

Nazorg aan gedetineerden

Rekenkamerbrief

17 APRIL 2018

Dit is de rekenkamerbrief van de Rekenkamer Amsterdam (de rekenkamer) van het opvolgingsonderzoek Nazorg aan gedetineerden. Het onderzoek wordt gerapporteerd in twee delen: deze rekenkamerbrief (deel 1) en het 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

Aanbevelingen 2013	3
Raadsbehandeling en relevante ontwikkelingen na publicatie onderzoek (2013)	4
Opvolging aanbevelingen	6
1 Samenvattende tabel bevindingen	6
2 Uitgevoerde aanbevelingen	6
3 Gedeeltelijk uitgevoerde aanbeveling	7
4 Niet uitgevoerde aanbeveling	7
Conclusies	8
5 Het college heeft de aanbevelingen voortvarend opgepakt en aanzienlijke verbeteringen doorgevoerd	8
6 Noodgedwongen nadruk op Top600 en prioriteitsgroepen.....	8
Aandachtspunten.....	9
7 Heroverweeg de uitgangspunten van het vernieuwde beleid	9
8 Zicht op doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid verbeteren	9
9 Aandacht voor risico's van gegevensregelingen	10
Reactie College burgemeester en wethouders.....	11
Nawoord.....	16

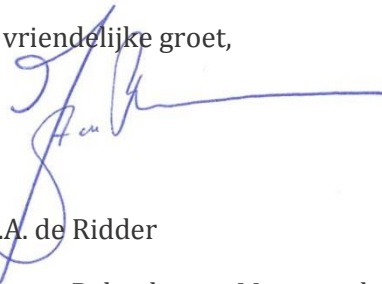
Geachte leden van de gemeenteraad,

Met deze brief wil ik u informeren over de uitkomsten van ons opvolgingsonderzoek Nazorg gedetineerden waarin we zijn nagegaan op welke wijze het college van burgemeester en wethouders invulling heeft gegeven aan de aanbevelingen uit het onderzoek “Nazorg aan gedetineerden, een ongemakkelijke keten” (mei 2013). Destijds werd geconcludeerd dat een helder integraal beleidskader en bijbehorend budget ontbrak. De samenhang tussen het reguliere nazorgbeleid, bestaand beleid voor bijzondere doelgroepen en algemene voorzieningen was onduidelijk.

De rekenkamer deed vijf aanbevelingen gericht op de verdere verbetering van het nazorg beleid en bijbehorende werkprocessen. Met dit opvolgingsonderzoek wil de rekenkamer de gemeenteraad informeren over de wijze waarop het college van burgemeester en wethouders uitvoering heeft gegeven aan de aanbevelingen uit het rekenkamerrapport. Daarnaast is er aandacht besteed aan recente ontwikkelingen die van invloed zijn geweest op het kunnen opvolgen van de aanbevelingen.

Uit ons opvolgingsonderzoek blijkt dat het college de aanbevelingen voortvarend heeft opgepakt en aanzienlijke verbeteringen heeft doorgevoerd. Sinds de publicatie van ons onderzoek in 2013 zijn er echter verschillende ontwikkelingen geweest die een grote invloed hebben op het nazorgbeleid en er toe hebben geleid dat het college een aantal aanbevelingen niet (geheel) heeft op kunnen volgen. Wij zien dat een groot deel van onze aanbevelingen is uitgevoerd, maar willen naar aanleiding van ons opvolgingsonderzoek toch nog drie punten onder uw aandacht brengen. Zie voor details de toelichting op de volgende pagina's.

Met vriendelijke groet,



dr. J.A. de Ridder

directeur Rekenkamer Metropool Amsterdam

Toelichting

Aanbevelingen 2013

Zoals gebruikelijk bij opvolgingsonderzoeken stellen wij ons de vraag:

In welke mate heeft het college uitvoering gegeven aan de aanbevelingen van de rekenkamer?

- 1 Zorg voor een centraal overzicht van lopende schuldhulpverleningstrajecten.
- 2 Onderzoek de mogelijkheid 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.

Raadsbehandeling en relevante ontwikkelingen na publicatie onderzoek (2013)

Behandeling in raadscommissie en gemeenteraad

Het rekenkamerrapport is op 5 juni 2013 behandeld in de raadscommissie KSZ. Het rekenkamerrapport is goed ontvangen. Tijdens de behandelingen werden er nog wel enkele vragen gesteld over uiteenlopende onderwerpen, waaronder het bieden van voorrang aan bijzondere doelgroepen bij bestaande gemeentelijke voorzieningen, het actief benaderen van kort-gedetineerden, de noodzaak voor structurele financiering, de oorzaak van de onderbesteding en de effectiviteit van het nazorgbeleid. Het college kon instemmen met de analyse en de bevindingen van de rekenkamer. Het college heeft alle aanbevelingen overgenomen.

Op 4 juli 2013 is het rapport behandeld in de raad. Aangezien het stuk al uitvoerig besproken was tijdens de commissie vergadering heeft dit niet tot veel discussie geleid. Tijdens de raadsvergadering is er nog een motie aangenomen met betrekking tot het betrekken van een vertegenwoordiger van de vrijwilligersorganisaties bij de Front Office. Deze motie is later schriftelijk afgehandeld. De voordracht is uiteindelijk met algemene stemmen aangenomen.

Relevante ontwikkelingen na publicatie onderzoek

Sinds de publicatie van het rekenkamerrapport en de behandeling in de raad hebben er verschillende ontwikkelingen plaatsgevonden die van invloed zijn op het nazorgbeleid en de mogelijkheid om opvolging te geven aan de aanbevelingen van de rekenkamer.

Een van de belangrijkste randvoorwaarden om uitvoering te geven aan het nazorgbeleid bleek afwezig. Het uitwisselen van actuele informatie tussen keten-partners blijkt niet toegestaan vanwege de Wet Bescherming Persoonsgegevens. Het ontbreken van een wettelijke grondslag voor het verzamelen en uitwisselen van actuele gegevens tussen ketenpartners vormt een aanzienlijke beperking voor het opvolgen van de aanbevelingen uit het rekenkamerrapport. Het gaat zowel om gegevens over de detentieperiode en ontslag als om de status voor en na detentie op het gebied van de leefgebieden op casusniveau. Er is een algemene maatregel van bestuur (AMvB) in voorbereiding om dit probleem te adresseren, maar hier wordt alleen in geregeld dat de Dienst Justitiële Inrichtingen van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (DJI) aan gemeenten kan melden wanneer ingezetenen gedetineerd zijn en wanneer zij weer terugkeren in de samenleving. Voor de uitwisseling van informatie over de situatie op de overige leefgebieden ontbreekt dan nog steeds een wettelijke grondslag.

De tweede relevante ontwikkeling is de bezuiniging die de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden op het gevangeniswezen. Onderdeel van deze bezuiniging was het sluiten van verouderde justitiële inrichtingen, waaronder de penitentiaire inrichtingen (PI's) in Amster-

dam. Dit had als gevolg dat gedetineerden op een grotere afstand van Amsterdam in detentie zouden komen te zitten. Dit vormde een risico voor de persoonsgerichte aanpak. Nazorgmedewerkers zouden dan met veel verschillende casemanagers te maken krijgen en uiteenlopende werkwijzen rondom screening in de PI's. Vanaf 2015 werkt de gemeente Amsterdam samen met het nieuwe Justitieel Complex Zaanstad (JCZ). Amsterdammers worden nu zo veel mogelijk in JCZ geplaatst.

De gemeente Amsterdam heeft op actieve wijze gereageerd op deze veranderingen en verschillende acties ondernomen om de negatieve gevolgen van de 'juridische systeemfout' en het DJI-beleid zoveel mogelijk tegen te gaan en goede alternatieven te bedenken. Toch zorgt de systeemfout met betrekking tot gegevensuitwisseling ervoor dat enkele aanbevelingen van de rekenkamer niet opgevolgd kunnen worden. Hierdoor zijn er wel een aantal acties ondernomen naar de geest van de aanbevelingen, maar heeft men niet naar de letter kunnen handelen.

Opvolging aanbevelingen

1 Samenvattende tabel bevindingen

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	●	●

Uit de tabel blijkt dat het college de aanbevelingen uit het rekenkamerrapport volledig heeft onderschreven. Het college heeft het grootste deel van de aanbevelingen (2 t/m 4) uitgevoerd. Één van de aanbevelingen (1) heeft het college niet kunnen uitvoeren en één aanbeveling (5) is slechts gedeeltelijk uitgevoerd.

2 Uitgevoerde aanbevelingen

De tweede aanbeveling t.a.v. het onderzoeken van de mogelijkheden om kort-gedetineerden kort na detentie te benaderen is uitgevoerd. Het college heeft na eigen onderzoek in overleg met ketenpartners besloten om vooral tijdens detentie in te blijven zetten op het aanbieden van ondersteuning bij een succesvolle terugkeer in de samenleving. Hoewel deze activiteiten tot verbetering hebben geleid, blijft het bereik van deze groep gedetineerden beperkt door het ontbreken van cruciale informatie.

Het college heeft ook opvolging gegeven aan de derde aanbeveling met betrekking tot het beschikbaar stellen van een integraal en structureel budget ten behoeve van nazorg. Vanaf

2015 is er structureel budget beschikbaar voor de coördinatie van het programma Detentie en Nazorg. Vanaf 2016 is dit aangevuld met een structureel budget ten behoeve van de uitvoering van het programma. Een kanttekening hierbij is dat de middelen niet toereikend zijn om de intensieve persoonsgerichte aanpak op alle gedetineerden toe te passen. Indien er meer gedetineerden bereikt gaan worden met deze aanpak zijn er aanvullende middelen nodig.

Naar aanleiding van de vierde aanbeveling voor de noodzaak van een integraal beleidskader heeft het college van B&W opdracht gegeven om een nieuwe beleidsnotitie te ontwikkelen. Eind 2013 is het beleidskader Nazorg aan (ex-)gedetineerden opgesteld dat in 2016 is opgevolgd door het Programma Detentie en Terugkeer. Het Programma Detentie en Terugkeer bevat een heldere uiteenzetting van het Amsterdamse nazorgbeleid, zowel tijdens als na detentie en is vastgesteld in de stuurgroep Actiecentrum Veiligheid en Zorg (AcVZ).

3 Gedeeltelijk uitgevoerde aanbeveling

De vijfde aanbeveling is deels uitgevoerd. Het college stelt weliswaar periodiek de Monitor Detentie en Terugkeer op waarin belangrijke (sturings-)informatie over het programma Detentie en Terugkeer in is opgenomen. Maar de monitor geeft alleen informatie over specifieke doelgroepen zoals de TOP600 en niet over de gehele populatie. Reden hiervoor is dat de juridische privacyvraagstukken een serieuze belemmering vormen voor het op systematische wijze verzamelen en analyseren van gegevens van alle gedetineerden. Hierdoor ontbreekt nog steeds een totaaloverzicht en kan de doelmatigheid van het programma Detentie en Terugkeer daarom nog steeds niet vastgesteld worden.

4 Niet uitgevoerde aanbeveling

De eerste aanbeveling t.a.v. een centraal overzicht van schuldhulpverlening is niet uitgevoerd. Bij het onderzoek in 2013 was gebleken dat een centraal overzicht van schuldhulpverlening ontbrak maar voor een goede nazorg essentieel is. Het college onderschreef de noodzaak van een centraal overzicht en heeft laten onderzoeken of informatie over detentie met de uitvoerende instanties voor schuldhulpverlening kon worden uitgewisseld en op een centrale plek kon worden bijgehouden. De koppeling van lopende schuldhulpverleningstrajecten aan de BSN nummers van gedetineerden is technisch wel mogelijk maar juridisch niet toegestaan in verband met de huidige privacywetgeving. Door middel van het algemeen convenant ACvZ en de gegevensregelingen zijn enkele prioriteitsgroepen inmiddels wel in beeld gebracht, maar een volledig beeld van lopende schuldhulpverleningstrajecten onder gedetineerden ontbreekt nog steeds.

Conclusies

5 Het college heeft de aanbevelingen voortvarend opgepakt en aanzienlijke verbeteringen doorgevoerd

De aanbevelingen zijn voortvarend door het college opgepakt. Zo werd er kort na publicatie van het onderzoek (2013) opdracht gegeven om een integraal beleidskader op te stellen. Daarnaast werd de coördinatie van het programma overgebracht van de Resultaatverantwoordelijke eenheid Werk Participatie en Inkomen (WPI) naar de directie Openbare Orde en Veiligheid (OOV) waardoor een integrale aanpak mogelijk werd. Naast 'zorgaspecten' kregen ook de beperking van overlast en criminaliteit de benodigde aandacht in het programma en vormden eerder opgedane TOP600-ervaringen de belangrijkste aanleiding om het nazorgbeleid op onderdelen aan te passen. Tevens werd er structureel budget toegekend en beschikbaar gesteld voor coördinatie en uitvoering van het programma Detentie en Terugkeer.

Ook werd er alert gereageerd op ontwikkelingen die de opvolging van de aanbevelingen belemmerden. Ondanks de beperkingen die voortvloeien uit de privacywetgeving ging het team actief op zoek naar pragmatische oplossingen om alsnog zo goed mogelijke informatie-uitwisseling op de zes basisvoorwaarden te realiseren. Hierbij is de doelgroep die goed in beeld te brengen was, stapsgewijs uitgebreid met andere prioriteitsgroepen. Ook zijn er stappen ondernomen om de gevolgen van de bezuiniging bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie, waaronder het sluiten van de Amsterdamse PI's op te vangen. Er is een intensievere samenwerking opgezet met DJI (o.a. in het Justitiële Complex Zaanstad) en er is een pilot Kleinschalige voorzieningen voor jeugdigen gestart.

6 Noodgedwongen nadruk op Top600 en prioriteitsgroepen

In het algemeen valt op dat met name de Top600 en prioriteitsgroepen in de vernieuwde aanpak veel aandacht krijgen, maar dat de uitrol van het beleid naar de volledige populatie (ex-)gedetineerden, met name de níet-prioritaire doelgroep, nog de nodige beperkingen kent en achter blijft. Dit is geen bewuste keuze maar een direct gevolg van de eerder benoemde juridische systeemfout waardoor het uitwisselen van actuele informatie over de leefgebieden tussen gemeentelijk afdelingen en ketenpartners onderling voor deze groep niet mogelijk blijkt. Een belangrijk uitgangspunt bij de vorming van het nieuwe beleidskader Nazorg en Programma Detentie en Terugkeer was namelijk de integratie van de TOP600 aanpak in de 'standaard methodiek' voor de brede detentiedoelgroep. Voor de TOP600 aanpak, die zich kenmerkt door een persoonlijke aanpak en een intensieve regievoering op het traject, is echter goede informatie-uitwisseling van cruciaal belang. Informatie die wel met behulp van specifieke gegevensregelingen kan worden uitgewisseld

voor TOP600 en andere prioriteitsgroepen maar als gevolg van privacyregels niet voor de rest van de groep gedetineerden. Dit leidt er toe dat het beleid voor bepaalde groepen wel maar voor de overgrote groep gedetineerden niet (optimaal) werkt. Zo is het wel mogelijk om over informatie van schuldhulpverleningstrajecten van TOP600 gedetineerden te beschikken maar mag de gemeente geen centraal overzicht opstellen waarin alle gedetineerden zijn opgenomen die in een dergelijk traject zitten. Deze tweedeling doet zich ook voor bij de monitor die specifiek is gebouwd om inzicht te geven in de stand van zaken met betrekking tot de zes leefgebieden en een basis dient te vormen om de doelmatigheid van het beleid in kaart te brengen. Een dergelijke monitor is alleen op te stellen voor groepen gedetineerden waarover een aparte gegevensregeling is afgesloten. Door een gebrek aan informatie over de behaalde resultaten op de leefgebieden en het bereik van de nazorg activiteiten onder de niet prioritaire doelgroepen is het nog steeds niet mogelijk om de evenwichtigheid en doelmatigheid van de gemeentelijke inspanningen voor gedetineerden te bewaken.

Aandachtspunten

7 Heroverweeg de uitgangspunten van het vernieuwde beleid

Het vernieuwde beleid is voor een groot deel gebaseerd op de integratie van de TOP600 werkprocessen in de standaard methodiek voor de brede nazorg detentiegroep. Een belangrijke randvoorwaarde om de Top600 werkwijze uit te kunnen breiden naar de brede populatie ontbreekt echter: uitwisseling van informatie over leefgebieden. Het ziet er naar uit dat de situatie niet op korte termijn zal veranderen omdat er structurele wijzigingen in wet en regelgeving vereist zijn die een lange doorlooptijd kennen. De AMvB "Informereren gemeenten over detentie voor de re-integratie van ex-gedetineerden" is een eerste stap in de goede richting maar lost niet alle problemen op. Gezien deze omstandigheden vinden wij het verstandig om de uitgangspunten van het huidige beleid te heroverwegen. De huidige situatie brengt met zich mee dat substantiële uitbreiding van het bereik uitsluitend gerealiseerd kan worden door nieuwe "prioriteitsgroepen" te definiëren en het aantal gegevensregelingen uit te breiden. Hier zit echter een grens aan omdat er naarmate er meer groepen worden gedefinieerd en minder homogeniteit in de algemene groep waar te nemen is en dergelijke uitbreiding gepaard gaan met aanzienlijke inspanningen waar aanvullende financiële middelen voor nodig zijn.

8 Zicht op doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid verbeteren

Ook vragen wij aandacht voor het monitoren van het beleid. Zeker in het licht van het verzoek van de rekenkamer aan de raad om zicht te houden op de opvolging van de aanbeve-

lingen uit rekenkameronderzoek. Hoewel het zicht op de effecten van het beleid iets verbeterd is voor de prioritaire doelgroepen, ontbreekt nog steeds het totaaloverzicht voor alle gedetineerden. Een optie om het zicht op de verrichte werkzaamheden te verbeteren is door meer te registreren op basis van verrichte inspanning in plaats van alleen op het behaalde resultaat.

9 Aandacht voor risico's van gegevensregelingen

Zolang de wettelijke grondslag nog niet goed geregeld is maakt de gemeente Amsterdam gebruik van een convenant met bijbehorende gegevensregelingen. Hierbij vragen wij wel om voorzichtig te handelen met betrekking tot het alsmear uitbreiden van gegevensregelingen naar overige doelgroepen in verband met het risico dat de rechtmatigheid van dergelijke gegevensregelingen juridisch ter discussie kunnen worden gesteld. Het plaatsen van personen op de Top600 lijst is weliswaar door de bestuursrechter getoetst maar het is de vraag of uitbreiding van gegevensregelingen naar doelgroepen die minder heldere gemeenschappelijke criteria hebben ook stand houdt.

Reactie College burgemeester en wethouders

Zeer geachte heer De Ridder,

Op 13 maart jl. heeft het college van B&W uw conceptrapport Opvolgingsonderzoek nazorg gedetineerden ontvangen. Het rapport bestaat uit twee delen: de rekenkamerbrief met uw conclusies en aandachtspunten en het onderzoeksrapport met meer gedetailleerde onderzoeksbevindingen. In de begeleidende brief vraagt u het college in de reactie om in het bijzonder te reageren op uw conclusies over de uitvoering van de aanbevelingen en de aandachtspunten in de rekenkamerbrief.

Allereerst wil het college haar waardering uitspreken voor het gedegen opvolgingsonderzoek dat de Rekenkamer Metropool Amsterdam (hierna: Rekenkamer) heeft uitgevoerd. Door dit onderzoek kunnen we ons een goed beeld vormen van wat er sinds uw evaluatie uit 2013 van het toenmalige Amsterdamse nazorgbeleid bereikt is op het gebied van de ondersteuning van (ex-) gedetineerden en waar nog mogelijkheden voor verbetering liggen.

Daarnaast is het college blij met de constatering van de Rekenkamer dat het ontbreken van een wettelijke grondslag voor de informatie-uitwisseling tussen de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en de gemeente(n) een probleem is. Dit helpt het college bij haar inspanningen richting Den Haag om aandacht te vragen voor de noodzakelijke veranderingen in wetgeving rond dit thema.

Hieronder volgt per onderdeel de reactie van het college op het rapport.

Reactie op de conclusies en aandachtspunten uit het rapport

1. Samenvattende tabel bevindingen

Zie onder de andere punten.

2. Uitgevoerde aanbevelingen

Aanbeveling 2: onderzoek de mogelijkheid om (kort)gedetineerden (kort) na detentie actief te benaderen

Het college onderschrijft de conclusie van de Rekenkamer dat aanbeveling 2 is uitgevoerd. Zij voegt hieraan toe dat sinds februari 2018 een vaste medewerker van de gemeente Amsterdam (Frontoffice Detentie en Terugkeer) in PI Alphen werkzaam is. Dit met als doel om de Amsterdamse gedetineerden met een hulpvraag sneller te spreken over hun situatie en een plan van aanpak voor de leefgebieden te maken. Ook is het gesprek met de PI Alphen gaande over het verkorten van de termijn waarop casemanagers gekoppeld worden aan (Amsterdamse) gedetineerden.

Aanbeveling 3: Baken een helder en toereikend budget af voor het nazorgbeleid

Het college onderschrijft de conclusie dat deze aanbeveling is uitgevoerd. Ook deelt het college de opvatting dat het huidige budget mogelijk niet toereikend blijft. Het programma Detentie en Terugkeer is vanaf 2015 bezig de succesvolle elementen uit de werkwijze die in de Top600 rondom terugkerende gedetineerden is ontwikkeld, te verbreden naar andere Amsterdamse gedetineerden. Momenteel is het budget van het programma net voldoende om de beoogde werkzaamheden uit te voeren, maar de verwachting is dat met een verdere verbreding van het bereik van het programma extra middelen nodig zijn. Ontwikkelingen binnen het programma waarvoor in de toekomst uitbreiding van middelen mogelijk noodzakelijk is, zijn:

Uitbreiding van integrale coördinatie op en begeleiding van de terugkeer van gedetineerden met complexe problematiek op het gebied van zorg en/of sociaal domein (screening, schulden e.d.), met het risico op recidive. In de begeleiding van gedetineerden is snel en effectief reageren doorslaggevend voor succes. Dit stelt hoge eisen aan de kwantitatieve en kwalitatieve inzet van capaciteit;

Aanpak van schulden in detentie: op dit moment wordt een deel van de hulp bij schulden aan gedetineerden gefinancierd uit de WPI werkbegroting armoede en schuldhulpverlening. Indien deze middelen in de komende jaren verminderen, is meer budget specifiek voor de aanpak schulden in detentie nodig.

Aanbeveling 4: Stel een integraal nazorgbeleid voor gedetineerden op

Het college herkent zich in de conclusie dat er sinds het onderzoek van de Rekenkamer in 2013 een helder, integraal beleid voor terugkerende Amsterdamse gedetineerden is ontwikkeld, met als uitgangspunt tijdig en tijdens detentie te starten met de voorbereiding van de terugkeer in de maatschappij. Dit met als doel de kans op recidive te verkleinen en het perspectief van de gedetineerde te verbeteren.

3. Gedeeltelijk uitgevoerde aanbeveling*Aanbeveling 5: gebruik informatie over gedetineerde Amsterdammers om doelmatigheid van het gehele nazorgbeleid te bewaken*

Het college onderschrijft de conclusie van de Rekenkamer dat deze aanbeveling gedeeltelijk is uitgevoerd. Het college wil hierbij opmerken dat binnen de geldende wettelijke kaders rondom privacy alle informatie die gebruikt mag worden, gebruikt wordt om het beleid rondom Detentie en Terugkeer vorm te geven en de doelmatigheid ervan te bewaken. Het grote probleem waar de gemeente tegenaan loopt, is dat er op casusniveau geen inhoudelijke informatie gedeeld mag worden tussen de strafrechtelijke organisaties en de gemeente zonder toestemming van de gedetineerde. Het college heeft er daarom voor gekozen om voor specifieke groepen (Top600, Top400, Prioriteitsgroep D&T en jongvolwassen ISD'ers) gegevensregelingen op te stellen, waardoor informatiedeling wel mogelijk is, zonder dat de betrokkene daar toestemming voor hoeft te geven. De samenwerkingsverbanden zijn vastgelegd in de gegevensregelingen, waarbij elke partij binnen de eigen wet-

telijke kaders, de persoonsgegevens kan verwerken. Op deze manier wordt een deel van de gedetineerde Amsterdammers bereikt (circa 40%). Over de overige 60% van de Amsterdamse gedetineerden mag alleen informatie worden uitgewisseld als deze daar expliciet toestemming voor geven. Deze gedetineerden worden proactief benaderd door medewerkers van de Front Office Detentie en Terugkeer, die onder andere voorlichting geven in de gevangnissen en hulpvragen van gedetineerden oppakken.

Voor een optimale uitvoering van de taken van de gemeente bij de voorbereiding van de terugkeer van alle gedetineerden (en daarmee het voorkomen van recidive en het verbeteren van de veiligheid in de stad), is het nodig dat op casusniveau inhoudelijke informatie uitgewisseld kan worden tussen DJI en de gemeente. Deze gegevens zijn ook nodig om inzicht te krijgen in de doelmatigheid van het beleid. Om dit mogelijk te maken is verandering van wetgeving nodig; het college tracht hierop invloed uit te oefenen via de landelijke taskforce Privacy, Detentie en Terugkeer en in G4-verband.

4. Niet uitgevoerde aanbeveling

Aanbeveling 1: Zorg voor een centraal overzicht van lopende schuldhulpverleningstrajecten

Het college onderschrijft de conclusie dat deze aanbeveling niet is uitgevoerd ten dele. Hoewel privacywetgeving koppeling van gegevens onmogelijk maakt voor alle gedetineerden, benadrukt het college dat de verbeteringen die wel binnen de mogelijkheden lagen pro actief zijn opgepakt. Er is veel gedaan om tijdens detentie problemen op het gebied van schulden te herkennen en een start te maken met de aanpak ervan. Zo is er in de voorlichting die de gemeente aan Amsterdamse gedetineerden geeft uitgebreid aandacht voor het onderwerp schulden, zijn er vaste contactpersonen voor (ex-)gedetineerden bij de Maatschappelijk Dienstverleners en zijn er vanaf 2013 vaste schuldhulpverleners aangesteld in de teams 'werk en veiligheid' van WPI die zich inzetten voor Top600- en Top400-personen (onder wie de gedetineerden uit die groepen) en de Prioriteitsgroep D&T. Verder zijn er twee pilots uitgevoerd waarbij uitgezocht is op welke manier tijdens detentie al gestart kan worden met de aanpak van schulden. Op basis daarvan is een plan gemaakt om de ondersteuning voor een bredere groep (ex-) gedetineerden vorm te geven. Het resultaat is dat er een projectleider 'schulden' binnen het programma D&T is aangesteld, die de benodigde acties rondom de aanpak van schulden tijdens detentie leidt.

Conclusies

5. Het college heeft de aanbevelingen voortvarend opgepakt en aanzienlijke verbeteringen doorgevoerd

6. Noodgedwongen nadruk op Top600 en prioriteitsgroepen

Het college onderschrijft de conclusies van de Rekenkamer. Het college wil hierbij echter wel benadrukken dat de focus op de Top600 en andere aandachtsgroepen slechts deels het gevolg is van privacywetgeving en niet volledig, zoals de Rekenkamer lijkt te suggereren. Er is namelijk een belangrijke inhoudelijke reden voor deze focus. De aandachtsgroepen van het programma Detentie en Terugkeer zijn mede gedefinieerd op basis van het inge-

schatte risico dat deze groepen vormen voor de openbare orde en veiligheid in de stad en de mate waarin de personen problemen ondervinden waarbij de gemeente kan ondersteunen (zoals schulden, zorg, inkomen). Het is een weloverwogen keuze om niet dezelfde inspanning te verrichten voor de terugkeer van alle Amsterdamse gedetineerden. Voor een deel van de gedetineerden is dat immers niet nodig: die zijn zelf, of met lichte ondersteuning, in staat hun leven op orde te brengen. Het college heeft de aandachtsgroepen gedefinieerd om de middelen daar in te kunnen zetten waar ze het meeste nodig zijn, om de kans op een succesvolle terugkeer zo groot mogelijk te maken en het recidiverisico te verkleinen. Daarnaast kunnen alle gedetineerde Amsterdammers bij de Frontoffice Detentie en Terugkeer ondersteuning van de gemeente vragen bij hun terugkeer. De Frontoffice werkt proactief in de gevangnissen om dat eigen initiatief te bevorderen.

Aandachtspunten

7. Heroverweeg de uitgangspunten van het vernieuwde beleid

Het college onderschrijft niet dat de huidige uitgangspunten voor het beleid heroverwogen moeten worden. Het college wijst erop dat het niet het uitgangspunt van het vernieuwde beleid is dat voor alle Amsterdamse gedetineerden een intensieve aanpak à la de Top600 nodig is. Zie ook het punt hierboven (bij 5. en 6.): bij de aandachtsgroepen voert de gemeente integrale regie/coördinatie op de terugkeer van deze gedetineerden (Top600, Top400, Prioriteitsgroep D&T, ISD jongvolwassenen en Jeugd). Voor de overige gedetineerden is de Frontoffice Detentie en Terugkeer proactief aanwezig in de gevangenis (voor voorlichting, gesprekken etc.); bij de Frontoffice kunnen deze gedetineerden terecht voor ondersteuning bij hulpvragen. Het is niet het voornemen van het college om alle gedetineerden onder te brengen in (nieuwe) aandachtsgroepen; dat is niet nodig en ook te kostbaar. Wel kan het college besluiten om een nieuwe aandachtsgroep te definiëren, als intensievere actie nodig is voor bepaalde groepen gedetineerden. In dat geval moeten gegevens kunnen worden uitgewisseld tussen DJI en de gemeentelijke partners. Om dat privacy-technisch mogelijk te maken, is het dan noodzakelijk om een nieuwe aandachtsgroep te definiëren, met bijbehorende gegevensregeling. Het college onderschrijft de conclusie van de Rekenkamer dat in dat geval mogelijk extra middelen noodzakelijk zijn.

8. Zicht op doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid verbeteren

Het college onderschrijft het belang van zicht op doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid. De suggestie dat registratie van inspanningen tot verbeterd zicht leidt, onderschrijft het college echter gedeeltelijk. Een overzicht van geïnvesteerde middelen en een rapportage over behaalde resultaten beschouwen wij als de benodigde basis om doelmatigheid en doeltreffendheid te beoordelen. Vanwege de genoemde privacy-technische redenen is het niet mogelijk om voor alle Amsterdamse gedetineerden op individueel en/of geaggregeerd niveau de behaalde resultaten in kaart te brengen. Uitgangspunt is dat dit wel gebeurt bij de gedetineerden bij wie dat privacy-technisch haalbaar is (de aandachtsgroepen en bij gedetineerden die toestemming hebben gegeven voor informatie-uitwisseling). Daarnaast worden inspanningen geregistreerd, maar daarbij wordt steeds

de balans gezocht tussen de registratie van inspanningen en de administratieve lasten daarvan voor de professionals in de uitvoering. Het college wil ervoor waken dat een focus op het maximaliseren van inspanningen ontstaat, in plaats van op het behalen van de doelstellingen van het beleid.

9. Aandacht voor risico's van gegevensregelingen

Het college onderschrijft dit aandachtspunt volledig. Het college heeft altijd zeer zorgvuldig gekeken naar het maatschappelijk belang dat wordt gediend door het definiëren van nieuwe aandachtsgroepen. Gegevensregelingen kunnen alleen stand houden wanneer de groep die onder de regeling valt helder, eenduidig en met objectieve criteria is gedefinieerd én wanneer de integrale aanpak van een groep een zwaarwegend maatschappelijk belang dient. Bij iedere eventuele toekomstige afweging blijft het college dit zorgvuldig onderzoeken.

Met de meeste hoogachting,

Het College van Burgemeester en Wethouders van Amsterdam,

J.J. van Aartsen

Waarnemend burgemeester

A.H.P. van Gils

Gemeentesecretaris

Nawoord

De rekenkamer bedankt het college van burgemeester en wethouders voor zijn bestuurlijk reactie en de waardering die het college uitspreekt voor de gedegenheid van het opvolgingsonderzoek. Het college onderschrijft voor het overgrote deel onze conclusies. In de bestuurlijke reactie worden wel verschillende kanttekeningen gemaakt. Een toelichting bij standpunten en het helder maken van verschillen van inzicht is nuttig voor de discussie in de raad. We hebben echter in dit geval de indruk dat er tegenstellingen worden gesuggereerd die er volgens ons niet zijn. Wij hebben willen benadrukken dat het college voortvarend de aanbevelingen heeft aangepakt maar ernstig belemmerd werd door verschillende externe ontwikkelingen. De gemeente heeft hier weliswaar op actieve wijze gereageerd maar zal voor een langere tijd rekening moeten houden met negatieve neveneffecten. Onze aandachtspunten zijn gericht op het adresseren van deze neveneffecten en mogelijke oplossingsrichtingen.

Bevindingen opvolging aanbevelingen

Het college onderschrijft voor het overgrote deel de conclusies van de rekenkamer over de wijze waarop het college opvolging heeft gegeven aan de aanbevelingen. De conclusies over de opvolging van de aanbeveling 2 tot en met 5 worden volledig onderschreven. De wijze waarop het college reageert op de conclusie ten aanzien van de opvolging van aanbeveling 1 *'Zorg voor een centraal overzicht van lopende schuldhulpverleningstrajecten'* is verwarrend. Het college suggereert door onze bevinding slechts *ten dele* te onderschrijven, dat het voornoemd centraal overzicht voor alle gedetineerden wel tot stand is gekomen, terwijl dit op basis van privacyregels niet mogelijk is. Dit staat los van alle overige activiteiten op het gebied van schuldhulpverlening die het college in zijn reactie naar voren brengt. Die activiteiten worden overigens ook in ons onderzoeksrapport genoemd.

Conclusies

In de bestuurlijke reactie geeft het college aan dat wij lijken te suggereren dat de focus op de Top600 en andere aandachtsgroepen geheel veroorzaakt wordt door privacywetgeving. Dit is onjuist en lijkt te zijn gebaseerd op een bepaalde interpretatie van de koptekst boven hoofdstuk 6. *Noodgedwongen nadruk op Top600 en prioriteitsgroepen*. In de tekst zelf gaat het helemaal niet over de keuze van het college om de inspanningen per groep te differentiëren. We weten dat daar allerlei verschillende overwegingen aan ten grondslag hebben gelegen. Het gaat er ons in deze alinea om het feit dat het doel was om de vernieuwde aanpak uit te rollen naar de volledige populatie (ex-)gedetineerden. Deze uitrol gaat niet lukken als gevolg van privacywetgeving. Een constatering waar het college op verschillende plekken in de bestuurlijke reactie zelf ook naar verwijst:

“Voor een optimale uitvoering van de taken van de gemeente bij de voorbereiding van de terugkeer van alle gedetineerden (en daarmee het voorkomen van recidive en het verbeteren van de veiligheid in de stad), is het nodig dat op casusniveau inhoudelijke informatie uitgewisseld kan worden tussen DJI en de gemeente. Deze gegevens zijn ook nodig om inzicht te krijgen in de doelmatigheid van het beleid. Om dit mogelijk te maken is verandering van de wetgeving nodig.”

“Het grote probleem waar de gemeente tegenaan loopt, is dat er op casusniveau geen inhoudelijke informatie gedeeld mag worden tussen de strafrechtelijke organisatie en de gemeente zonder toestemming van de gedetineerde. Het college heeft er daarom voor gekozen om voor specifieke doelgroepen gegevensregelingen op te stellen, waardoor informatiedeling wel mogelijk is, zonder dat de betrokkene daar toestemming voor hoeft te geven.”

Wellicht had de kop *Noodgedwongen nadruk op Top600 en prioriteitsgroepen bij uitrol van het detentie en terugkeerbeleid* het misverstand voorkomen.

Het college stelt ook dat het een weloverwogen keuze is om niet dezelfde inspanning te verrichten voor de terugkeer van alle Amsterdamse gedetineerden en dat dit ook niet nodig is. Dit is ook niet de insteek van de rekenkamer. We benadrukken echter wel dat door het ontbreken van een overzicht van de situatie op de verschillende leefgebieden, het op casusniveau voor de overige gedetineerden niet mogelijk is om een geïnformeerde risicoschatting te maken voor de overige groep gedetineerden en zo de beschikbare middelen gericht in te zetten.

Aandachtspunten

Het is opmerkelijk dat het college niet van plan is om de uitgangspunten van het nazorgbeleid te heroverwegen. Het vernieuwde beleid is voor een groot deel gebaseerd op de integratie van de Top600 werkprocessen in de standaardmethodiek voor de brede nazorg detentiegroep. Net als de rekenkamer in het opvolgingsonderzoek constateert het college in de bestuurlijke reactie dat dit niet mogelijk is vanwege de huidige privacyregels en dat deze situatie zich voor langere tijd zal voordoen. Dat betekent dus dat er ander beleid nodig is. Door het aanwijzen van nieuwe prioriteitsgroepen met hun eigen gegevensregelingen, wil het college de aanpak verbreden. Dat kan echter niet onbeperkt doorgaan en zal nooit gericht kunnen zijn op de brede groep van gedetineerden. Gezien deze omstandigheden blijven wij benadrukken dat het verstandig is om het beleid te heroverwegen en daarbij andere oplossingsrichtingen te verkennen. Bijvoorbeeld door in het detentie en terugkeer beleid meer in te zetten op vrijwillige medewerking.

Op het gebied van doelmatig- en doeltreffendheid van het beleid geeft het college aan dat het niet verwacht dat door de registratie van inspanningen het zicht op de mate van doelmatig- en doeltreffendheid wordt verbeterd. Bovendien vreest het college dat dit zal leiden

tot een administratieve belasting en een focus op het maximaliseren van inspanningen in plaats van het behalen van de doelstellingen van het beleid. Dit is niet wat de rekenkamer voor ogen heeft. We benadrukken het vaker: Een goede administratie hoeft niet een disproportionele belasting te betekenen. Het is natuurlijk altijd beter om te sturen op de realisatie van doelstellingen. In de bestuurlijke reactie benadrukt het college echter dat het niet mogelijk is om de behaalde resultaten noch op individueel noch op geaggregeerd niveau in beeld te brengen. De rekenkamer herkent dit probleem en heeft daarom een pragmatische oplossing gesuggereerd om toch meer inzicht te verkrijgen. Het is uiteraard aan het college om maatregelen te nemen om het zicht op doelbereik, doelmatig- en doeltreffendheid van het gehele nazorgbeleid te verbeteren.