andere wijze te regelen. Het ministerie van V&J bereidt daartoe een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) voor, op grond van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg). Deze AMvB regelt echter uitsluitend de

bevoegdheid voor de Minister van V&J om de “melding aanvang detentie” en de “melding ontslag detentie” aan de gemeente te melden. De Minister van Veiligheid & Justitie schrijft daarover in oktober 2017 het volgende aan de Tweede Kamer¹¹:

“Gemeenten bieden belangrijke steun aan (ex-)gedetineerde ingezetenen die dat behoeven voor hun re-integratie. Om deze ondersteuning effectief te kunnen bieden zullen gemeenten ten minste op de hoogte moeten zijn van het begin en einde van de detentie van deze ingezetenen. Dit stelt gemeenten immers in staat om te bepalen welke ondersteuning moet worden geboden en wat hiervoor het meest geschikte moment is. Daarom bereid ik een wijziging van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens (Bjsg) voor op grond waarvan gegevens over het begin en einde van detentie van gedetineerden aan de gemeenten van terugkeer kunnen worden verstrekt. Gegevens van (ex-)gedetineerden over de vijf basisvoorwaarden die tijdens detentie bekend worden bij medewerkers van DJI, zijn voor een groot deel afhankelijk van de eigen opgave van de gedetineerde maar kunnen voor gemeenten behulpzaam zijn bij het goed kunnen uitvoeren van hun ondersteunende activiteiten. Ik verken daarom momenteel of gegevens over de vijf basisvoorwaarden, die gedurende de detentie bekend worden, met toestemming van de gedetineerde kunnen worden uitgewisseld tussen DJI en gemeenten.”

In de tussentijd..

Zolang een wettelijke grondslag ontbreekt, heeft de gemeente Amsterdam de volgende mogelijkheden om de benodigde informatie te verzamelen en uit te wisselen in het kader van integratiebegeleiding:

- 1 Opgelegde^e re-integratiebegeleiding en gegevensverwerking ten behoeve van een gerichte integrale aanpak bij een specifieke doelgroep. Een bekend voorbeeld van een dergelijke aanpak is de zogeheten Top600 waarbij de gemeente Amsterdam met ruim 40 straf- en zorgpartners een samenwerkingsverband is aangegaan met als doelen: de vermindering van High Impact Crimes (HIC) en recidive, het verbeteren van het (toekomst-)perspectief en het voorkomen van instroom van broertjes en zusjes. Voor een specifiek gedefinieerde groep worden ten behoeve van deze persoonsgerichte aanpak gegevens tussen instanties uitgewisseld.
- 2 Vrijwillige re-integratiebegeleiding en gegevensverwerking met behulp van een overeenkomst. Een dergelijke overeenkomst wordt dan afgesloten tussen de PI, de gemeente en de gedetineerde, en dient een beschrijving te bevatten van een aangeboden dienstenpakket en de gegevensverwerking die daarvoor noodzakelijk is. Het tekenen van zo'n overeenkomst komt sterk overeen met het door betrokkene voor akkoord tekenen van het ondersteuningsplan dat bij multiproblematiek in het kader van de Wmo en de Jeugdwet wordt opgesteld. Dat plan heeft als doel om de

^e Hiermee wordt bedoeld dat met gedetineerden aan de slag wordt gegaan om hem of haar te bewegen/motiveren tot gedragsverandering. Ook als iemand daar aanvankelijk niet voor open staat.

hulp c.q. ondersteuning met afstemming op voorzieningen in andere domeinen – dus integraal – aan te bieden en uit te voeren.

- 3 Vrijwillige re-integratiebegeleiding en gegevensverwerking met behulp van toestemming van de gedetineerde. Bij toestemming als verwerkingsgrondslag geeft een gedetineerde uitdrukkelijk en ondubbelzinnig toestemming voor het verwerken van bepaalde specifiek benoemde persoonsgegevens. Wil de gedetineerde rechtsgeldig zijn toestemming kunnen geven, dan dient hij geïnformeerd te worden over zaken als het doel en de aard van de verwerking. De toestemming moet bovendien vrij gegeven zijn en is ook altijd weer intrekbaar. Dat wil zeggen dat de gedetineerde een redelijke keuze moet hebben om te weigeren, en dat het verlenen van toestemming geen voorwaarde mag zijn voor de eventuele toekenning van bepaalde mogelijkheden of voorzieningen tijdens detentie. Deze bijzondere eisen aanzien van toestemmingverlening gelden in meerdere (re-) integratie trajecten in het sociale domein. In ons onderzoek Privacy van burgers met een hulpvraag (maart 2016) hebben we daarover het volgende opgenomen:

‘Slechts bij uitzondering kan verwerking van persoonsgegevens bij de Wmo plaatsvinden als de betrokkene zijn ondubbelzinnige toestemming heeft verleend. In de andere gevallen zal er sprake zijn van een afhankelijkheidsrelatie tussen de betrokkene en de gemeente of hulpverlener waardoor er van ondubbelzinnige toestemming geen sprake kan zijn (zie voor een uitgebreide toelichting bijlage 2).’

De gemeente Amsterdam maakt ten behoeve van haar nazorgbeleid voornamelijk gebruik van de eerste en derde mogelijkheid gebruik. Voor de opgelegde integratiebegeleiding gelden echter een aantal specifieke eisen die in het Taskforce rapport worden benoemd. De Taskforce beveelt aan, om bij de samenwerking met de PI ten behoeve van deze groep,

“...de keuze voor de benadering van deze doelgroep en de vastgestelde wijze van gegevensverwerking in een gemeentelijke regeling of besluit vast te leggen, waarbij wordt verwezen naar de publiekrechtelijke taken waaronder de gemeente de gerichte aanpak schaart”.

In het Algemeen Convenant Actiecentrum Veiligheid en Zorg (AcVZ) beschrijft de gemeente dat vanuit het AcVZ wordt gestuurd op de integrale (persoonsgerichte) programma's, aanpakken en casuïstiek op het snijvlak van veiligheid en zorg van vooraf gedefinieerde groepen, zoals de Top600, Top400, prioriteitsgroep Detentie en Terugkeer en ISD jongvolwassenen. Op basis van dit convenant is de Regeling Gegevensverwerking Detentie en Terugkeer opgesteld waarmee de samenwerking en de gegevensverwerking in het kader van Detentie en Terugkeer voor een specifiek vastgestelde doelgroep gedetineerden (de zogeheten Prioriteitsgroep Detentie en Terugkeer) binnen de doelstellingen van het Convenant wordt gebracht. Daarnaast is op basis van het AcVZ-convenant in november 2017 de Regeling gegevensverwerking ISD jongvolwassenen vastgesteld waarmee gegevens

mogen worden uitgewisseld over de doelgroep ISD jongvolwassenen. De gemeente Amsterdam werkt hiermee in lijn met de aanbeveling van de Taskforce.

Grote impact op nazorgbeleid en de mogelijkheid om aanbevelingen op te volgen

Het ontbreken van een wettelijke basis voor het uitwisselen van gegevens heeft grote invloed op het nazorgbeleid en als gevolg daarvan ook op de mogelijkheden die de gemeente Amsterdam heeft om de aanbevelingen uit het rapport “Nazorg aan gedetineerden, een ongemakkelijke keten” op te volgen. Bij vrijwel alle aanbevelingen speelt de kwaliteit van de informatie en de uitwisseling van informatie een cruciale rol.

7.2.2 Ondanks sluiting Amsterdamse PI's toch regionale plaatsing mogelijk

In juni 2013, kort na publicatie van het rapport “Nazorg aan gedetineerden, een ongemakkelijke keten”, maakte DJI een Masterplan openbaar waarin werd beschreven op welke wijze invulling zou worden gegeven aan de Rijksbrede bezuinigingen bij Justitie, die door het toenmalige kabinet waren aangekondigd. Eén onderdeel van deze bezuiniging betrof het sluiten van een aantal verouderde PI's waaronder de inrichtingen in Amsterdam.¹² Kort daarna ging DJI over tot uitvoering van het Masterplan en werd in 2014 de ‘PI Havenstraat’ gesloten. In 2015 gebeurde dit ook bij de ‘Justitiële Jeugdinrichting (JJI) Amsterbaken’ en in 2016 gingen ten slotte ook de PI's ‘Tafelbergweg’ en ‘Over-Amstel’ (Bijmerbajes) dicht.

De sluiting van de PI's had directe invloed op de nazorgactiviteiten van de gemeente. Een randvoorwaarde voor het bieden van adequate nazorgactiviteiten is namelijk dat er tussen de betrokken PI, gemeente en ketenpartners contacten zijn over de nazorgvoorzieningen in de gemeente van terugkeer en dat de partijen makkelijk met elkaar contact kunnen hebben over de nazorgcasussen en over en weer op de hoogte zijn van de procedures en werkwijzen. Door de sluiting van de Amsterdams PI's ontstond het risico dat Amsterdammers gedetineerd zouden worden in een verscheidenheid aan PI's die bovendien buiten de regio lagen. In dat verband zouden de nazorgmedewerkers met veel verschillende case-managers in de PI's te maken krijgen en met uiteenlopende werkwijzen rondom screening. Dit zou de nazorgactiviteiten niet ten goede komen.

Deze risico's zijn door Amsterdam in een vroeg stadium onderkend en waren aanleiding om een samenwerking met de nieuwe PI in de regio (Zaanstad) aan te gaan. Vanaf 2015 werkt Amsterdam samen met het nieuwe Justitiële Complex Zaanstad (JCZ). De gemeente Amsterdam heeft ook bij DJI aangegeven dat het vanuit het oogpunt van de samenwerking rondom Amsterdamse gedetineerden van belang is dat Amsterdammers geleidelijk zo veel mogelijk in JCZ worden geplaatst. Dit zodat gedetineerden niet in vijf tot tien verschillende PI's bezocht hoeven te worden. Met DJI zijn hierover afspraken gemaakt. De opening van JCZ was gepland in juni 2016, maar werd door omstandigheden vertraagd. De gefaseerde instroom van gedetineerden in JCZ is gestart in het najaar van 2016 en loopt door tot in 2018. Dit betekent dat in 2017 en 2018 Amsterdamse gedetineerden ook nog in andere PI's geplaatst zullen worden. Het streven is dat vanaf 2018 het overgrote deel van de Am-

sterdammers in JCZ geplaatst wordt. Op deze manier is het voor Amsterdam mogelijk om een duurzame samenwerking op te bouwen met de medewerkers van deze PI. Hiertoe is onder meer al een gezamenlijke visie ontwikkeld op het samenwerken rondom gedetineerden en werkt Amsterdam actief aan het bevorderen van de deskundigheid van het PI-personeel door het organiseren van voorlichtingsbijeenkomsten en draagt soms financieel bij aan trainingen op dit gebied.

Inmiddels is de samenwerking dusdanig dat medewerkers van de Frontoffice ook in JC Zaanstad werken. Daarmee zijn er kortere lijnen ontstaan tussen zowel medewerkers van de Frontoffice en JC Zaanstad als met de Amsterdammers die daar gedetineerd zijn.

7.3 Opvolging aanbevelingen

Met de aanbevelingen wil de rekenkamer bijdragen aan het verbeteren van de nazorg aan gedetineerden. In dit opvolgingsonderzoek wordt onderzocht:

- de mate waarin de aanbevelingen door het college van burgemeester en wethouders zijn overgenomen;
- de mate waarin het proces van nazorg aan gedetineerden is gewijzigd in lijn met de aanbevelingen.

Het oordeel over de mate waarin uitvoering is gegeven aan de aanbevelingen hebben we gebaseerd op:

- de ambtelijke schriftelijke reactie op de vraag van de rekenkamer naar de wijze waarop uitvoering is gegeven aan de aanbevelingen in het rapport;
- de relevante documenten die zijn verschenen na publicatie van het oorspronkelijke rapport, waaruit volgens de ambtelijke organisatie blijkt op welke wijze de aanbevelingen ter hand zijn genomen;
- toelichtende gesprekken met ambtenaren en adviseurs van het programma Detentie en Terugkeer.

8 Werkwijze

De rekenkamer wil graag weten tot welke gedachtewisseling en behandeling het rekenkamerrapport in de gemeenteraad heeft geleid. Hiertoe onderzoeken wij de volgende aspecten:

- de wijze waarop het rapport is geagendeerd in de raadscommissie(s) en de gemeenteraad;
- de mate waarin de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer inhoudelijk zijn besproken in de raadscommissie en de gemeenteraad;

- de mate waarin de aanbevelingen van de rekenkamer hebben geleid tot besluiten van de gemeenteraad.

Voor dit deel van het onderzoek analyseren wij de verslagen van de raadscommissie(s)- en gemeenteraadsvergaderingen waarin ons onderzoek naar de nazorg aan gedetineerden aan de orde is geweest

Na de publicatie van het rekenkamerrapport zijn er een aantal ontwikkelingen geweest die een belangrijke invloed hebben gehad op de nazorg aan gedetineerden.

De rekenkamer heeft in haar onderzoek naar de nazorg aan (ex-)gedetineerden (2013) in totaal vijf aanbevelingen gedaan. Per aanbeveling beschrijven wij de stand van zaken. Na iedere aanbeveling volgt een toelichting op basis van de conclusies uit het onderzoek van 2013. Daarna vatten we de reactie van het college van burgemeester en wethouders (college) samen. Bij de 'stand van zaken november 2017' zetten wij de relevante ontwikkelingen en de actuele situatie uiteen. Tot slot trekken we de conclusie of de aanbeveling niet, gedeeltelijk of volledig is uitgevoerd of dat de aanbeveling nog in uitvoering is.

● Niet	Het college is in de periode mei 2013 tot en met november 2017 niet gestart met het uitvoeren van de aanbeveling.
● In uitvoering	Het college is in de periode sinds mei 2013 gestart met het uitvoeren van de aanbeveling, maar heeft in november 2017 dit proces nog niet volledig kunnen afronden.
● Gedeeltelijk	Het college heeft in november 2017 onderdelen van de aanbeveling uitgevoerd. Voor de andere onderdelen geldt dat deze niet worden uitgevoerd en dat er geen plannen zijn ontwikkeld om deze onderdelen alsnog uit te voeren.
● Volledig	Het college heeft in november 2017 de gehele aanbeveling uitgevoerd.

9 Geraadpleegde personen

Flora de Groot	Programmamanager Detentie en Terugkeer (AcVZ)
Petra Riep	Adviseur programma Detentie en Terugkeer (AcVZ)
Ruben Lindenberg	Adviseur programma Detentie en Terugkeer (AcVZ)

10 Geraadpleegde documenten

- VNG en Min. V&J “*Samenwerkingsmodel Nazorg volwassen (ex-)gedetineerde burgers*”. Den Haag, juni 2009.
- VNG en Min. V&J “*Samenwerkingsmodel Nazorg volwassen (ex-)gedetineerde burgers, actualisatie 2011*”. Den Haag, juni 2011.
- VNG en Min. V&J “*Richting aan re-integratie. Convenant re-integratie aan (ex-)gedetineerden*”, 2014.
- VNG en Min. V&J “*Richting aan re-integratie. Handreiking bij convenant re-integratie aan (ex-)gedetineerden*”, 2014.
- Rekenkamer Amsterdam. *Onderzoeksrapport Nazorg aan gedetineerden, een ongemakkelijke keten*. Amsterdam, mei 2013.
- Rekenkamer Amsterdam. *Bestuurlijk Rapport Nazorg aan gedetineerden, een ongemakkelijke keten*. Amsterdam, mei 2013.
- Dienst Justitiële Inrichtingen. *Masterplan 2013-2018*, Den Haag, 19 juni 2013
- Voordracht van het presidium aan de gemeenteraad Inzake ‘kennisnemen van het rapport van 3 en 4 juli inzake kennisnemen van het rapport voor de rekenkamer van 22 mei 2013, getiteld “*Nazorg aan gedetineerden: een ongemakkelijke keten*”, en tot overnemen van de aanbevelingen uit genoemd rapport’ (Gemeentebld afd.1., nr. 526).
- Motie van de raadsleden Van der Pligt, Maasdijk, De Soete en Ulichki inzake nazorg aan gedetineerden ‘vrijwilligersorganisaties betrekken’, (Gemeentebld afd.1, nr. 612).
- Notulen raadsvergadering 4 juli 2013.
- Brief van wethouder van der Burg aan de commissie KSZ inzake de beantwoording vraag mw. van der Pligt tijdens de commissie van 5 juni over de niet-OGGz doelgroep in de bestuurlijke reactie op het Rapport van de Rekenkamer ‘Nazorg aan gedetineerden’.
- Brief van wethouder van der Burg inzake Uitvoering motie raadsleden van der Pligt; de Soete en Maasdijk, d.d. 4 juli 2013, inzake het betrekken van een vertegenwoordiger van de vrijwilligersorganisatie bij het Frontoffice Nazorg Detentie. D.d. 27 november 2013.
- Dienst Wonen, Zorg en Samenleving. *Beleidskader Nazorg aan (ex-)gedetineerden*. Amsterdam, 20 december 2013.
- Gewijzigde spoedvoordracht voor de collegevergadering van 17 december 2013 inzake “*Beleidskader Nazorg (ex-)gedetineerden*”.
- DWI. *Beleidskader Nazorg aan (ex-)gedetineerden*. Amsterdam, 20 december 2013.
- Startdocument Programma Detentie en Terugkeer. Voorkomen van terugval in criminaliteit bij (ex-)gedetineerden. Amsterdam, 31 maart 2014.

- Beantwoording schriftelijke vragen van het raadslid Yeşilgöz-Zegerius van 1 december 2014 inzake hogere kans op recidive door schulden.
- *Amsterdam is van iedereen, Coalitieakkoord 2014-2018*. Amsterdam, September 2014.
- Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland. *Regionaal Veiligheidsplan 2015-2018*. Vastgesteld in de gemeenteraad op 18 december 2014, p.36.
- Memo van de directie OOV aan de burgemeester en wethouders Kukenheim en van der Burg inzake de voorbereiding op trilateraal overleg d.d. 23 april over de gevolgen van de sluiting van Amsterdamse gevangenissen en jeugdinstellingen in 2016.
- Voordracht van burgemeester en wethouders van 17 november 2015, Bestuursopdracht opschonen reserves. Gemeenteblad afd. 1 nr. 1394.
- WODC. Memorandum 2016-3. Haalbaarheid recidiveonderzoek onder gedetineerden opgenomen in de monitor nazorg.
- Motie van de raadsleden Yeşilgöz-Zegerius en Kwint inzake de Voorjaarsnota 2016 (schuldenproblematiek en recidive). Gemeenteblad afd.1 nr. 584.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie. Koers en kansen, Whitepaper over de toekomst van de sanctie uitvoering. Den Haag, april 2017.
- Notitie werkwijze ronde terugkerende zware gewelds- en zedendelinquenten in de Gemeente Amsterdam.
- Jaarrekening (jaren 2013-2017)
- Begroting (jaren 2014-2017)
- Jaarverslagen AcVZ (jaren 2015 en 2016)
- Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland. Regionale veiligheidsrapportage (jaren 2013-2016).
- RSJ advies “Van detineren naar re-integreren”, Den Haag, 13 juli 2017.

Effectmonitor:

Effectmonitor 2016 + aanbiedingsbrief Raad	3 feb 2017
Effectmonitor 2015 + aanbiedingsbrief Raad	23 feb 2016
Effectmonitor 2014 – Deze is inclusief kwartaalmonitor 2015	29 jan 2015

Halfjaarmonitor:

Halfjaarmonitor Top600 jan t/m jul 2017 + aanbiedingsbrief Raad	6 sep 2017
Halfjaarmonitor Top400 jan t/m jul 2017 + aanbiedingsbrief Raad	4 sep 2017
Halfjaarmonitor Top600 jan t/m jun 2016 + aanbiedingsbrief Raad	4 okt 2016
Eerste halfjaarmonitor 2015	24 sep 2015

Kwartaalmonitor (deze wordt inmiddels niet meer opgesteld):

Eerste Kwartaalmonitor 2015 – deze is inclusief effectmonitor 2014	feb 2015
--	----------

Kwartaalmonitor Top600 2013 derde kwartaal

nov 2013

Kwartaalmonitor Top600 2013 - kort over Nazorg Detentie

feb 2013

Websites

<https://www.wodc.nl/cijfers-en-prognoses/Recidive-monitor/>

<https://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/veiligheid/detentie-terugkeer/>

Eindnoten

- ¹ Spoedvoordracht voor de collegevergadering van 17 december 2013 inzake Beleidskader Nazorg aan (ex)gedetineerden.
- ² Voordracht ter bespreking en ter kennisname voor de commissievergadering van 5 februari 2014. Onderwerp Beleidskader Nazorg aan (ex)gedetineerden.
- ³ Dienst Wonen, Zorg en Samenleving. Beleidskader Nazorg aan (ex-)gedetineerden. Amsterdam, 20 december 2013.
- ⁴ Programma Detentie en Terugkeer. Voorkomen van terugval in criminaliteit bij (ex)-gedetineerden.
- ⁵ Notulen raadsvergadering 4 juli 2013, Agendapunt 14.
- ⁶ Motie van de raadsleden Van der Pligt, Maasdijk, De Soete en Ulichki inzake nazorg aan gedetineerden '*vrijwilligersorganisaties betrekken*' (Gemeenteblad afd.1, nr. 612).
- ⁷ Voordracht van het presidium voor de raadsvergadering van 3 en 4 juli inzake kennisnemen van het rapport voor de rekenkamer van 22 mei 2013, getiteld "Nazorg aan gedetineerden: een ongemakkelijke keten", en tot overnemen van de aanbevelingen uit genoemd rapport (Gemeenteblad afd. 1 nr. 526).
- ⁸ 'Richting aan Re-integratie' Convenant Re-integratie van (ex-) gedetineerden.
- ⁹ Detentie, terugkeer en privacy. Rapport van de Taskforce Gegevensverwerking Detentie en Terugkeer, 20 oktober 2016.
- ¹⁰ Brief van de burgemeesters van Tilburg, Utrecht, Rotterdam en Amsterdam aan het ministerie van V&J, SZW, BZK en de VNG betreft detentie, terugkeer en privacy, d.d. 16 december 2016.
- ¹¹ Kamerstukken II, 2017-2018, 29719, nr. 100
- ¹² Dienst Justitiële Inrichtingen. Masterplan 2013-2018, Den Haag, 19 juni 2013.