

Bestuursdienst



afdeling **Zorg, Welzijn en Integratie**  
Steller **E. ten Wolde**  
Onderwerp **Ex-gedetineerden**

De leden van de raad van de gemeente Groningen  
te  
GRONINGEN

Telefoon (050) 367 63 93 Bijlage(n) 1

Ons kenmerk OS 12.3141673

Datum - **5 JUL 2012** Uw brief van 26-04-1212

Uw kenmerk -

Geachte heer, mevrouw,

Hierbij willen we u de notitie Ontwikkelingen re-integratie ex-gedetineerden Stad en Ommeland aanbieden. Ze is een evaluatie van de door ons verrichtte werkzaamheden. We hebben een eigen coördinatiepunt ex-gedetineerden vorm gegeven en een infrastructuur ontwikkelt rond de re-integratie ex-gedetineerden voor de gehele regio.

We zien dat ex-gedetineerden vaak niet op eigen kracht uit de negatieve spiraal komen en we kiezen er dan ook voor om ze, waar nodig, een duwtje in de rug te geven.

We zien tevens dat investeren in re-integratie van ex-gedetineerden niet alleen in het belang van de ex-gedetineerde is, maar ook in het belang van de maatschappij. Minder recidive leidt tot minder slachtoffers c.q. overlast en tot minder financiële inspanningen.

In 2007 zijn we als gemeente Groningen een proefperiode begonnen met het Coördinatiepunt nazorg ex-gedetineerden, een instrument om de re-integratie van ex-gedetineerden te kunnen uitvoeren. In 2009 volgden nadere afspraken tussen de VNG en het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Groningen werd ter zake Centrumgemeente met de verantwoordelijkheid een infrastructuur te ontwikkelen voor de gehele regio. Als basis hiervoor werd voor stad en Ommelanden een ontwikkelnota geschreven, die met veel betrokkenen werd besproken en door ons vastgesteld in december 2010.

Nu, in 2012, zijn we aan het einde van het ontwikkeltraject gekomen. We hebben samen met de Ommelander gemeenten en de ketenpartners (onder anderen; Reclassering Nederland, Reclassering VNN, Reclassering Leger des Heils, Openbaar Ministerie, gevangenis, Stichting huis, politie) een infrastructuur ontwikkeld rond de re-integratie ex-gedetineerden.



We hebben ondermeer gezorgd dat gedetineerden uit de gemeente Groningen in de gevangenis een Identiteits Bewijs kunnen krijgen. Bij elke gedetineerde wordt de uitkering op tijd gestopt en weer opgestart. Er is opvang gerealiseerd voor mensen die na ontslag uit de Penitentiaire Inrichting tijdelijk onderdak nodig hebben (Hostel stichting Huis) en er zijn afspraken met Werkpro gemaakt rond het bieden van dagbesteding of toeleiding naar werk. Deze laatste afspraken gelden voor Stad en Ommeland. Daarnaast zijn effectieve samenwerkingsafspraken gemaakt met de betrokken partners. (Zie bijlage 1.)

Het draagvlak onder de gemeenten is groot en we willen de ontwikkelde infrastructuur nu definitief implementeren. Ze heeft als basis ons eigen coördinatiepunt dat door de stevige ontwikkelimpuls is doorgroeid naar een coördinatiepunt voor, nu in de pilotfase, 18 gemeenten.

We vragen de Ommelander gemeenten om vanaf 2013 hun re-integratie ex-gedetineerden (tegen betaling) onder te brengen in het coördinatiepunt. Hierdoor kan er in de regio Groningen effectiever en efficiënter gewerkt worden.

We vertrouwen er op u middels bijgaande notitie inzicht te verschaffen in de ontwikkelingen met betrekking tot de re-integratie.

Met vriendelijke groet,  
burgemeester en wethouders van Groningen,

de burgemeester,  
dr. J.P. (Peter) Rehwinkel

de secretaris,  
drs. M.A. (Maarten) Ruys

Bijlage 1:

## **Re-integratie van ex-gedetineerden Stad en Ommeland**

### **I Inleiding**

Hoewel de totale criminaliteit de afgelopen jaren iets is verminderd, is die nog steeds veel te hoog. Met veel slachtoffers en (gevoelens van) onveiligheid als gevolg. Een deel van de criminaliteit komt door de hoge recidive onder ex-gedetineerden. Er valt dan ook veel te winnen als het lukt die naar beneden te krijgen. Dat kan onder andere door een goede nazorg<sup>1</sup>. Onderzoek wijst immers uit dat re-integratie essentieel is voor het verminderen van recidive. Het verzandt in de praktijk echter nog al te vaak in gebrekkige samenwerking, onvoldoende mogelijkheden en bureaucratie.

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van re-integratie voor ex-gedetineerden lag tot eind vorige eeuw bij de drie reclasseringsorganisaties<sup>2</sup>, met financiering van het Ministerie van Justitie. Sinds 2004 is deze verantwoordelijkheid overgeheveld naar de gemeenten en het gevangeniswezen. Het Ministerie van Justitie en de VNG hebben op 8 juli 2009 een samenwerkingsovereenkomst gesloten om ervoor te zorgen dat er op eenduidige wijze met de re-integratie voor ex-gedetineerden wordt omgegaan. Het bijbehorende Samenwerkingsmodel geeft op hoofdlijnen de taken en verantwoordelijkheden weer van gemeenten en Justitie als het gaat om informatie-uitwisseling en het realiseren van de noodzakelijke basisvoorzieningen zoals identiteitsbewijs, huisvesting, werk/inkomen, schulden en zorg. Centraal in het model staat een *persoonsgerichte aanpak, gebaseerd op samenwerking en een oplossingsgerichte werkhouding*. Doel is ervoor te zorgen dat de activiteiten voor, tijdens en na detentie op elkaar worden afgestemd in de verwachting dat daardoor de criminaliteit en overlast van de (ex-)gedetineerde burgers de komende jaren zal afnemen.

Deze notitie geeft aan hoe die afstemming van activiteiten, gericht op het opstellen van persoonsgerichte aanpakken, vorm gegeven is in Groningen. Daarbij staat een nauwe samenwerking tussen het Veiligheidshuis Groningen en de Ommelanden gemeenten centraal.

### **II Doelstellingen re-integratie ex-gedetineerden**

De algemene doelstelling is het bevorderen van de re-integratie van ex-gedetineerden op een zodanige wijze dat de kans op herhaling van strafbaar gedrag wordt verminderd.

Afgeleide doelstellingen zijn:

- Er voor zorgen dat tijdens detentie datgene gebeurt wat het meest kan bijdragen aan een goede (voorbereiding op de) terugkeer naar de vrije samenleving,

<sup>1</sup> Het begrip 'nazorg' is eigenlijk wat ongelukkig en wel om twee redenen. Ten eerste suggereert het dat het vooral om zorg voor ex-gedetineerden gaat en dat is niet het geval. Centraal staat het bevorderen van een zo goed mogelijk re-integratie van ex-gedetineerden, het beperken van de kans op overlast of maatschappelijke onrust en –daarmee– aan het verminderen van recidive en –dus– onveiligheid. Om dat te bereiken is overigens wel vaak nodig dat bepaalde vormen van zorg worden verleend. Daarnaast suggereert de term 'nazorg' dat er pas iets gedaan wordt na de detentieperiode. Dat is nadrukkelijk niet de bedoeling. Het bevorderen van een succesvolle re-integratie begint al in detentie. Sterker nog, het begint eigenlijk al bij het vaststellen van de reactie op het strafbare gedrag. Het is al met al beter te spreken van 're-integratie van ex-gedetineerden' dan van 'nazorg'. Voorgesteld wordt dan ook in het vervolg te spreken van 're-integratie van (ex-)gedetineerden'.

<sup>2</sup> Voor Groningen zijn dat Reclassering Nederland, Verslavingszorg Noord-Nederland en het Leger des Heils (Jeugdzorg & Reclassering).

- Er voor zorgen dat er voor elke (ex-)gedetineerde een bij hem/haar passend plan van aanpak afgesproken is op het moment dat hij/zij vrij komt, waardoor hij/zij kan re-integreren in de samenleving en niet (maar in ieder geval minder) recidiveert,
- Bespreken of er risico is op schade voor de samenleving, ook in gevallen waar een re-integratieplan (vooral nog) niet mogelijk is<sup>3</sup>, en hoe dat risico zoveel mogelijk beperkt kan worden,
- Er voor zorgen, resp. er op toezien dat het re-integratieplan ook daadwerkelijk geïmplementeerd wordt,
- Bij elk plan van aanpak vastleggen wie de houder is van het plan van aanpak, m.a.w. vaststellen welke organisatie primair verantwoordelijk is voor de uitvoering van het plan.

### **III Doelgroep**

Tot de doelgroep behoren alle (ex-) gedetineerden van 18 jaar en ouder, die gedetineerd zijn (geweest) in een Nederlandse of buitenlandse gevangenis voor volwassenen<sup>4</sup> en die ingeschreven staan of zullen worden in een gemeente in de provincie Groningen.

### **IV Visie en uitgangspunten**

De visie en de uitgangspunten die de Groningse gemeenten hanteren m.b.t. de re-integratie van ex-gedetineerden zijn in beginsel niet anders dan die welke in algemene zin gelden voor haar inwoners: eigen verantwoordelijkheid van burgers, 'alle Groningers actief', een persoonsgerichte aanpak en (bemoei)zorg waar nodig, etc. Toegepast op ex-gedetineerden gaat het om de volgende.

#### *1. Primaire preventie*

Gemeentelijk beleid m.b.t. de aanpak van criminaliteit en overlast dient er primair toe te voorkomen dat burgers crimineel gedrag vertonen: primaire preventie. De inzet op allerlei beleidsterreinen (bijv. m.b.t. jeugd, gezondheidszorg, verslavingszorg, huisvesting, etc., etc.) is er dan ook mede op gericht te voorkomen dat burgers overlast en criminaliteit veroorzaken en daarmee anderen tot last zijn.

#### *2. Secundaire preventie*

In zijn algemeenheid is dit preventieve beleid succesvol: de criminaliteit neemt de laatste jaren af en het gevoel van veiligheid onder bijvoorbeeld de (stad)Groninger burgers neemt toe. Niettemin is er nog een aanzienlijke hoeveelheid criminaliteit, die onder meer uitmondt in gevangenis- en taakstraffen. Het beleid, zoals dat in deze nota wordt verwoord, moet er toe leiden dat herhaling van crimineel gedrag zo veel mogelijk voorkomen wordt: secundaire preventie door een succesvolle re-integratie in de Groninger samenleving.

#### *3. Eigen verantwoordelijkheid*

Re-integratie is primair een verantwoordelijkheid van de justitiabele zelf. Van hem of haar mag verwacht worden dat hij/zij zich actief inzet. Indien een ex-gedetineerde door omstandigheden die in hem of haar zijn gelegen, niet in staat is aan die eigen verantwoordelijkheid vorm en inhoud te geven, mogen gemeenten actief optreden (bemoeizorg) om verdere verloedering en criminaliteit te voorkomen.

#### *4. Dezelfde rechten en plichten*

<sup>3</sup> Bijvoorbeeld omdat de gedetineerde niet mee wil werken.

<sup>4</sup> Nazorg voor (ex-)gedetineerden die uit een Justitiële JeugdInrichting (JJI) komen, krijgt uiteraard ook aandacht, met name in een overleg dat in het Veiligheidshuis plaats vindt en Trajectberaad heeft en waar de gemeente Groningen in participeert. Het valt buiten het bestek van deze notitie.

Ex-gedetineerden worden door de Groninger gemeenten gezien als een 'gewone' burgers van hun gemeenten, met in beginsel dezelfde rechten en plichten. Hij of zij kan dan ook –net als andere Groninger burgers- indien nodig gebruik maken van gemeentelijke- en door de gemeenten gesubsidieerde voorzieningen.

#### 5. *Ondersteuning vaak nodig*

De gemeenten erkennen dat veel ex-gedetineerden ondersteuning nodig hebben bij hun re-integratie. Gemeentelijke en door de gemeente gesubsidieerde voorzieningen zullen zich dan ook actief inzetten om die re-integratie succesvol te laten verlopen. Ondersteuning van de ex-gedetineerden staat daarbij voorop; drang en dwang is supplementair en wordt alleen toegepast als dat nodig is.

#### 6. *Persoonsgerichte aanpak*

Uit onderzoek is gebleken dat een persoongerichte aanpak de meeste kans op succes biedt. Voor sommige ex-gedetineerden hoeft heel weinig gedaan te worden; anderen hebben langdurig begeleiding en toezicht nodig. Steeds dient door relevante partijen – indien mogelijk in samenspraak met de ex-gedetineerde- vastgesteld te worden welke aanpak hij of zij moet hebben. Goede informatie en de juiste timing zijn daarbij van het grootste belang.

Een essentieel onderdeel van een persoonsgerichte aanpak is dat de activiteiten van verschillende organisaties op elkaar afgestemd worden en afgestemd blijven. Een van de organisaties levert een casusregisseur, die primair verantwoordelijk is voor die afstemming.

#### 7. *Algemeen indien mogelijk, categoriaal indien nodig*

De gemeenten zullen categoriale, dat wil zeggen speciaal op ex-gedetineerden gerichte voorzieningen, alleen in stand houden of (financieel) steunen als de re-integratie daardoor sneller of beter kan worden gerealiseerd. Uitgangspunt is evenwel dat (ook) ex-gedetineerden gebruik (kunnen) maken van algemene voorzieningen.

#### 8. *Continuïteit in de aanpak*

Detentie is voor sommige justitiabelen een eenmalige gebeurtenis, voor velen (ongeveer twee derde) is het helaas een vaker terugkerend fenomeen. Re-integratie is voor hen een kwestie van vallen en opstaan. De gemeentelijke aanpak dient daar op ingesteld te zijn en moet om die reden afgestemd worden met de aanpak in bijvoorbeeld de penitentiaire inrichtingen en met andere relevante organisaties, zodat continuïteit in die aanpak gerealiseerd kan worden en –daardoor- gunstige effecten op de lange termijn bereikt kunnen worden.

#### 9. *Ketensamenwerking*

Ook om andere redenen wordt een ketengerichte benadering betreffende ex-gedetineerden voorgestaan. Veel ex-gedetineerden hebben niet alleen ondersteuning nodig, maar sommigen ook toezicht en controle, om te voorkomen dat ze opnieuw in crimineel gedrag vervallen. In enkele gevallen moet er zelfs rekening gehouden worden met een geweldsdelict en is afstemming tussen relevante partijen nodig om de kans daarop zo klein mogelijk te houden.

## **V De leefgebieden**

Naast het ontwikkelen van een infrastructuur voor de re-integratie, hebben we ons de afgelopen 2 jaren bezig houden met het ontwikkelen van instrumenten om de re-integratie daadwerkelijk mogelijk te maken.

### *Doorbetaling vaste lasten*

In de stad Groningen hebben we in december 2010 het beleid met betrekking tot de doorbetaling van vaste lasten kortgestraften, vastgesteld. Het was de bedoeling deze stukken regiobreed te verspreiden. Echter tegelijkertijd met vaststelling veranderden de regels vanuit het Rijk wat met bijzondere bijstandsgelden gedaan mag worden zodanig dat we het collegestuk hebben moeten intrekken.

We gaan er vanuit dat we een andere wijze hebben gevonden waarop dit wel kan. Deze ligt voor bij juristen van de VNG om beoordeeld te worden.

We houden regiogemeenten op de hoogte van de ontwikkelingen.

### *Werk en dagbesteding*

We hebben een regionale werkgroep Arbeid opgericht. Hierin participeren 3 gemeenten, de 3 reclasseringen en Dienst Justitiële Inrichtingen. In dit gremium zijn we bezig om de procedures van de verschillende ketenpartners beter op elkaar af te stemmen.

Met betrekking tot werk/dagbesteding voor ex-gedetineerden lijkt alles wat moeilijker te worden door de wet Werken naar Vermogen. Doordat we als gemeenten over (veel) minder gelden beschikken om trajecten in te kopen staat dit instrument onder grote druk.

Zeer positief is dat we binnen bestaande afspraken met Werk-Pro een groot deel van ex-gedetineerden op zoek naar werk of dagbesteding kunnen plaatsen. Dit geldt voor ex-gedetineerden uit geheel de regio. Komende jaren zullen we in kaart moeten brengen wie er buiten de boot valt en of/hoe we dit kunnen oplossen.

### *Huisvesting*

Op het gebied van huisvesting hebben we resultaten bereikt. Voor ex-gedetineerden die geen thuis (meer) hebben en een (vrijwel) onbelast woonverleden hebben we via Stichting Huis tijdelijke woonruimte geregeld. Men kan tot maximaal 6 maanden in de Hostel wonen, waardoor er tijd gecreëerd wordt om tot een definitieve oplossing te komen. Een Hostelplaats is een kleine studio die tijdelijk gehuurd kan worden. Er is een huismesster zie het hotel beheerd.

Daarnaast zal in de komende periode gekeken worden (2014) of we meer kunnen doen voor ex-gedetineerden die niet echte Maatschappelijke Opvang klanten zijn, maar ook nog niet instaat lijken te zijn om zelfstandige woonruimte te krijgen (al of niet met woonbegeleiding).

Daarnaast kan natuurlijk door elke gedetineerde in de regio gebruik gemaakt worden van de reguliere Maatschappelijke Opvang.

### *Uitkering*

Regio breed zien we dat stoppen en starten van uitkeringen geen problemen oplevert.

### *Identiteitsbewijzen*

Ook verstrekking van ID's is binnen de gemeenten over het algemeen geen probleem. Gemeente Groningen is begin 2011 begonnen met het verstrekken van ID's in de Penitentiële Inrichting.

### *Casusoverleggen*

In sommige gevallen geeft de reguliere screening van de ex-gedetineerde door het Coördinatiepunt aanleiding om een casus met de ketenpartners te bespreken. Om complexe gevallen uit de regio te bespreken wordt dan in de meeste gevallen gekozen een apart overleg bijeen te roepen. Er kan dan maatwerk geleverd worden. Soms ook wordt de casus ingebracht in het casusoverleg Stad. Stad heeft een regulier casusoverleg door het grote aantal ex-gedetineerden.

Het overleg komt één maal per 14 dagen bijeen. In dit overleg worden complexe zaken besproken en onder de ketenpartners 'verdeeld'.

In dit overleg komen ketenpartners bijeen. Dit zijn:

- Gemeente Groningen (de coördinator nazorg)
- Gemeente Groningen medewerker burgemeester inzake BIJ-zaken (Bestuurlijke Informatie Justitiabelen, informatie die aan de burgemeester over een gedetineerde wordt verstrekt, als er wordt ingeschat dat het vrijkomen van deze persoon tot maatschappelijke onrust leidt).
- Medewerker Maatschappelijke Dienstverlening PI Ter Apel (ook namens andere MMD'ers)
- Reclasseringsbalie (namens de 3 reclasseringen)
- Ambulante Forensische Psychiatrie Noord-Nederland (Lentis)
- Sozawe gemeente Groningen (consulent dak- en thuislozenteam)
- Openbare Geestelijke Gezondheidszorg (OGGz)
- Maatschappelijke Juridische Dienstverlening
- Stichting Huis
- Verslavingszorg Noord Nederland, afdeling zorg
- Politie

De doelstellingen van het overleg vloeien voort uit de doelen van de re-integratie als zodanig:

- Er voor zorgen dat er voor elke (ex-) gedetineerde een bij hem/haar passend plan van aanpak afgesproken is op het moment dat hij/zij vrij komt, waardoor hij/zij kan re-integreren in de samenleving en niet (maar in ieder geval minder) recidiveert,
- Bespreken of er risico's is op schade voor de samenleving in gevallen waar een re-integratieplan (vooralsnog) niet mogelijk is\*, en hoe dat risico zoveel mogelijk beperkt kan worden,
- Er voor zorgen, resp. er op toezien dat het re-integratieplan ook daadwerkelijk geïmplementeerd wordt,
- Bij elk plan van aanpak vastleggen wie de houder is van het plan van aanpak, m.a.w. vaststellen welke organisatie primair verantwoordelijk is voor de uitvoering van het plan.

Doelstellingen van de maatwerkoverleggen voor de Ommelanden en de casusoverleggen in de Stad zijn gelijk. Waar men voor Groningen een andere gemeentenaam invult zijn de ketenpartners ook gelijk.

Voor zowel casusoverleg Stad als maatwerkoverleg regio geldt dat indien nodig ook het OM uitgenodigd wordt.

#### *Uitvoeringsprotocol nazorg ex-gedetineerden Ommelander gemeenten*

1. Zodra iemand gedetineerd raakt, meldt een Medewerker Maatschappelijke Dienstverlening (MMD) van een Penitentiaire Inrichting (PI) dat binnen 2 werkdagen na binnenkomst aan het Coördinatiepunt (CP) in het Veiligheidshuis (VH) via het programma Digitaal Platform Aansluiting Nazorg (DPAN) in de vorm van een melding.
  - a. Voorwaarde is autorisatie DPAN in het VH.
2. Als iemand minder dan 14 dagen gedetineerd is dan wordt er uitsluitend melding gedaan over detentie aan het CP, het CP registreert de gedetineerde in VIS2 en informeert de gemeente. Er volgt geen screening en er wordt geen plan van aanpak opgesteld, tenzij dit nadrukkelijk wel gewenst is (bijv. bij herhaalde recidive of op verzoek gemeente of PI).
3. Binnen 2 dagen verzamelt het CP (de administratie) informatie op de leefgebieden vanuit de VH-systemen VIS2, Suwinet, GWS4all, GBA en eventueel contact met UWV.

4. Aansluitend wordt de betreffende gemeente + OGGZ-coördinator geïnformeerd over ingangsdatum detentie, eventuele uitstroombdatum en locatie. Ontbrekende gegevens worden via een standaardmail opgevraagd bij de gemeente en OGGZ.
5. Paspoortgegevens, kinderen, woonsituatie, huur- of koopwoning, uitkering worden bij de gemeente opgevraagd. Informatie rond lokale zorg wordt bij de OGGZ-coördinator opgevraagd. Informatie van de reclassering, AFPN en regiopolitie wordt opgevraagd via de screeningslijst. Deze lijst wordt elke donderdag in de oneven weken aan de ketenpartners van het CP verstuurd.
6. De gemeenten leveren binnen 2 dagen per standaard retourmail de gevraagde informatie aan bij nadetentie@ groningen.nl.
7. OGGZ levert binnen 14 dagen informatie aan bij het CP via de standaard retourmail\_nadetentie@ groningen.nl.
8. Ketenpartners CP leveren altijd uiterlijk dinsdag de even week informatie aan bij het CP.
9. Binnen 5 dagen na binnenkomst DPAN-formulier bij het CP wordt deze zoveel mogelijk ingevuld teruggestuurd naar de PI.
10. Na ontvangst DPAN-formulier bij PI bespreekt de MMD-er de informatie met de gedetineerde.
11. Vervolgens vult de MMD-er het DPAN-formulier aan en stuurt het binnen 10 dagen na binnenkomst van de gedetineerde naar het CP.
12. Het CP (administratie) beoordeelt de informatie en zet eventuele acties uit.
13. Uit de verzamelde informatie wordt door de coördinatoren –eventueel in overleg met relevante ketenpartners- een plan van aanpak opgesteld.
14. Dit plan van aanpak wordt gemaïld aan de gemeente en betrokken partijen.
15. Als het in plan van aanpak van de gemeente actie wordt verwacht op het gebied van bv. uitkering, id-bewijs en vaste lasten dan rapporteert de gemeente terug, wanneer en met welk resultaat de acties zijn uitgevoerd.
16. Indien een casusoverleg gewenst is dan organiseert de coördinator dat. Daarbij wordt uitgegaan van het zoveel mogelijk aansluiten bij bestaande overleggen.
17. Gezamenlijk worden keuzes gemaakt met betrekking tot het plan van aanpak en over wie de primair verantwoordelijke is voor de uitvoer van dat plan van aanpak.  
-> Aanwijzen casuscoördinator.

### **Samenvatting:**

Er de de afgelopen twee jaar een infrastructuur ontwikkeld in de regio en we hebben veel afspraken kunnen maken met onze ketenorganisaties, waardoor de re-integratie ex-gedetineerden een grote stap voorwaarts heeft kunnen maken.

De officiële ontwikkelfase is afgelopen, maar dat betekent niet dat we nu achterover kunnen leunen. Er is veel bereikt maar de inkleuring en fine-tuning moet de komende jaren al werkenderwijs nog gebeuren.