



Eindrapportage experiment 'Re-integratie ex-gedetineerden'

Onderdeel van de CityDeal
Zorg voor Veiligheid in de Stad

Minke Poppens, gemeente Breda
Manon Pouw, gemeente Tilburg
September 2019



Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1 Inleiding.....	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Het experiment	8
1.3 Leeswijzer.....	9
2 Beschrijving experiment	10
2.1 Samenstelling en werkwijze re-integratieteam ex-gedetineerden	11
2.1.1 Teamsamenstelling, taakverdeling en positionering	11
2.1.2 Werkwijze, doelgroep en toolbox.....	12
3 Aanpak en procesevaluatie monitoring en evaluatie	15
3.1 De onderzoeksopzet bij aanvang.....	15
3.2 Inzichten tussenevaluatie: bijstellen onderzoeksanpak	16
3.3 Keuzes over de te gebruiken data.....	18
4 Terugblik: verloop van het experiment (procesevaluatie)	20
4.1 Gezamenlijke terugblik Tilburg en Breda.....	20
4.1.1 Bijzonderheden proces Tilburg	22
4.1.2 Bijzonderheden proces Breda	23
5 Resultaten	28
5.1 Monitoring & evaluatie van het experiment	28
5.1.1 Informatiepositie gemeente	29
5.1.2 Vier maatregelen Participatiewet	30
5.1.3 Doelgroep en hulpvragen.....	32
5.1.4 Oordeel gedetineerden over eigen situatie en ondersteuning gemeente	39
5.2 Kosten-baten analyse Breda	39
5.3 Klantreizen Tilburg	40
5.4 Multidisciplinair team Breda: samenwerking reclassering en SMO.....	41
6 Conclusie en discussie.....	45
6.1 Conclusies: inzichten en geleerde lessen.....	45
6.2 Discussie en aanbevelingen	46
Bijlage A: Werkproces re-integratieteam Tilburg	I
Bijlage B: Kennisnameformulier Tilburg.....	IV
Bijlage C: Werkproces Tilburg maatregelen.....	IX

Bijlage D: Werkproces re-integratieteam Breda.....	XIII
Bijlage E: Checklist en kennisnameformulier Breda	XVII
Bijlage F: Werkproces Breda herleven uitkering na detentie en uitzondering kostendelersnorm	XXII
Bijlage G: Analyse interviews gedetineerden	XXIX
Bijlage H: resultaten klantreizen Tilburg.....	XXXV
Bijlage I: Resultaten kosten-baten analyse Breda.....	XXXVIII
Bijlage J: Rijksvraag regionale plaatsingen.....	XLI

Samenvatting

Inleiding

Met de CityDeal 'Zorg voor Veiligheid in de Stad' hebben zeven steden (naast Tilburg en Breda, ook Leeuwarden, Almere, Maastricht, Nijmegen en Zoetermeer) en vier ministeries (Veiligheid en Justitie, Volksgezondheid Welzijn en Sport, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties) een bijdrage willen leveren aan het voorkomen van criminaliteit en overlast in de stad door het sociale domein en het veiligheidsdomein beter met elkaar te verbinden.

Tilburg en Breda zijn binnen de CityDeal samen trekker van het experiment 're-integratie ex-gedetineerden', maar hebben beide in eerste instantie gekeken naar de lokale behoefte op beide onderwerpen. Op basis daarvan is gekozen voor een invulling van het experiment in de eigen stad. De experimenten van Tilburg en Breda zijn daardoor niet identiek, maar complementair aan elkaar. In de monitoring en evaluatie van de experimenten is gezamenlijk opgetrokken, zodat beide werkwijzen vergeleken kunnen worden en op basis van ervaringen het beste van twee werelden gecombineerd kan worden. Dit evaluatierapport is dan ook een gecombineerde evaluatie van de ervaringen in Tilburg en Breda.

Dit rapport beschrijft de opgedane ervaringen veelal in de verleden tijd. Zowel in Tilburg als in Breda is echter ten tijde van het schrijven van dit stuk inmiddels gekozen voor voortzetting van de werkwijze: de beschreven manier van werken is ten tijde van het schrijven van dit rapport dan ook nog actueel.

Beschrijving experiment op hoofdlijnen

Tilburg en Breda willen de re-integratie van ex-gedetineerden bevorderen door het nemen van maatregelen die detentieschade moeten voorkomen. Daardoor beogen de gemeenten bij te dragen aan het verminderen van overlast en recidive.

Tilburg had reeds een actief re-integratieteam ex-gedetineerden dat alle gedetineerden die regionaal geplaatst waren (Dordrecht, Vught en Grave) bezocht, teneinde een goede voorbereiding van de terugkeer te bewerkstelligen en zodoende de kans op recidive en overlast te helpen beperken. Doel van het experiment in Tilburg was om de slagvaardigheid en effectiviteit van het team te vergroten middels vier maatregelen die betrekking hebben op de Participatiewet. Deze maatregelen staan hieronder opgesomd. De eerste twee maatregelen zijn nieuw ontwikkeld. De derde maatregel bestond al, maar werd in het experiment nieuw toegepast voor de doelgroep ex-gedetineerden. Voor de vierde geldt dat deze ook al bestond, maar dat in het experiment hier extra inzet op werd gepleegd, door het actief aan te bieden.

Maatregelen:

1. de bijstandsuitkering na vrijlating uit kortdurende detentie (maximaal 6 maanden) te laten herleven na einde detentie op basis van reeds bekende gegevens;
2. de kostendelersnorm voor korte duur (3 maanden met mogelijkheid tot verlenging tot maximaal 1 jaar) niet toe te passen wanneer iemand vanwege het ontbreken van huisvesting wordt opgevangen door een persoon met een bijstandsuitkering.

Er moet hierbij aantoonbaar sprake zijn van een noodzaak tot deze huisvesting en inspanning om andere huisvesting te regelen;

3. direct na ontslag uit detentie geld voor levensonderhoud te regelen, als bijzondere bijstand dan wel als voorschot op de uitkering voor levensonderhoud;
4. bijzondere bijstand voor doorbetaling van vaste lasten bij einde uitkering wegens detentie actief aan te bieden op basis van screening.

Breda heeft specifiek voor het experiment Re-integratie ex-gedetineerden een re-integratieteam vormgegeven. Het doel was om op deze manier proactief in te zetten op een kansrijke terugkeer om zodoende ook proactief bij te dragen aan het verkleinen van de kans op recidive en overlast. Een dergelijke inzet werd vóór de start van dit experiment niet gepleegd. Het re-integratieteam werd deels ingevuld naar Tilburgs voorbeeld, deels op basis van eigen ideeën. Zo was in Breda sprake van een multidisciplinair team, samengesteld uit medewerkers van de gemeente, Reclassering en SMO (Stichting Maatschappelijke Opvang). Onderdeel van het experiment was om te ervaren en onderzoeken of deze diversiteit in achtergrond en expertise van meerwaarde is bij de uitvoering van re-integratie ex-gedetineerden door de gemeente. Ook wilde Breda ervaren of een dergelijke samenstelling bij kon dragen aan de samenwerking tussen de reguliere en forensische zorg. Naast de vorming van dit team zijn in Breda twee aanvullende maatregelen genomen waar ook in Tilburg voor is gekozen: het laten herleven van de bijstandsuitkering na vrijlating uit kortdurende detentie en de mogelijkheid om een uitzondering te maken op de kostendelersnorm. De andere twee maatregelen die in het Tilburgse experiment zijn opgenomen, werden in Breda reeds aangeboden op basis van bestaande beleidsregels: er is in het experiment niet extra ingezet op die mogelijkheden.

Conclusies

Het experiment was enerzijds gericht op het verminderen van de recidivekans door het boeken van resultaat op de vijf leefgebieden (inkomen, schulden, huisvesting, zorg en ID-bewijs), middels inzet van de vier Participatiewet-maatregelen, het bezoeken van gedetineerden en multidisciplinaire samenwerking. Daarbij was het tevens de bedoeling om al doende te leren van de gekozen werkwijze en - waar dit zinvol bleek - die werkwijze bij te stellen om het te optimaliseren. Anderzijds was het gericht op het trekken van lessen t.a.v. experimenten op het snijvlak van zorg en veiligheid. In de conclusies wordt daarom eerst ingegaan op de conclusies die betrekking hebben op de resultaten op de vijf leefgebieden en de gekozen werkwijze. Daarna komen de conclusies die gaan over het proces rond de voorbereiding en uitvoering van het experiment aan bod.

Conclusies op basis van resultaten op de vijf leefgebieden en de ervaringen met de gekozen werkwijze

Wanneer de conclusies die voortkomen uit de resultaten van het experiment in beide steden gezamenlijk worden beschouwd, leidt dit tot de volgende inzichten en geleerde lessen:

- Door gedetineerden op te zoeken krijgt de gemeente de doelgroep in beeld. De gemeente is daardoor beter in staat om zorg op maat te leveren gericht op een kansrijke terugkeer in de samenleving. Eigen informatie ophalen is met name essentieel, omdat de informatievoorziening via DPAN (het systeem dat gemeente informeert over gedetineerde inwoners) in

dit experiment geen betrouwbare bron bleek om de situatie op de vijf leefgebieden goed te kunnen inschatten¹.

- Uit de opgestelde klantreizen en de ex ante kosten-baten analyse blijkt dat een succesvolle inzet binnen afzienbare tijd wordt terugverdiend, nog los van de winst die geboekt wordt op elementen die niet in kengetallen zijn uit te drukken (veiligheidsgevoel, plezier in het leven, etc.). De kans op een succesvolle inzet is daarbij sterk afhankelijk van de opvolging van acties door gemeente en partners en de effectiviteit en efficiëntie van processen en werkafspraken.
- De maatregelen 'het herleven van de bijstandsuitkering', 'aanbieden van liquiditeit' en 'doorbetalen vaste lasten' vergen een relatief kleine investering met mogelijk grote maatschappelijke impact. Zij voorkomen ten minste detentieschade, het uiteindelijke effect op recidive kon niet binnen dit experiment worden aangetoond.
- De maatregel rond de kostendelersnorm lijkt weinig meerwaarde op het voorkomen van detentieschade te hebben zolang deze op zichzelf staat: andere factoren die een rol spelen in de afweging om al dan niet iemand in huis te nemen (denk bijvoorbeeld aan landelijke regelgeving waar de gemeente geen invloed op heeft maar ook de angst voor deurwaarders in geval van schulden) leggen nog teveel gewicht in de schaal.
- In het experiment is bevestigd dat het moeilijk is om op huisvesting het verschil te maken vanwege beperkte beschikbaarheid van betaalbare woningen en woonvoorzieningen. Deze ervaringen waren ook voorafgaand aan het experiment reeds bekend, zowel in Tilburg en Breda als elders in het land.
- Uit literatuur die blijkt dat het inzetten op toeleiding naar werk de potentie heeft om met een relatief kleine investering een belangrijk verschil te maken ten behoeve van een succesvolle re-integratie. Bovendien leidt deze inzet tot kostenbesparing vanwege het terugdringen van het aantal uitkeringen. Uit het experiment bleek dat deze mogelijke interventie nog onvoldoende werd benut.
- Tijdens detentie kan op het leefgebied schulden nog geen verschil worden gemaakt vanwege een gebrek aan inkomen. Wel kan al gestart worden met het in kaart brengen van schulden, zodat direct na detentie de hulpverlening kan worden opgestart.
- Multidisciplinaire samenwerking in de re-integratie van ex-gedetineerden is volgens professionals van meerwaarde om te komen tot een sluitende aanpak. Expertise van bijvoorbeeld reclassering en maatschappelijke opvang, maar ook werk en inkomen en Wmo, leidt tot een snel totaaloverzicht van wat nodig en mogelijk is en korte lijnen om dit te realiseren.

Conclusies en aanbevelingen t.a.v. proces

- Integraal bestuurlijk draagvlak is bij experimenten die zich op het snijvlak van verschillende domeinen afspelen van groot belang, omdat deze complex van aard zijn en aandacht en inzet vereisen van diverse gemeentelijke onderdelen.
- Omdat het om domein-overstijgende vraagstukken gaat is het in dit soort experimenten tevens van belang dat vooraf helder is welke portefeuillehouder(s) de financiële verantwoordelijkheid hiervoor draagt.
- Bij multidisciplinaire samenwerking: zorg dat geen sprake is van vermenging van conflicterende verantwoordelijkheden binnen één professional.

¹ DPAN is in mei 2019 (na de monitoring van het experiment) vervangen door het nieuwe systeem AGG.

- Het loont om bottom-up, gezamenlijk met alle betrokkenen, invulling te geven aan een experiment. Dit zorgt voor energie, draagvlak en betrokkenheid die zich in de loop van het traject terugbetaalt. Het aan de voorkant maken van een actoren-analyse kan hierbij behulpzaam zijn.
- Het goed in beeld hebben van alle betrokken actoren helpt tevens om eventuele knelpunten in de uitvoering te voorkomen of op te lossen. Investeren in onderlinge kennismaking en begrip helpt om dit soort processen te versoepelen.
- Het betrekken van diverse disciplines helpt om experimenten zo vorm en inhoud te geven dat dit aansluit bij een diversiteit aan betrokken actoren.
- Zorg voor een heldere positionering van een re-integratieteam ex-gedetineerden en investeer in de inbedding daarvan binnen de organisatie (korte lijnen met organisatieonderdelen die van belang zijn voor de uitvoering). De effectiviteit van de inzet is namelijk in belangrijke mate afhankelijk van de opvolging van acties door interne partners.
- Samenwerking tussen meerdere steden in een experiment met eenzelfde opgave is behulpzaam: steden hoeven niet beide alle onderdelen van het experiment zelf uit te proberen om toch gezamenlijk te profiteren van de uitkomsten van het geheel. De bijdragen van beide steden kunnen complementair zijn. Het hebben van een sparringpartner die in een andere context (in dit geval een andere gemeentelijke organisatie) werkzaam is, helpt in het denken over te zetten stappen: twee weten meer dan één.
- Stel een onderzoeksdesign en monitoringsplan op vóórdat gestart wordt met de uitvoering van een experiment. Dit maakt het mogelijk om de werkprocessen en registratiewijze af te stemmen op wat voor de eindevaluatie nodig is. Ditzelfde geldt voor gegevensuitwisseling: door vooraf de werkprocessen hierop af te stemmen kan frustratie gedurende de uitvoering zoveel mogelijk worden voorkomen.

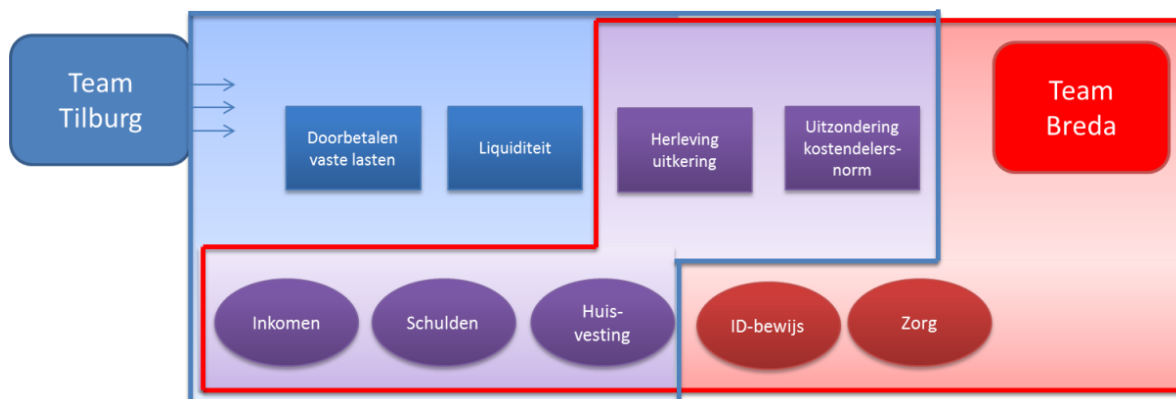
1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Met de CityDeal 'Zorg voor Veiligheid in de Stad' hebben zeven steden (naast Tilburg en Breda, ook Leeuwarden, Almere, Maastricht, Nijmegen en Zoetermeer) en vier ministeries (Veiligheid en Justitie, Volksgezondheid Welzijn en Sport, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) een bijdrage willen leveren aan het voorkomen van criminaliteit en overlast in de stad door het sociale domein en het veiligheidsdomein beter met elkaar te verbinden. Goede zorg is hierbij van groot belang. Door problemen bij kwetsbare personen vroeg te signaleren en bij de kern aan te pakken, kunnen veel leed én hoge maatschappelijke kosten worden voorkomen.

De afspraken zijn vastgelegd in een convenant tussen de zeven steden en vier ministeries. Tijdens de CityDeal experimenteerden de steden met innovatieve werkwijzen en nieuwe samenwerkingsvormen die naar verwachting bijdragen aan het oplossen van knelpunten op het gebied van zorg, participatie en veiligheid. Rond de experimenten zijn landelijke leerkringen opgezet om het gezamenlijk leervermogen te versterken. Omdat de CityDeal van experimentele aard is en gericht is op innovatie, hebben partners gewerkt met een dynamische agenda die ruimte bood voor nieuwe inzichten en activiteiten. Op deze manier kon steeds worden voortgeborduurd op ervaringen en voortschrijdend inzicht.

Tilburg en Breda hebben in eerste instantie gekeken naar de lokale behoefte op beide onderwerpen. Op basis daarvan is afgestemd en gekozen voor de invulling van de experimenten per stad. In onderstaande figuur is weergegeven welke elementen onderdeel waren van welk experiment en waar de overlap zat. De onderdelen binnen de blauwe lijnen waren onderdeel van het experiment in Tilburg. De elementen die deel uitmaakten van het experiment in Breda zijn met een rode lijn omkaderd. De overlap tussen de experimenten is paars van kleur.



Figuur: Schematische weergave van de invulling per experiment van Tilburg & Breda

In de monitoring en evaluatie van de experimenten is gezamenlijk opgetrokken, zodat beide werkwijzen vergeleken kunnen worden om op basis van opgedane ervaringen het beste van twee werelden te kunnen combineren. Dit evaluatierapport is dan ook een gecombineerde evaluatie van de ervaringen in Tilburg en Breda. Deze ervaringen worden in dit rapport in de verleden tijd beschreven. Dit betekent echter niet dat we gestopt zijn met de uitvoering van de werkzaamheden; zowel in Tilburg als Breda is gekozen voor voortzetting van de werkwijze uit het experiment.

1.2 Het experiment

Doel van het experiment was om coördinatoren en medewerkers/casemanagers re-integratie ex-gedetineerden bij gemeenten door nieuwe vormen van samenwerking met interne en externe samenwerkingspartners beter in staat te stellen in te zetten op een kansrijke terugkeer van ex-gedetineerden in de samenleving. Dit zou uiteindelijk moeten leiden tot het verkleinen van de kans op recidive en het verminderen van maatschappelijke overlast en kosten. Hierbij moet worden opgemerkt dat in het kader van de monitoring is gekozen voor het inzichtelijk maken van de invloed die de aanpak heeft op de vijf leefgebieden (zie hieronder), omdat de periode te kort is om een effect op recidive te kunnen aantonen. Daarnaast is recidive van meerdere factoren afhankelijk dan alleen de inzet vanuit de gemeente: het onomstotelijk vaststellen van een causaal verband tussen de experimentele werkwijze en recidive is daardoor vrijwel onmogelijk.

De vijf leefgebieden: basisvoorwaarden voor re-integratie

1. **Inkomen** uit werk of een (tijdelijke) uitkering om in het eerste levensonderhoud te kunnen voorzien, dagbesteding en scholing.
2. **Schulden** inzichtelijk krijgen en een plan om schulden af te lossen. Schulden kunnen een aanleiding zijn voor crimineel gedrag.
3. **Huisvesting** voorkomt dat mensen dakloos zijn/worden en verkleint de kans op zwerfgedrag en een beroep voor onderdak bij oude criminele netwerken.
4. **Geldig Identiteitsbewijs:** identiteitskaart of paspoort. Nodig voor het verkrijgen van inkomen, werk of woning. Het niet kunnen tonen van een geldig identiteitsbewijs is op zichzelf strafbaar.
5. **Zorg:** Het vaststellen van somatische en geestelijke zorgbehoeften en indien van toepassing het zorgen voor een passende indicatie en het realiseren van eventuele continuïteit van (forensische) zorg. In dat kader is het ook van belang dat justitiabelen direct ná detentie beschikken over een zorgverzekering, zodat noodzakelijke zorg kan worden geleverd.

Tilburg had reeds een actief re-integratieteam ex-gedetineerden dat alle gedetineerden die regionaal geplaatst waren (Dordrecht, Vught en Grave) bezocht, teneinde een goede voorbereiding van de terugkeer in de maatschappij te bewerkstelligen. Dit team bestaat uit medewerkers die alleen voor deze taak in dienst zijn van de gemeente. Doel van het experiment in Tilburg was om de slagvaardigheid en effectiviteit van het team te vergroten middels vier maatregelen die betrekking hebben op de Participatiewet: herleven van bijstandsuitkering na detentie, uitzondering op kostendelersnorm, geld voor levensonderhoud beschikbaar direct na detentie en doorbetalen van vaste lasten.

Breda heeft specifiek voor dit experiment een re-integratieteam vormgegeven: voor die tijd was er één coördinator re-integratie ex-gedetineerden die over het algemeen alleen reactief (op verzoek of bij risicosignalen) acteerde. Het re-integratieteam werd deels ingevuld naar Tilburgs voorbeeld, deels op basis van eigen ideeën. Zo was in Breda sprake van een multidisciplinair team, samengesteld uit medewerkers van de gemeente, Reclassering en SMO (Stichting Maatschappelijke Opvang).

Onderdeel van het experiment was om te ervaren en onderzoeken of deze diversiteit in achtergrond en expertise van meerwaarde is in de uitvoering van re-integratie van ex-gedetineerden door de gemeente. Ook wilde Breda ervaren of een dergelijke samenwerking bij kon dragen aan de samenwerking tussen de reguliere en forensische zorg. In Breda is vanaf de start gewerkt met een checklist als leidraad voor de gesprekken, die ook is gebruikt ten behoeve van de monitoring van het experiment.

Naast de vorming van dit team zijn in Breda twee aanvullende maatregelen genomen waar ook in Tilburg voor is gekozen: het laten herleven van de bijstandsuitkering na vrijlating uit kortdurende detentie en de mogelijkheid om een uitzondering te maken op de kostendelersnorm. De andere twee maatregelen die in het Tilburgse experiment zijn opgenomen, werden in Breda reeds aangeboden op basis van bestaande beleidsregels: er is in het experiment niet extra ingezet op die mogelijkheden.

Voor Tilburg en Breda was ook het leren van het experiment, waaronder de wijze van monitoring en evaluatie daarvan, onderdeel van de doelstelling.

1.3 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk staat een nadere beschrijving van het experiment zoals dat door Tilburg en Breda is ingevuld. In hoofdstuk 3 is weergegeven hoe de monitoring en evaluatie van het experiment is aangepakt. Hoofdstuk 4 gaat in op de procesevaluatie: wat heeft zich gedurende het experiment zoal voorgedaan en hoe is daarmee omgegaan? En, niet onbelangrijk, welke lessen kunnen daaruit getrokken worden? Hoofdstuk 5 bevat de resultaten van het experiment, inclusief een kosten-baten analyse die in Breda is uitgevoerd en de klantreizen die in Tilburg in kaart zijn gebracht. In hoofdstuk 6 staan de conclusies die uit de resultaten voortkomen.

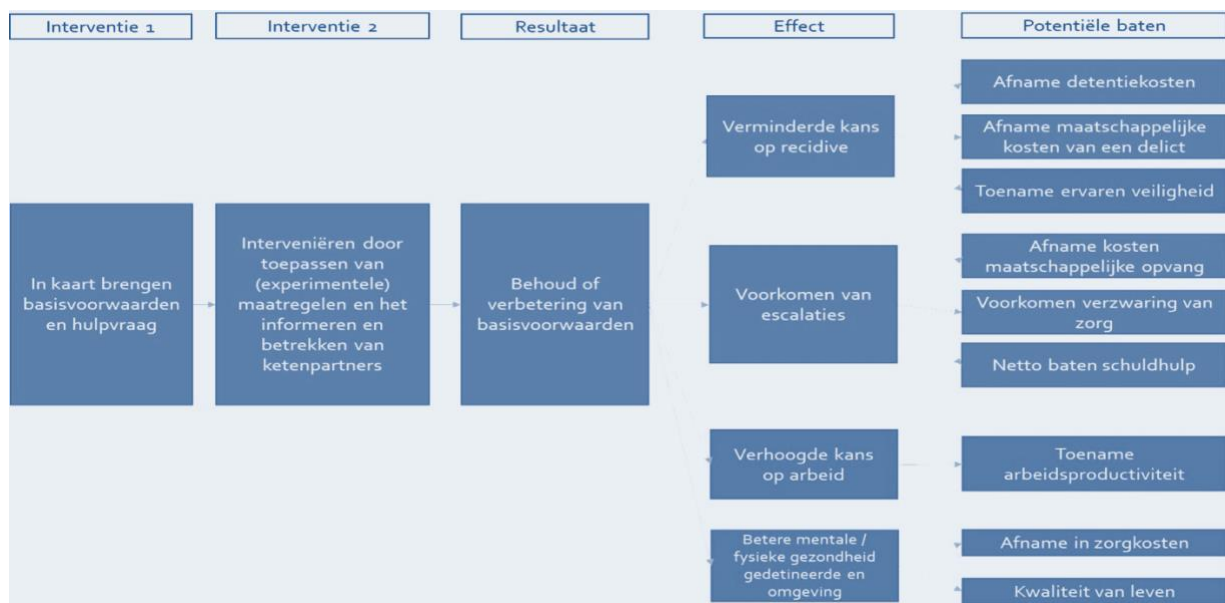
2 Beschrijving experiment

Het doel voor Tilburg en Breda om dit experiment uit te voeren is om vanuit haar gemeentelijke verantwoordelijkheid invloed uit te oefenen op de vijf² basisvoorwaarden/leefgebieden, ervan uitgaande dat dit bijdraagt aan het voorkomen van recidive en het verminderen van maatschappelijke overlast en kosten. Hierbij staat de gedetineerde centraal doordat vanuit de levensloopbenadering wordt gewerkt. Dit houdt in dat de inzet op re-integratie gericht is op de periode tijdens en na detentie, waarbij ook de periode vóór detentie wordt meegenomen door de interventies af te stemmen met al lopende zorg en ondersteuning. Vrijheidsbeneming is immers 'slechts' een afgebakende periode in de levensloop van een inwoner. Gezamenlijk met de gedetineerden wordt dan ook een re-integratieplan opgesteld gericht op het op orde krijgen van de vijf basisvoorwaarden. Met het opstellen van een plan wordt getracht detentieschade te minimaliseren en een grotere verbondenheid te creëren met de re-integratie. De gedachte is dat door in te zetten op een kansrijke terugkeer, de kans op recidive, overlast en maatschappelijke kosten vermindert.

De aanpak gaat uit van een aantal uitgangspunten en verwachte effecten:

- Door tijdig in kaart te brengen wat de status is op de vijf basisvoorwaarden, wordt inzichtelijk gemaakt waar de risico's en hulpvragen liggen (voor en na detentie)
- Door tijdens detentie interventies toe te passen en andere partijen te betrekken en te informeren, kunnen onnodige bureaucratie worden voorkomen, risico's worden verkleind en verbetermogelijkheden worden opgepakt.
- Door het behouden of verbeteren van de vijf basisvoorwaarden en het betrekken van partijen wordt de kans op recidive, escalatie en overlast verminderd.
- Door het verminderen van de kans op recidive en overlast worden via verschillende wegen de maatschappelijke kosten beperkt.

In het onderstaande schema is deze causale keten weergegeven:



² Tilburg richtte zich alleen op inkomen, schulden en huisvesting, Breda op alle vijf de leefgebieden

2.1 Samenstelling en werkwijze re-integratieteam ex-gedetineerden

In dit hoofdstuk beschrijven we de manier waarop de re-integratieteams van Tilburg en Breda hebben gewerkt. In bijlagen zijn diverse documenten opgenomen die met name behulpzaam kunnen zijn voor andere gemeenten die in de werkwijze geïnteresseerd zijn.

2.1.1 Teamsamenstelling, taakverdeling en positionering

Tijdens de start van dit experiment had de gemeente Tilburg al een re-integratieteam dat verantwoordelijk is voor het verlenen van re-integratie aan ex-gedetineerden uit Tilburg en de regio. Het re-integratieteam bestaat uit vijf personen die samen vier formatieplaatsen hebben. Het team bestaat uit twee soorten medewerkers: drie casemanagers (uitvoering/front-office) en twee coördinator(en)/medewerkers backoffice. De casemanagers zijn de medewerkers die met de gedetineerden in gesprek gaan en samen met die gedetineerden en relevante samenwerkingspartners, zowel binnen als buiten de gemeentelijke organisatie, het re-integratieplan vormgeven. De coördinator houdt zich bezig met het proces: zoals het zicht houden op de in- en uitstroom uit detentie (meldingen Digitaal Platform Aansluiting Nazorg (DPAN), half april 2019 vervangen door Applicatie Gegevensverstrekking Gemeenten (AGG)) en de verdeling van casuïstiek over de teamleden. De coördinatoren en/of casemanagers zorgen ook voor samenwerkingsafspraken met partners zowel intern als extern, het sparren en meedenken met de teamleden over wat nodig en mogelijk is in bepaalde casuïstiek. Het re-integratieteam maakt formeel geen deel uit van het Zorg- en Veiligheidshuis Midden Brabant, maar is hier wel fysiek gevestigd. Dit zodat de lijnen met belangrijke ketenpartners kort zijn, ten gunste van de samenwerking.

In Breda is een multidisciplinair re-integratieteam gevormd ten behoeve van de terugkeer van ex-gedetineerden. Dit is deels gedaan naar Tilburgs voorbeeld, deels naar eigen inzicht. Het team bestond uit vijf medewerkers. Twee daarvan waren medewerkers van de gemeente: een coördinator die ten behoeve van dit team in dienst is gekomen van de gemeente en die tevens voor een deel van haar tijd bezoeken bracht aan gedetineerden en een klantmanager Wmo van wie een deel van haar tijd beschikbaar is gemaakt voor inzet op deze taak. Daarnaast waren een medewerker van Reclassering Nederland, een medewerker van Verslavingsreclassering Novadic Kentron en een medewerker van Stichting Maatschappelijke Opvang (SMO) onderdeel van het team. Het team was ondergebracht bij de afdeling Sociaal Domein van de gemeente, maar werkte fysiek vanuit het Zorg- en Veiligheidshuis Baronie Breda. In diverse teams binnen het sociaal domein (Werk en Inkomen, Kredietbank, Wmo en Participatie) zijn vaste contactpersonen benoemd die het eerste aanspreekpunt zijn voor het re-integratieteam ex-gedetineerden.

De medewerkers van het team gingen met de gedetineerden in gesprek en hebben vervolgens samen met de gedetineerden en relevante samenwerkingspartners, zowel binnen als buiten de gemeentelijke organisatie van Breda, het re-integratieplan vormgegeven en daartoe de nodige acties uitgezet, vaak bij de vaste contactpersonen in het sociaal domein. De coördinator hield zich, met hulp van een ondersteuner, daarnaast bezig met het proces: het zicht houden op de in- en uitstroom uit detentie (DPAN), verdeling van casuïstiek over de casemanagers, de samenwerkingsafspraken met partners zowel intern als extern, het sparren en meedenken met de casemanagers over wat nodig en mogelijk is in bepaalde casuïstiek, etc.

2.1.2 Werkwijze, doelgroep en toolbox

De gemeente krijgt een melding wanneer een inwoner gedetineerd is. Tijdens het experiment bezochten de medewerkers van het re-integratie team zo vroeg mogelijk, bij voorkeur in de eerste of tweede week van detentie, gedetineerden in de PI's in de regio, te weten Vught, Grave en Dordrecht. Gedetineerden uit Tilburg die buitenregionaal waren geplaatst kregen een schriftelijk re-integratie aanbod in de PI: als een gedetineerde ondersteuning wilde vanuit de gemeente kon hij/zij contact opnemen met het re-integratie team. Daarnaast werden alle 'first offenders' die buitenregionaal waren geplaatst ook bezocht. Breda pleegde geen inzet op buitenregionaal geplaatsten.

Tijdens de (eerste) gesprekken binnen de PI probeerden de leden van het re-integratieteam de hulpvragen van de gedetineerde in kaart te brengen. De situatie van de gedetineerde op de vijf leefgebieden werd in kaart gebracht en in samenspraak met de gedetineerde werd een re-integratieplan (vanuit de levensloopbenadering) opgesteld. Samen werd gekeken naar de hele geschiedenis van de gedetineerde en werd getracht reeds lopende zorg- en ondersteuningstrajecten tijdens detentie door te laten lopen, of wanneer dat niet mogelijk was, na detentie meteen weer aan te laten vangen. Dit om detentieschade te voorkomen en detentie tevens als een kans te zien voor een gedetineerde om zijn leven weer op de rit te krijgen door de hulp te krijgen die hij voor detentie miste. Door de levensloop van de gedetineerde centraal te stellen en hem zoveel mogelijk de regie te laten voeren zal de betrokkenheid van de gedetineerde, en daarmee de kans op succes, naar verwachting groter zijn.

Inwoners Tilburg en Breda

Tilburg en Breda voeren re-integratie ex-gedetineerden ook uit voor de regio, maar in het kader van het CityDeal- experiment richt de inzet op de re-integratie van ex-gedetineerden zich alleen op personen die zich na detentie (weer) in Tilburg of Breda willen vestigen.

Kortgestraften

De CityDeal focust zich vooral op gedetineerden die tot zes maanden vastzitten. Het is echter in veel gevallen in het begin van de detentieperiode niet duidelijk hoe lang iemand vast zal zitten. Zeker in geval van preventieve hechtenis is daar nog niets over te zeggen. Het is zelfs mogelijk dat iemand na twee weken alweer buiten staat, omdat de preventieve hechtenis geschorst wordt. In andere gevallen kan de preventieve hechtenis drie maanden duren, gevolgd door een detentie van meerdere jaren. Dat betekent dat ten tijde van het bezoek van het re-integratieteam aan de gedetineerde het nog niet duidelijk is of de gedetineerde valt onder de doelgroep zoals verwoord in de CityDeal. Omdat dit voor het grootste deel wel zal gelden, is ervoor gekozen om hier op voorhand niet op voor te sorteren en ongeacht de verwachte verblijfsduur de betreffende gedetineerde te bezoeken.

Kwetsbare groep

De inzet van het re-integratieteam is er ook op gericht om de kwetsbaarheid van ex-gedetineerden te verminderen door de basisvoorwaarden goed te organiseren. Het kan zijn dat het re-integratieteam tijdens een bezoek ontdekt dat de betreffende gedetineerde niet onder de doelgroep valt, omdat er geen reden is te denken dat de basisvoorwaarden niet geregeld zullen zijn bij de terugkeer in de samenleving. In die gevallen blijft het bij een eerste bezoek. Het voordeel van het bezoek is in dit geval dat de betreffende persoon in beeld is en dat het contact is gelegd: mocht na verloop van tijd

iets veranderen, is verbinding snel gelegd. In geval een gedetineerde geen hulpvraag stelt, maar er zorgen zijn bij de re-integratiemedewerker en/of diens collega's binnen de gemeente, kan op basis van maatwerkafspraken toch zorg en ondersteuning worden ingezet, mogelijk in de vorm van bemoeizorg.

Regionaal geplaatst

Niet alle gedetineerden die zich na detentie (weer) vestigen in Tilburg of Breda zijn geplaatst in een penitentiaire inrichting op een redelijke reisafstand van de gemeente. De inrichtingen die redelijk bereikbaar zijn liggen in Grave, Vught en Dordrecht. Gedurende het experiment is de inzet alleen gericht geweest op gedetineerden die regionaal (in een van de drie voornoemde inrichtingen) geplaatst zijn.

Toolbox

De middelen die het re-integratieteam voorhanden heeft om slagvaardig te werken aan succesvolle re-integratie, noemen we de 'toolbox'. Voor een deel bestaat deze toolbox uit zaken die in het sociaal domein voor alle inwoners beschikbaar zijn, inclusief mogelijkheden tot maatwerk. In het experiment werd in Tilburg extra ingezet op het aanbieden van mogelijkheden die reeds bestonden specifiek voor deze doelgroep: direct geld voor levensonderhoud en het doorbetalen van vaste lasten gedurende detentie. In Breda werden deze mogelijkheden al actief aangeboden aan (ex)gedetineerden die zich bij de gemeente meldden. Naast deze bestaande mogelijkheden is in het kader van dit experiment de toolbox in beide steden aangevuld met twee aanvullende tools (in het experiment 'maatregelen' genoemd) in het kader van de Participatiewet: een uitzondering op de kostendelersnorm en het laten herleven van de bijstandsuitkering.

1. De bijstandsuitkering na vrijlating uit kortdurende detentie (maximaal 6 maanden) laten herleven na einde detentie op basis van reeds bekende gegevens.

Om het risico op detentieschade en recidive te verkleinen is het belangrijk dat mensen direct na vrijlating over geld kunnen beschikken. Wanneer iemand in detentie gaat, is deze van rechtswege uitgesloten van het recht op bijstand (artikel 13 Participatiewet) en wordt de uitkering beëindigd. Om ervoor te zorgen dat iemand bij vrijlating zo snel mogelijk over geld kan beschikken, wordt de uitkering na detentie versneld gerealiseerd. Dit wordt 'herleven' genoemd. Als actuele informatie ontbreekt wordt oude en bij de gemeente bekende gegevens gebruikt om het proces niet te vertragen. De gedachte is namelijk dat er in de periode van detentie niet veel gewijzigd kan zijn in de inkomens- en vermogenssituatie. Om te voorkomen dat de gegevens waarop de uitkering wordt toegekend te oud zijn, is voorgesteld om deze procedure te beperken tot detenties van maximaal zes maanden. Tevens kan indien nodig over drie maanden een heronderzoek gepland worden om het vermogen definitief met nieuwe informatie vast te stellen. Deze procedure gold alleen voor mensen die voor detentie een bijstandsuitkering ontvingen. Voor andere personen en langer gedetineerden gold de normale procedure. Zie bijlagen C en F voor het volledige werkproces dat is gehanteerd.

2. De kostendelersnorm voor korte duur (drie maanden met mogelijkheid tot verlenging tot maximaal een jaar) niet toepassen wanneer iemand vanwege het ontbreken van huisvesting wordt opgevangen door een persoon met een bijstandsuitkering. Er moet hierbij aantoonbaar sprake zijn van een noodzaak tot deze huisvesting en inspanning om andere huisvesting te regelen.

Ex-gedetineerden hebben vaak geen woning na vrijlating uit detentie, waardoor zij regelmatig in de maatschappelijke opvang belanden. Dit is geen stabiele woonsituatie, werkt recidive en overlast in de hand en kan tevens tot grote maatschappelijke kosten leiden. Het (tijdelijk) loslaten van de kostendelersnorm kan de bereidheid tot het tijdelijk huisvesten van ex-gedetineerden vergroten. De bedoeling is een tijdelijke regeling, waarbij de belanghebbende de tijd en rust gegund wordt om te zoeken naar een meer permanente oplossing.

Bij de ontwikkeling van deze maatregel voor dit experiment is ervoor gekozen om deze in te zetten voor een bredere doelgroep voor de duur van drie maanden, met de mogelijkheid tot verlenging met steeds drie maanden tot een maximum van een jaar. Er moet sprake zijn van noodzakelijke tijdelijke huisvesting en de belanghebbende in kwestie moet zelfstandig op zoek gaan naar duurzame huisvesting. Bij onvoldoende inspanning wordt de kostendelersnorm alsnog toegepast.

Artikel 18 lid 1

De norm die aan de inwonende persoon wordt toegekend, is maatwerk. De hoogte is afhankelijk van de aantoonbare woonkosten en woonlasten die iemand heeft. Heeft iemand geen aantoonbare woonkosten en/of woonlasten, dan wordt de uitkering met 10% of 20% verlaagd op grond van art. 18 lid 1 /gemeentelijk beleid.

Altijd moeten de mensen goed geïnformeerd worden dat het niet toepassen van de kostendelersnorm consequenties kan hebben voor andere toeslagen, de verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de (ex-)gedetineerden en zijn netwerk.

Zie bijlagen C en F voor het volledige werkproces dat is gehanteerd.

3. Direct na ontslag uit detentie wordt geld voor levensonderhoud geregeld, als bijzondere bijstand dan wel als voorschot op de uitkering voor levensonderhoud.

Zoals gezegd bestond deze mogelijkheid al en werd dit in Breda ook al voor ex-gedetineerden toegepast, maar is deze in Tilburg nieuw toegepast en actief aangeboden voor de doelgroep ex-gedetineerden. In de oude situatie konden Tilburgse gedetineerden die vrijkwamen in afwachting van de eerste uitbetaling van hun uitkering een voorschot krijgen. Op deze manier konden zij direct na detentie in hun eerste levensonderhoud voorzien. Een nadeel van het werken met een voorschot is dat iemand aan het eind van de maand mogelijk met een gat komt te zitten, omdat het reeds ontvangen voorschot op de uitkering wordt ingehouden. Op deze manier ontstaat er dus eenzelfde probleem, alleen wordt het probleem even uitgesteld. Daarom is er als onderdeel van het experiment van Tilburg voor gekozen om, wanneer noodzakelijk, bijzondere bijstand voor liquiditeit te verstrekken. Het is in het leven geroepen om te voorkomen dat iemand zonder geld komt te zitten en dit de kans op recidive vergroot.

4. Bijzondere bijstand voor doorbetaling van vaste lasten bij einde uitkering wegens detentie actief aanbieden op basis van screening.

Voor gedetineerden is er de mogelijkheid om zelf bijzondere bijstand in de vorm van doorbetaling van de vaste lasten aan te vragen. Voor gedetineerden die over een eigen huurwoning beschikken en als gevolg van het oplopen van een huurachterstand - voortkomend uit de detentie - dakloos dreigen te worden, kan de gemeente op basis van maatwerk de maandelijkse huurlasten voor een periode van maximaal zes maanden doorbetalen. Dit wordt gedaan om te voorkomen dat gedetineerden gedurende detentie dakloos raken. Deze mogelijkheid tot het doorbetalen van vaste lasten bestond al, maar werd in Tilburg op basis van screening in de PI nadrukkelijker en actiever aangeboden.

3 Aanpak en procesevaluatie monitoring en evaluatie

De monitoring en evaluatie van dit experiment kende haar eigen dynamische agenda. Dit proces was onderdeel van de doelstelling het experiment: leren van de ervaringen, ook voor wat betreft monitoring en evaluatie van dit soort experimenten. Er is gedurende het proces dan ook herhaaldelijk bijgestuurd op de manier waarop data werd verzameld. Ook is op verschillende momenten de aanpak op onderdelen gewijzigd.

3.1 De onderzoekopzet bij aanvang

In het onderzoek is beoogd inzicht te verschaffen in de mate van causaliteit en effectiviteit van de experimentele werkwijze van de gemeenten Tilburg en Breda rondom de re-integratie van ex-gedetineerden. Het gaat dan om het verband tussen de werkwijze en de vijf leefgebieden. Het onderstaande conceptuele model is daarbij gehanteerd. In dit model worden de belangrijkste variabelen weergegeven, evenals het veronderstelde causale verband en de veronderstelde correlaties. De oranje boog impliceert een causaal verband tussen de experimentele werkwijze van de gemeenten en een verkleinde kans op recidive. Daarnaast werd verondersteld dat er correlatie bestaat tussen 1) de experimentele werkwijze en een verbetering op de vijf basisvoorwaarden en 2) tussen de verbetering op de vijf basisvoorwaarden en een verkleinde kans op recidive.



Figuur: conceptueel model (R. Stolzenbach, 2018).

Het experiment en het evaluatieonderzoek was gericht op de beïnvloeding van de situatie op de vijf leefgebieden door inzet van de experimentele werkwijze. Daarbij werd verondersteld dat een positieve verandering op de leefgebieden vervolgens bijdraagt aan het verkleinen van de kans op recidive³. Het was in de context van dit experiment niet mogelijk om een rechtstreeks verband tussen de experimentele werkwijze en recidive aan te tonen. Dit kwam met name door de korte duur van het experiment waardoor recidive nog niet te meten was. In het algemeen is het aantonen van een verband tussen een werkwijze en recidive lastig vanwege de vele andere factoren die van invloed zijn op recidive. Ook is het vinden van geschikte data in dit experiment lastig gebleken.

³ In de meest recente [nazorgmonitor](#) van het WODC wordt ingegaan op de invloed die de situatie op de vijf leefgebieden heeft op het recidiverisico.

De insteek was bij aanvang om een (quasi-)experimenteel onderzoek te doen om de effectiviteit van de interventie te toetsen. Bij het uitvoeren van een experiment wordt onderzoek gedaan naar het effect van de blootstelling aan een bepaalde interventie. Bij het uitvoeren van experimenteel onderzoek moet er onderscheid bestaan tussen een zogeheten controlegroep en een experimentele groep. De experimentele groep in het experiment wordt blootgesteld aan een bepaalde interventie, terwijl de controlegroep niet aan deze interventie wordt blootgesteld (Kooreman & Potters, 2011). Ook zijn er in zo'n onderzoek verschillende meetmomenten: een nulmeting, ofwel voormeting, en een éénmeting, ofwel een nameting.

De interventie die hier centraal stond voor Breda was 'het aanbieden van een spreekuurgesprek al tijdens detentie in de penitentiaire inrichtingen (PI's) Vught, Grave en Dordrecht'. De bedoeling was om zichtbaar te maken of er een significant verschil waarneembaar is tussen het wel- of niet aanbieden van een spreekuurgesprek al tijdens detentie in de PI met oog op het eerder kunnen faciliteren van de vijf basisvoorwaarden. De interventie die centraal stond voor Tilburg was de inzet van de vier maatregelen om de 'toolbox' van het re-integratieteam ex-gedetineerden te vergroten ter bevordering van de ondersteuning op de vijf basisvoorwaarden. De veronderstelling is immers dat het op orde hebben en brengen van deze vijf leefgebieden van positieve invloed is op een succesvolle re-integratie in de maatschappij, waardoor de kans op recidive, overlast en maatschappelijke kosten in de samenleving afneemt. Door beide interventies mee te nemen in de monitoring en evaluatie, konden beide steden profiteren van elkaars invulling van het experiment en de lessen die daaruit voortkwamen.

De nulmeting zou bestaan uit data over de gedetineerden die een jaar voorafgaand aan de start van het experiment zijn uitgestroomd uit de drie genoemde PI's: zij vormden de controlegroep. De experimentele groep zou bestaan uit de gedetineerden die gedurende de uitvoering van het experiment bezocht werden door het re-integratieteam.

Om de mate van effectiviteit van de experimentele werkwijze omtrent de re-integratie van ex-gedetineerden in kaart te brengen, is een combinatie gemaakt van zowel kwalitatief als kwantitatief onderzoek. Het kwantitatieve gedeelte van het onderzoek richt zich op de cijfers die voortkomen uit een nulmeting en de resultaten van de experimentele werkwijze. Ter aanvulling op het meten van de effectiviteit van de experimentele werkwijze, is ook kwalitatief onderzoek uitgevoerd. Zo zijn verschillende interviews afgenomen met professionals en zijn per mail enkele open vragen gesteld aan de respondenten in dit onderzoek. Hierbij is gevraagd naar de interpretaties en ervaringen met de experimentele werkwijze.

3.2 Inzichten tussenevaluatie: bijstellen onderzoeksplan

Vanaf de start hebben twee onderzoekers (stagiaires van de opleiding Besturen van Veiligheid van de Radboud Universiteit Nijmegen) zich ingezet om de data voor de nul- en eenmeting te verzamelen. Er zijn samen met de projectleiders en de beide re-integratieteams indicatoren opgesteld waarop gemeten zou moeten worden. Bij het daadwerkelijk verzamelen van de data werden de onderzoekers geconfronteerd met het feit dat gemeentelijke systemen meestal niet zijn ingericht om onderzoek te doen. In systemen van bijvoorbeeld het sociaal domein, werk en inkomen en het re-integratieteam ex-gedetineerden zijn gedetineerden niet apart gelabeld, waardoor informatie

handmatig moest worden verzameld om die vervolgens 'door het systeem te kunnen halen'. Het was vervolgens lang niet altijd mogelijk om de gewenste data 'uit te draaien' en het bleek dat in de systemen veelal geen sprake was van eenduidige registratie/rapportage.

Veel informatie in de dataset was bovendien afkomstig van de informatie uit DPAN-formulieren (meldingen met informatie op de vijf basisvoorwaarden vanuit de PI's). De informatie in DPAN is gebaseerd op informatie die gedetineerden bij binnenkomst verstrekken aan medewerkers van de PI. Het is bekend dat die informatie niet altijd juist is. Professionals geven aan dat dit meerdere verklaringen kan hebben, waaronder tijdsdruk in de PI, waardoor minder ruimte is om uitgebreid door te vragen, maar ook beperkt inzicht/overzicht van veel gedetineerden in hun eigen situatie. In Breda is het verschil tussen informatie die een gedetineerde in eerste instantie geeft en de informatie die in gemeentelijke registratiesystemen terug te vinden geanalyseerd. Het komt onder gedetineerden die aangeven een hulpvraag te hebben (N=78) 32 keer voor dat de informatie die de gedetineerde geeft in het gesprek met de gemeente op één of meer leefgebieden niet overeenkomt met informatie uit een gemeentelijk systeem. De verwachting is dat de afwijking bij informatie die gedetineerden geven aan Justitiemedewerkers nog groter zal zijn: professionals uit beide werkvelden (PI's en gemeenten) geven aan dat de gedetineerden vaak terughoudend zijn, omdat ze bang zijn dat de informatie gedurende hun verblijf of in hun strafproces tegen hen gebruikt zal worden. Die vrees is minder aanwezig in contact met de gemeente, omdat zij vanuit een andere - niet-justitiële - context en met een ander doel met hen contact legt.

Los van de onbetrouwbaarheid van de informatie die via DPAN-formulieren bij de gemeente binnenkomt, is de informatie die daarop beschreven staat regelmatig ook multi-interpretabel. Al met al is DPAN geen betrouwbare bron gebleken om de feitelijke informatie van gedetineerden te achterhalen. Op het vergoten van de betrouwbaarheid van de DPAN-formulieren is vanuit het experiment niet ingezet, omdat Dienst Justitiële Inrichtingen (ministerie van Justitie en Veiligheid) met een nieuw systeem AGG zou komen per mei 2019. Dit nieuwe systeem is ten tijde van het opstellen van dit rapport inmiddels in gebruik genomen.

Door de projectleiders en onderzoekers in Tilburg en Breda is, in samenspraak met de landelijke projectleiding van de CityDeal en de onderzoeker die aan het landelijke project gekoppeld was, geconcludeerd dat de nulmeting vanwege bovenstaande inzichten dusdanig onbetrouwbare informatie bleek te bevatten dat deze niet bruikbaar was als controlegroep. De onderzoeksaanpak is daarom aangepast, waarmee meer focus kwam te liggen op het zichtbaar maken van het resultaat van de werkwijze voor de experimentele groep. In de dataverzameling is bovendien meer focus gelegd op data die specifiek voor het doel van de evaluatie van het experiment werd verzameld, in plaats van het gebruiken van informatie uit bestaande systemen. Er is daartoe ingezet op:

- Eenduidige manier van rapporteren door beide re-integratieteams: Tilburg heeft dankzij de checklist van Breda, ook een soortgelijke checklist ingevoegd in hun werkwijze en bij het team het belang van goed en eenduidig rapporteren benadrukt;
- Verrijken en meer betrouwbaar maken van de data door informatie uit de checklists te toetsen aan gemeentelijke systemen en het beeld dat daaruit naar voren komt op te nemen in de dataset. In Breda is dit ook met terugwerkende kracht gedaan: ook de data uit de eerste helft (vóór de tussenevaluatie) is op deze manier verbeterd. In Tilburg is ervoor gekozen deze inspanning achterwege te laten, omdat dit geen meerwaarde zou opleveren aangezien de checklist daar nog niet in gebruik was en dus in de basis al minder data beschikbaar waren om te toetsen;

- Ex-gedetineerden die daar toestemming voor hebben gegeven zijn zes maanden na ontslag uit detentie gebeld om te vragen hoe het nu met ze gaat (meting 'na zes maanden'). In Tilburg zijn gedetineerden steekproefsgewijs benaderd door de onderzoeker, in Breda is door medewerkers van het re-integratieteam gepoogd om met alle ex-gedetineerden in contact te komen (dat was reeds vanaf de start onderdeel van het werkproces)⁴;
- Uitgebreide telefonische interviews met een aantal gedetineerden om meer 'beeld en geluid' te krijgen bij hun ervaringen en gedachten over het effect van de werkwijze;
- (Aanvullende) interviews met professionals;
- In beeld brengen van een aantal klantreizen (Tilburg);
- Uitvoeren van een kosten-baten analyse (Breda).

Bovenstaande ingrepen in de aanpak hebben ertoe geleid dat de data die in deze rapportage gebruikt is ten behoeve van de evaluatie en voldoende betrouwbaar is.

3.3 Keuzes over de te gebruiken data

Tijdens het experiment hebben Tilburg en Breda zo veel mogelijk afgestemd over de monitoring om de gegenereerde data te kunnen gebruiken voor vergelijking van de resultaten. Hierbij spelen diverse lokale verschillen een rol. Hieronder staat toegelicht welke keuzes er zijn gemaakt om zo optimaal mogelijk data te vergelijken en analyses te kunnen maken. Ook zijn keuzes gemaakt in relatie tot gedetineerden die niet bezocht zijn en gedetineerden die geen hulpvraag hadden.

Tilburg: alleen tweede deel experiment in dataset

De experimentele groep van Tilburg is opgedeeld in deel I en deel II. Na de tussenevaluatie is gebleken dat het verzamelen van data lastig is uit een gemeentelijk systeem dat daar niet op is ingericht. Hieruit werd geconcludeerd dat de gegenereerde data uit deel I (N=103) onvoldoende betrouwbaar waren om goede analyses te kunnen maken. Daarom is besloten om voor deel II een checklist te ontwikkelen (die is afgestemd op de checklist van Breda) met aanvullende indicatoren die zijn bijgehouden door het re-integratie team (zie bijlage B). Dit in de hoop meer zuivere data te genereren en tot een duidelijker resultaat te komen. De focus lag hierbij op: is er een hulpvraag, welke hulpvraag op welke leefgebieden zijn er dan en welke beoordeling geeft de (ex-)gedetineerde over zijn eigen leven voor en na detentie en de hulp van de gemeente bij de re-integratie. Voor de zuiverheid van de data is ervoor gekozen om enkel de data uit deel II (N=130, periode november 2018 t/m maart 2019) te gebruiken voor de analyses en resultaten.

Wel of niet bezocht

Uitgangspunt was om alle gedetineerden te bezoeken en te spreken. Dit is in de praktijk niet altijd mogelijk gebleken. Het kwam regelmatig voor dat een gedetineerde geschorst werd, waardoor het geplande bezoek niet doorging. Ook kwam het voor dat een gedetineerde niet in gesprek wenste te gaan met de gemeente. In een enkel geval werd direct na detentie alsnog contact met de gemeente opgenomen, dit is meegenomen in de data. Voor de gedetineerden die niet bezocht en/of gesproken zijn, is dus niet bekend of sprake was van een hulpvraag. Deze groep is uit de dataset gehouden.

⁴ In het begin werd dit nog door de onderzoeker geprobeerd, maar het bleek dusdanig lastig om contact te leggen dat in overleg met het team is besloten dat de medewerker van het team die de betreffende gedetineerde tijdens het spreekuur in de PI heeft gesproken ook het contact na zes maanden legt.

Wel of geen hulpvraag

Een deel van de gedetineerden die bezocht en gesproken zijn heeft aangegeven geen hulpvraag te hebben. Dat wil niet zeggen dat er geen problemen waren. Het kan zijn dat op één of meerdere leefgebieden wel problemen waren, maar dat de gedetineerde daarbij geen hulpvraag had voor de gemeente. Uit privacy-oogpunt is ervoor gekozen om informatie over deze cliënten niet op te nemen in de dataset.

Doelgroep dataset en betekenis voor interpretatie

Volgend uit bovenstaande keuzes zijn de analyses in hoofdstuk vijf beperkt tot bezochte gedetineerden met een hulpvraag, waarbij dit voor Tilburg bovendien beperkt is tot alleen deel II van het experiment. Het gaat hierbij dan om een totaal van 85 (ex-)gedetineerden voor Tilburg en 78 (ex)gedetineerden voor Breda. Deze keuzes maken wel dat de resultaatbeschrijvingen gaan over alléén gedetineerden met een hulpvraag: als er bijvoorbeeld staat dat 20 procent van de doelgroep een bepaalde eigenschap heeft, gaat dit dus om 20 procent van de gedetineerden mét een hulpvraag. Voor gedetineerden zonder een hulpvraag, die dus niet in het rapport zijn meegenomen, kan de verhouding anders liggen.

4 Terugblik: verloop van het experiment (procesevaluatie)

In dit hoofdstuk blikken we terug op het proces vanaf het ondertekenen van het convenant door de bestuurders van Tilburg en Breda waarin zij zich committeerden aan de CityDeal, tot en met de evaluatie van het experiment. Wat zijn we onderweg tegengekomen? Welke acties hebben we vervolgens ondernomen? Wat hebben we ervan geleerd?

4.1 Gezamenlijke terugblik Tilburg en Breda

In deze paragraaf blikken de projectleiders van Tilburg en Breda gezamenlijk terug op de ervaringen die zijn opgedaan tijdens de uitvoering van het experiment. Om te beginnen staat beschreven wat de ervaring is geweest met het werken in de context van het landelijke project. Daaronder wordt ingegaan op de samenwerking tussen de beide steden op het experiment rond ex-gedetineerden.

Werken in landelijke context CityDeal

De CityDeal Zorg voor Veiligheid in de Stad betrof zeven experimenten. Hoewel het allemaal experimenten waren die gingen over (samenwerking op) het snijvlak zorg-veiligheid, verschilde de inhoud sterk per deelnemende stad. Dat maakte dat de uitwisseling tussen landelijke projectleiders grotendeels procesmatige zaken betrof (hoe voer je een experiment uit, hoe richt je monitoring in, etc.) en rode draden die in meerdere experimenten terugkwamen (wat betekent privacywetgeving voor de samenwerking tussen zorg en veiligheid, hoe zorg je voor bestuurlijk draagvlak, hoe betrek je inwoners, etc.). Inhoudelijke uitwisseling over bijvoorbeeld het onderwerp en de doelstellingen van de experimenten was minder mogelijk. Omdat Tilburg en Breda samen op hetzelfde onderwerp actief waren, was de onderlinge uitwisseling en samenwerking van grotere meerwaarde (zie ook hieronder). De projectleiders van beide steden hebben daardoor in algemene zin meer aan elkaar gehad dan aan de overige deelnemende steden.

Naast het verschil in inhoud, was ook de fasering van de voorbereiding en uitvoering van de experimenten verschillend. Geen van de steden had een vastomlijnd plan van aanpak ten tijde van de ondertekening van het convenant en het tempo waarmee vervolgens plannen gemaakt en uitgevoerd werden verschilden per stad, afhankelijk van de lokale omstandigheden. Dit maakte dat ook ervaringen en behoeften in het proces steeds verder uiteen gingen lopen, waardoor de uitwisseling daarover ook steeds minder van waarde kon zijn.

Vanwege het verschil in aard van de experimenten, bleek de vooraf afgesproken wijze van monitoring (uitvoering van een nulmeting en een één-meting om zodoende effectiviteit aan te tonen) niet voor iedere stad even uitvoerbaar. Achteraf gezien zou een onderzoeksplan op maat per experiment naar verwachting veel energie hebben gescheeld.

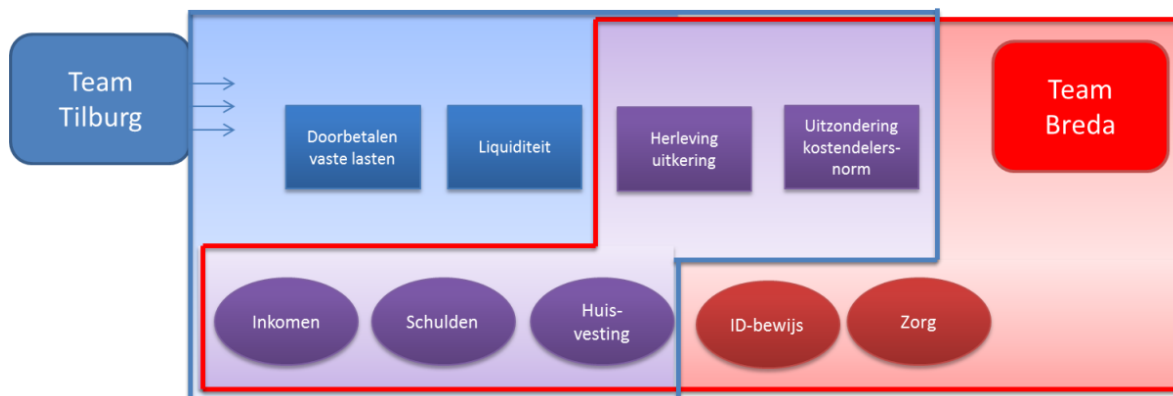
Het inzetten van landelijke projectleiding is prettig geweest, omdat er één partij het overzicht had en de tijdslijn bewaakte. Tevens bood de CityDeal-context een (landelijk) podium om de ervaringen die werden opgedaan in de experimenten, die ook voor andere steden relevant zijn, snel en efficiënt te delen. Doordat het experiment rond re-integratie ex-gedetineerden in het proces vrijwel steeds het verst gevorderd was en de meest concrete resultaten opleverde, werd het relatief vaak als voorbeeld gebruikt op landelijke bijeenkomsten of in schriftelijke communicatie. Beide projectleiders hebben dan ook herhaaldelijk inzet gepleegd om invulling te geven aan het delen van hun ervaringen. Naar

mening van de projectleiders was dit, hoewel om veelal begrijpelijke redenen, soms wat uit balans in vergelijking tot de mate waarin andere experimenten binnen de CityDeal voor het voetlicht werden gebracht.

Het concept van de 'Rijksvraag' is toegepast in het experiment rond ex-gedetineerden. Het betrof een Rijksvraag over de regionale plaatsing (zie bijlage J). Dit heeft niet direct tot duidelijke oplossingen geleid maar heeft wel het begrip over de kwestie vergroot. Nog altijd vormt het feit dat gedetineerden niet altijd in de regio van de gemeente van terugkeer geplaatst worden een knelpunt in een goede voorbereiding op de terugkeer.

Samenwerking tussen Tilburg en Breda

De samenwerking tussen beide steden heeft veel meerwaarde gehad in het proces, en daarmee uiteindelijk ook voor het resultaat, van het experiment. Beide steden hebben deels dezelfde, deels verschillende onderdelen van het experiment uitgevoerd (zie hieronder de verdeling van de onderdelen over de beide steden), maar gezamenlijk heeft het een totaalbeeld opgeleverd waar beide steden – en andere steden in het land – hun voordeel kunnen doen.



Figuur: Schematische weergave van de invulling per experiment van Tilburg & Breda

Het was voor de projectleiders prettig om regelmatig te kunnen sparren, zowel in aanloop naar als tijdens de uitvoering van het experiment. Ook hebben de re-integratieteams onderling ervaringen kunnen uitwisselen om van elkaar te leren. Door deze samenwerking heeft Breda aan de voorkant kunnen meeliften op de ervaringen van het reeds bestaande re-integratieteam ex-gedetineerden van Tilburg en is een groot deel van de in Breda gehanteerde werkprocessen op die ervaringen gebaseerd. Andersom heeft Tilburg in de loop van het experiment de werkwijze van haar re-integratieteam op onderdelen aangepast naar voorbeeld van keuzes die in Breda werden gemaakt. Denk hierbij aan o.a. het invoeren van de checklist als gespreksleidraad en de visie op het aanpassen van werkprocessen in het licht van de vereisten van privacywetgeving. Op deze manier plukten beide steden zowel de vruchten van het fundament van een reeds bestaand team, als van de mogelijkheid om een team speciaal voor dit experiment nieuw op te zetten.

Het onderling sparren vanuit de verschillende contexten van beide organisaties hielp in het helder krijgen van de knelpunten in de uitvoering van het experiment en het onderzoek/de evaluatie en mogelijkheden om daarmee om te gaan. Het samen constateren dat de cijfers te beperkt waren (zowel in hoeveelheid als in betrouwbaarheid) om voor zichzelf te spreken heeft er uiteindelijk toe geleid dat een junior onderzoeker is ingezet die voor beide steden, naast het voortzetten van het

verzamenen van data/cijfers, een belangrijke bijdrage heeft geleverd in de het verkrijgen van meer kwalitatieve informatie. Zo zijn de interviews uitgebreid en verdiept en is in een klantreis uitgevoerd (Tilburg) en een kosten-baten analyse (Breda). Deze extra inzet op het vergaren van kwalitatieve informatie hielp om de meerwaarde en beperkingen van de werkwijzen zichtbaar te maken.

4.1.1 Bijzonderheden proces Tilburg

Tilburg wilde vooral kijken wat zij als gemeente in het werkproces zelf kon betekenen om de werkwijze gericht op het op orde krijgen van de vijf basisvoorwaarden te optimaliseren. Daarvoor is gekeken naar welke maatregelen er al waren die een bijdrage konden leveren. Hieruit bleek een maatregel al te bestaan die met extra inzet mogelijk een bijdrage kon leveren aan het optimaliseren van de werkwijze, namelijk doorbetaling vaste lasten. Daarnaast bestond al de mogelijkheid tot het verschaffen van liquiditeit, maar deze interventie is voor ex-gedetineerden in het proces nieuw toegevoegd. Ook zijn er twee nieuwe maatregelen ontwikkeld met betrekking tot knelpunten op de basisvoorwaarden huisvesting en inkomen: loslaten kostendelersnorm en herleven uitkering. In het kader van het experiment is de werkwijze rondom deze maatregelen uitgewerkt voor re-integratie ex-gedetineerden en zijn de gemeentelijke afdelingen Veiligheid & Wijken en Werk & Inkomen hiermee aan de slag gegaan.

Proces experiment deel I (vóór tussenevaluatie, periode april t/m augustus 2018)

Opstart en interne samenwerking

In januari 2018 is begonnen met het toepassen van bovenstaande maatregelen bovenop het reguliere aanbod voor ex-gedetineerden, in april is de monitoring gestart. Dit betekende verandering in werkwijze voor Werk & Inkomen en team re-integratie ex-gedetineerden (hierna team genoemd). Het team kreeg extra mogelijkheden in hun 'toolbox' om aan te bieden aan de gedetineerden. Dit was nieuw en soms onbekend, waardoor het wat opstarttijd nodig had om de maatregelen in te zetten. Daarnaast moest er een nieuwe samenwerking ontstaan tussen de teams om uitvoering van de maatregelen goed te laten verlopen. Door onder andere evaluatiemomenten in te plannen met de teams om knelpunten te bespreken, ontstond er meer kennis over elkaars werkzaamheden en voornamelijk meer begrip. Collega's wisten elkaar sneller te vinden en belden elkaar sneller bij onduidelijkheden, waardoor de samenwerking steeds soepeler verliep. Door het team zelf een actieve rol te geven in het ontwerpen van processen en werkafspraken ontstond goede energie en eigenaarschap die een positieve invloed hadden op het verloop van het experiment.

Werkprocessen en privacy (AVG)

Daarnaast is ingezet op de werkwijze van het re-integratie team. Om het experiment succesvol te laten verlopen is met het team gekeken hoe de werkwijzen waren, wat al goed liep en waar optimalisatie nodig was. Dit liep samen met de ontwikkelingen rondom de inwerkingtreding van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Tijdens het verbeteren van de werkprocessen is ook gekeken welke aanpassingen wenselijk waren, zodat het beter paste in de vereisten van de privacywetgeving.

Om dit proces goed te laten verlopen en omdat dit een onderdeel moest worden van de nieuwe werkwijze, is dit alles in volledige samenwerking en afstemming gedaan met het re-integratie team. Dankzij deze inzet ontstond er nog meer kennis en begrip over de meerwaarde van de CityDeal voor Tilburg op re-integratie van ex-gedetineerden. Tevens hielp het om kennis over de AVG te vergroten

en de betekenis ervan concreet te maken voor de werkzaamheden van het team. Dit om positief kritisch te kunnen kijken naar mogelijkheden en verbeteringen en hierop acties uit te zetten. Dit alles heeft bijgedragen aan de motivatie van teamleden die het moesten gaan uitvoeren.

Proces experiment deel II (na tussenevaluatie, periode september 2018 t/m maart 2019)

De processen uit deel I zijn doorgevoerd in deel II. Dit betekent dat er blijvende evaluatiemomenten met Werk & Inkomen en team re-integratie ex-gedetineerden zijn gehouden om de samenwerking te blijven optimaliseren en de contacten warm te houden. Ook ontstond steeds meer betrokkenheid en bewustwording bij het team om goed te rapporteren en te verantwoorden wat je doet, waarom je dit doet en hoe je dit zo efficiënt mogelijk kunt doen.

Ophalen gegevens en rapporteren

Uit de tussenevaluatie bleek dat ondanks alle inzet en verbeteringen het genereren van goede data een lastig punt bleek. De registratiesystemen zijn er onvoldoende voor ingericht en de teamleden rapporteerden niet op een eenduidige manier. Om hier meer eenduidigheid in te creëren is er in samenwerking met het team en in afstemming met de onderzoeker een checklist (op basis van de checklist van Breda) opgesteld. Hierbij zijn ook vragen toegevoegd om missende data op te halen.

Gedurende en na afloop van de uitvoering van het experiment

Rapportagesysteem

Om voor de toekomstige dataverzameling en onderzoeken niet tegen hetzelfde probleem aan te lopen is het optimaliseren van het rapportagesysteem noodzakelijk. Hiervoor is gekeken naar de inrichtingen van het systeem, zodat er in de toekomst goede datasets/managementinformatie uit de systemen kan worden gehaald, zoals inzicht in hulpvragen en uitgezette acties. Er is ook gekeken of het efficiënter en tijdbesparender kan door minder, kortere en makkelijkere vragen/opties/stappen aan te passen in het systeem. Dit heeft geleid tot concrete (voorstellen voor) ICT-aanpassingen.

Borging van de werkwijze met inachtneming resultaten CityDeal

Dankzij de CityDeal heeft het team goed nagedacht over het bestaansrecht van het team, rollen en taken en vooral verantwoordelijkheden. Wat doen we, waarom doen we het en hoe kan het beter? Om samenwerking tussen verschillende teams en afdelingen te verbeteren is het team bezig met een kennismakingsronde langs de belangrijkste teams die met re-integratie te maken krijgen, binnen o.a. Werk & Inkomen en Sociaal. Ook zijn aanvullende werkprocessen en werkafspraken opgesteld om duidelijkheid te verschaffen in eenieders rol en verantwoordelijkheid. Gedurende het verloop van het experiment werd de samenwerking, mede door voornoemde interventies, steeds beter. Ook nu de pilotfase is afgelopen blijft investering hierop belangrijk.

4.1.2 Bijzonderheden proces Breda

Aanloop naar start experiment

Voorafgaand aan de start van het experiment was er in Breda één fulltime coördinator re-integratie ex-gedetineerden, die ook voor de tien regiogemeenten werkte. Een groot deel van de gedetineerden, met name zij die maar kort in detentie zitten, bereikte deze coördinator niet of niet op tijd om inzet te plegen ten behoeve van de terugkeer.

Samen met partners binnen en buiten de gemeentelijke organisatie is in drie bijeenkomsten in het najaar van 2017 nagedacht over wat wenselijk zou zijn voor de doelgroep en diens omgeving en hoe

daaraan vormgegeven zou kunnen worden. Daaruit is het idee van een multidisciplinair re-integratieteam geboren. Dat team moest vervolgens vanaf nul worden opgebouwd. Hiertoe werd een werkproces ontworpen, een team samengesteld (capaciteit) en gepositioneerd en zijn er afspraken gemaakt met de desbetreffende PI's in de regio. Groot voordeel hiervan was dat vanaf de start een werkwijze kon worden ontworpen die voldeed aan alle actuele wetgeving (met name privacy (AVG)) en waarbij monitoring integraal onderdeel was van de ontwikkelde werkprocessen. Hier hebben we gedurende het verloop van het experiment en voor de (tussen)evaluatie veel profijt van gehad.

De personen die het experiment feitelijk hebben uitgevoerd (medewerkers van het re-integratieteam en hun collega's in het sociaal domein) hebben zelf een belangrijke rol gehad in de inrichting en positionering van het re-integratieteam, het ontwerpen van processen en het maken van werkafspraken. Dit heeft gezorgd voor positieve energie en eigenaarschap die een positieve invloed hebben gehad op het verloop van het experiment.

Financiering

Bij het ondertekenen van het convenant was nog onduidelijk wat de invulling van de CityDeal in Breda zou worden. Er was geen budget voor de uitvoering ervan gereserveerd en ook in projectkosten was nog niet voorzien. Op basis van het plan dat met interne en externe partners was gevormd heeft het college van burgemeester en wethouders geld en capaciteit beschikbaar gesteld voor de uitvoering daarvan. De integraliteit van de aanpak riep in de aanloop naar dat besluit de nodige vragen op over waar dit onderwerp belegd zou moeten worden en op welke wijze de financiering daarvoor, ondanks dat het nog geen plaats had in de bestaande begroting, kon worden gerealiseerd. Nadat het college hierin overeenstemming had bereikt, kon de concrete voorbereiding in februari 2018 beginnen.

Samenstelling team

Er is op basis van de gesprekken in bovengenoemde bijeenkomsten er voor gekozen om een team samen te stellen bestaande uit medewerkers van de gemeente, medewerkers van de reclassering en een medewerker van Stichting Maatschappelijke Opvang (SMO). Met de leidinggevendenden van deze personen zijn afspraken gemaakt over de inzet voor het team en met de externe partners zijn detachingscontracten gesloten om de gemaakte afspraken te formaliseren. Er is een coördinator aangesteld die voor de duur van de pilot in dienst kwam bij de gemeente. Een klantmanager Wmo is voor een aantal uren in de week vrijgemaakt om werkzaamheden in het team uit te voeren, datzelfde geldt voor een ondersteuner binnen de bestaande organisatie.

Naast de leden van het team zijn binnen het sociaal domein vaste contactpersonen aangewezen binnen de teams Werk en Inkomen, Kredietbank en Wmo. Deze medewerkers zijn meegenomen in de bedoeling en de werkprocessen van de aanpak en kenden de specifieke (justitiële) context van de doelgroep.

Positionering team

Omdat de kern van de werkzaamheden van het team gericht was op (het organiseren van) zorg en ondersteuning, werd het team gepositioneerd in het sociaal domein. Zij werden ondergebracht bij een teamleider Wmo. De rol van het team werd duidelijk afgebakend tot het ophalen van hulpvragen en het uitzetten van vervolgacties bij collega's in het sociaal domein. Binnen het sociaal domein werd toegewerkt naar integrale regisseurs die ook voor deze doelgroep de regie konden overnemen, zodra

duidelijk was welke acties nodig waren op de vijf leefgebieden. In het ontwerp was het uitdrukkelijk niet de bedoeling dat het re-integratieteam zelf de opvolging van acties op zich zou nemen, maar dit zo snel mogelijk zou overdragen naar het sociaal domein.

Werkprocessen en privacy

Het team heeft zelf een belangrijke rol gespeeld in het opstellen van werkprocessen. De projectleider heeft hiertoe bijeenkomsten belegd met het team en daar waar nodig andere interne collega's bij betrokken. Ook de staffunctionaris Ketensamenwerking van een Penitentiare Inrichting (PI) in de regio is zo nu en dan daarbij aanwezig geweest om de werkprocessen af te stemmen op de bestaande processen in de PI's. Er is ook bij de start nagedacht over monitoring: er is een checklist gemaakt die bij ieder gesprek ingevuld zou moeten worden over de gedetineerde. Op deze manier werd vanaf de start data gegenereerd die goed analyseerbaar zou zijn.

De Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) stelde ook de nodige eisen waar de werkprocessen op zijn afgestemd. Zo moet, om als grondslag voor gegevensverwerking een toestemmingsverklaring te hanteren, sprake zijn van 'vrijelijk gegeven' toestemming. Gezien de relatieve afhankelijkheid van de gedetineerde ten opzichte van de gemeente, is er in dit experiment niet voor gekozen om een toestemmingsverklaring als grondslag te hanteren, maar is in plaats daarvan het gesprek gericht geweest op het ophalen van hulpvragen. Vanaf het moment dat een hulpvraag gericht aan de gemeente aan de orde was, was ook sprake van een wettelijke grondslag voor gegevensverwerking en kon worden gewerkt volgens de richtlijnen in het sociaal domein. De medewerkers die vanuit reclassering en SMO gedetacheerd werden aan de gemeente kregen een account en telefoon van de gemeente, zodat de informatiestromen vanuit beide taken gescheiden bleef.

Gedurende en na afloop van de uitvoering van het experiment

Positionering re-integratieteam ex-gedetineerden vs integrale regie sociaal domein

Zoals hierboven beschreven was het de bedoeling dat de medewerkers van het re-integratieteam zich richtten op het ophalen van hulpvragen en uitzetten van acties onder regisseurs in het sociaal domein. Toen de werkwijze eenmaal op gang kwam, bleek echter dat de integrale regiefunctie in het sociaal domein zich nog in een dusdanig vroeg stadium van ontwikkeling bevond dat medewerkers van het team soms met acties bleven zitten of onvoldoende vertrouwen hadden in de opvolging daarvan. Ook bleek het re-integratieteam niet goed ingebed in de reguliere organisatie van het sociaal domein: het bleef een 'vreemde eend in de bijt' en niet alle collega's in het sociaal domein wisten of begrepen wat de functie of de positie van het team was. De coördinator van het team heeft hierop ingezet door teamvergaderingen bij te wonen en toelichting te geven over wat van het re-integratieteam te verwachten was en wat daarvoor nodig was van collega's in het sociaal domein. De projectleider heeft samen met de coördinator diverse gesprekken gevoerd met teamleiders om de knelpunten te agenderen en bewustzijn over het belang van samenwerking te vergroten. Ook zijn aanvullende werkprocessen en werkafspraken opgesteld om duidelijkheid te verschaffen in een ieders rol en verantwoordelijkheid. Gedurende het verloop van het experiment werd de samenwerking, mede door voornoemde interventies, steeds beter. Ook tegen het einde van het experiment vraagt het echter extra aandacht van de coördinator om iedereen aangehaakt te houden. Er loopt een project rondom integrale regie in de gemeente, waar ook het re-integratieteam ex-gedetineerden baat bij zal hebben. Het is wel zaak om ook in dat project de specifieke elementen rondom re-integratie van ex-gedetineerden in het oog te houden. Dit gezien het feit dat het

werkproces, met name in de aanleiding (spreekuur in PI waarbij sprake is van beperkte vrijheid van cliënten om dingen te regelen én vaak kort tijdsbestek om zaken op orde te krijgen), enigszins afwijkt van het reguliere sociaal domein.

Uitblijven meldingen 'in detentie'

Al vrij snel na de start van het experiment bleek dat het niet zelden voor kwam dat meldingen over instroom in de PI niet of niet tijdig bij de gemeente terecht kwamen. Dit kreeg op enig moment dusdanig impact op de mogelijkheden om invulling te geven aan de re-integratie van ex-gedetineerden, dat er is geëscaleerd naar het ministerie van Justitie en Veiligheid en het hoofdkantoor van de Dienst Justitiële Inrichtingen. Het betreft een handmatige actie die door een medewerker van de betreffende PI uitgevoerd moest worden. Later bleek het in sommige gevallen te gaan om personen zonder verblijfstitel, waar de gemeente weinig voor kan betekenen. In andere gevallen was het casuïstiek waarin de gemeente wel iets had kunnen/willen doen. Dit fenomeen heeft zich tot en met (en na) het einde van het experiment voorgedaan, zowel binnen de experimentele groep (kortgestraft en regionaal geplaatst) als daarbuiten. Hier is landelijk aandacht voor.

De dubbele pet van medewerkers SMO/Reclassering in het re-integratieteam ex-gedetineerden

Onderdeel van het experiment was het opnemen van een medewerker van SMO en twee medewerkers van de reclassering in het re-integratieteam ex-gedetineerden van de gemeente. Dit leverde een spanningsveld op als het gaat om het combineren van een reclasseringsambtenaar/SMO medewerker én een gemeentefunctionaris in één persoon. Dit spanningsveld komt voort uit wat ook de kern is van de nieuwe privacyregelgeving (AVG): aanscherping van zorgvuldigheid en transparantie naar de klant. Hier was in de aanloop naar het experiment op geanticipeerd door technisch en in communicatie helder onderscheid te maken tussen beide functies. Het spreekt voor een gedetineerde immers niet vanzelf welke pet de professional op heeft. Dat valt door het treffen van maatregelen in elk individueel geval op te lossen. Toch is er het risico dat er onduidelijkheid ontstaat, omdat gedetineerden elkaar kennen en met elkaar spreken over de professional - die dan verschillende petten blijkt te dragen.

Juist omdat op voorhand duidelijk was in welk spanningsveld het experiment zich op dit vlak bevond, is gedurende de looptijd van het experiment herhaaldelijk met de betreffende professionals, de coördinator van het re-integratieteam ex-gedetineerden en hun leidinggevenden stil gestaan bij de ervaringen in de praktijk. De tussenevaluatie gaf aanleiding om met de verantwoordelijke bestuurders de politieke risico's die samenhangen met deze manier van werken te bespreken. De betreffende portefeuillehouders hebben naar aanleiding daarvan de opdracht gegeven om op zoek te gaan naar andere vormen van samenwerking met SMO en Reclassering, die beter aansluiten bij de vereisten die de privacywetgeving stelt. Daartoe heeft een bijeenkomst plaatsgevonden met de medewerkers van het re-integratieteam en de vaste contactpersonen in het sociaal domein, om te verkennen wat dit betekende voor het vervolg. Daaruit werd geconcludeerd dat het na afloop van het experiment in stand houden van de huidige samenstelling van het team niet mogelijk zou zijn. In plaats daarvan zouden collega's van het sociaal domein deel moeten gaan uitmaken van het team. Hierop is vervolgens ingezet in het kader van borging van de werkwijze en keuzes die daaromtrent gemaakt moesten worden.

Borging van de werkwijze met inachtneming resultaten CityDeal

De voorlopige resultaten van de CityDeal boden in februari 2019 voldoende houvast voor een advies aan het bestuur om de werkwijze voor langere tijd te borgen. Daarbij is ook aangegeven dat het veld rond de re-integratie van ex-gedetineerden zowel landelijk als regionaal dusdanig in beweging is, dat het verstandig zou zijn om in eerste instantie te kiezen voor een borging voor de periode t/m eind 2020, om in de loop van 2019 structurele keuzes te maken over de inzet op deze doelgroep. Hier speelden dezelfde elementen een rol als in de aanloop naar het experiment: er was, in afwachting van resultaten van het experiment, geen budget gereserveerd voor de inzet en er moest dus wederom bekeken worden op welke wijze dit vanuit de bestaande begroting kon worden gerealiseerd. Net na 1 april 2019 (einde experiment) zijn de afspraken daaromtrent definitief geworden.

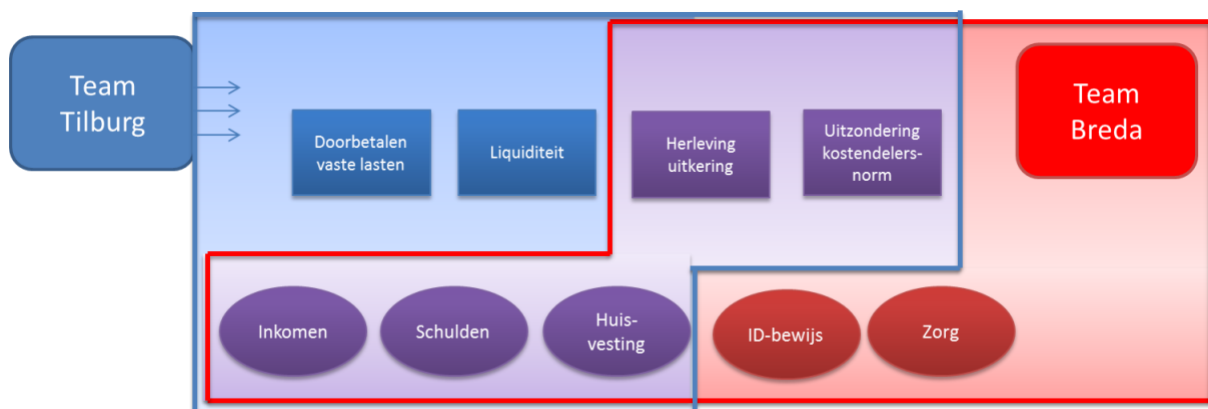
De medewerkers van reclassering en SMO hebben per 1 april afscheid genomen van het team en in hun plaats zijn twee medewerkers van de keten participatie aan het team toegevoegd. De keuze hiervoor was een bewuste: het sloot aan bij het inzicht dat in de CityDeal was opgedaan met betrekking tot de beperkte resultaten op het gebied van toeleiding naar werk. De verwachting is dat het opnemen van deze expertise, en daarmee de korte lijnen met de participatieketen, een positieve invloed zal hebben op de resultaten op dit leefgebied. Daarnaast is reeds halverwege het experiment ingezet op een project (op basis van een businesscase) gericht op toeleiding naar werk van ex-gedetineerden. Hiervoor is een externe partij ingehuurd die aan de slag gaat met het coachen en begeleiden van ex-gedetineerden, gericht op toeleiding naar werk. De activiteiten zijn in het voorjaar van 2019 gestart en zullen later dit jaar worden geëvalueerd. Een eerste tussenevaluatie laat een positief beeld en goede potentie zien van de aanpak.

5 Resultaten

5.1 Monitoring & evaluatie van het experiment

Zoals in de inleiding beschreven, hebben Tilburg en Breda hun experiment niet op identieke wijze ingevuld. Dat betekent dat ook in de monitoring en evaluatie de focus verschillend was. In Tilburg is deze gericht geweest op de inzet van de vier maatregelen uit de Participatiewet (doorbetaling vaste lasten, liquiditeit, herleving uitkering en uitzondering kostendelersnorm) en in het verlengde daarvan de leefgebieden 'inkomen', 'schulden' en 'huisvesting'. In Breda zijn alleen de maatregelen 'herleving uitkering' en 'uitzondering kostendelersnorm' in de monitoring meegenomen en is daarnaast data verzameld op alle vijf de leefgebieden (waaronder dus ook 'ID-bewijs' en 'zorg').

In onderstaande figuur is de invulling van de experimenten schematisch weergegeven. De onderdelen van het Tilburgse experiment staan binnen de blauwe lijnen, de onderdelen van het Bredase experiment binnen de rode lijnen en de overlap is paars van kleur.



Figuur: Schematische weergave van de invulling per experiment van Tilburg & Breda

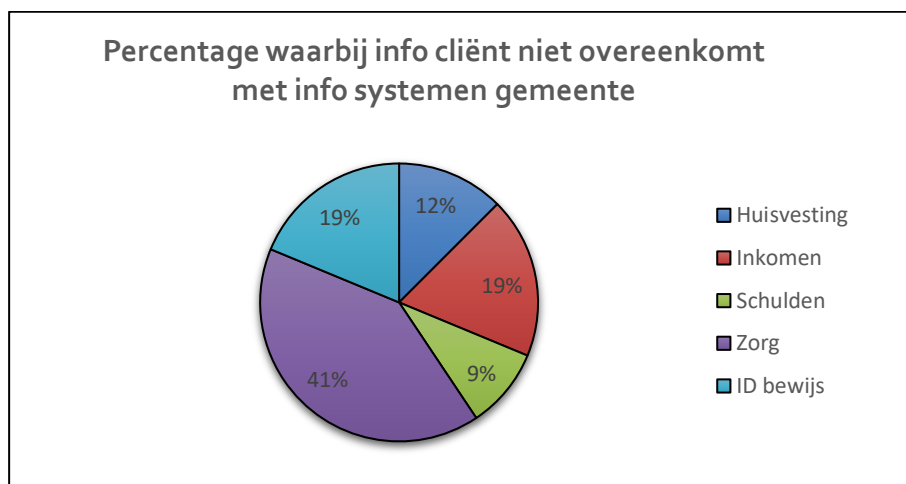
Gedurende het experiment zijn data verzameld met als doel de resultaten van de inzet te monitoren. Zoals beschreven in hoofdstuk 3 bleek dit nog behoorlijk ingewikkeld en zijn uit de cijfers, ondanks inspanningen van onderzoekers en registrerende uitvoerend medewerkers, lang niet altijd conclusies te trekken die vooraf gehoopt werden. Gecombineerd met (groeps)interviews met professionals en gesprekken met gedetineerden, is op onderdelen desondanks wel het een en ander te zeggen over wat met de aanpak wordt bereikt.

Na een aantal inzichten vooraf met betrekking tot de informatiepositie van gemeenten op dit onderdeel, wordt ingegaan op wat de data laat zien als het gaat om de doelgroep en hun hulpvragen. Daarna staat per leefgebied beschreven wat uit de resultaten naar voren komt met betrekking tot het effect van de aanpak.

5.1.1 Informatiepositie gemeente

Uit gesprekken met professionals komt naar voren dat informatie van gedetineerden over hun situatie op de vijf leefgebieden die via medewerkers van de PI bij de gemeente terechtkomt, veelal afwijkt van wat er bij de gemeente bekend is. Voor Breda was het in het kader van het experiment daarom interessant om dit te toetsen aan de hand van de dataset, aangezien de Bredase invulling van het experiment er onder meer op gericht was om de informatiepositie van de gemeente te vergroten. Aanname daarin was dat het brengen van een bezoek aan de gedetineerde om zelf informatie op te halen, in het gesprek daarop ook door te vragen en de informatie vervolgens te toetsen in de eigen informatiesystemen, bijdraagt aan die informatiepositie. Ook in Tilburg was deze gedachte, al voor de start van de CityDeal, mede aanleiding geweest om met de bezoeken aan de PI's te starten.

De analyse op basis van de dataset bevestigt het beeld van professionals: in 32 van de 78 gevallen (41%) blijkt sprake van een afwijking op één of meerdere leefgebieden. Op basis hiervan kan geconcludeerd worden dat het bezoeken en spreken van gedetineerden en vervolgens toetsen van de verkregen informatie, de gemeente een kwalitatief betere informatiepositie oplevert op basis waarvan acties kunnen worden uitgezet.



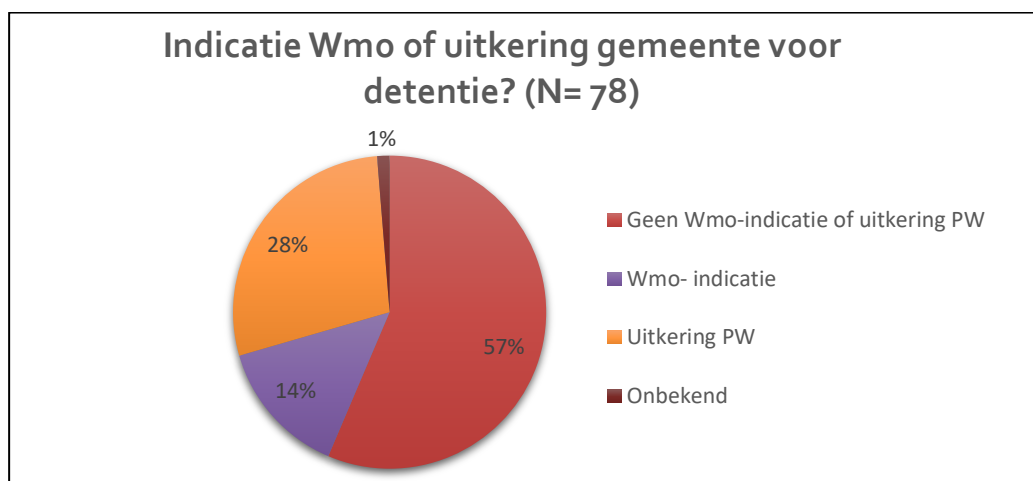
Wat opvalt is dat op het leefgebied zorg de meeste informatie in eerste instantie niet juist wordt gegeven in de PI of onjuist wordt verwerkt. Uit een nadere analyse blijkt dat het in de meeste gevallen gaat of er sprake is van een Wmo-indicatie en/of een zorgtraject. Uit een interview met een gedetineerde blijkt dat hij geen idee had of de ondersteuning die hij kreeg werd geleverd op basis van een Wmo-indicatie. Professionals bevestigen het beeld dat zeker in een deel van de gevallen waarin verkeerde informatie wordt gegeven door de gedetineerden geen sprake zal zijn van onwil of weerstand, maar van onwetendheid en/of gebrek aan overzicht. Dit vermoeden wordt gesterkt door de wetenschap dat een groot deel van de gedetineerden kampt met een verstandelijke beperking⁵. Het inzicht dat sprake is van een behoorlijke discrepantie tussen de informatie die een gedetineerde geeft en de informatie die bij de gemeente bekend is, is van belang bij het bepalen op basis van welke informatie de inzet wordt gepleegd. Informatie die via DPAN (sinds mei 2019 vervangen door

⁵ Zie bijvoorbeeld het [onderzoeksrapport](#) uit 2016 van de Hogeschool Leiden naar prevalentie van LVB-problematiek in het justitiële domein. In 2013 schreef de RSJ een [rapport](#) over dit onderwerp.

AGG) vanuit de PI bij de gemeente wordt aangeleverd, is ook veelal gebaseerd op de informatie die de gedetineerde aan de medewerker van de PI verstrekt. Professionals geven in deze context aan dat direct contact met de gedetineerde, goede gespreksvaardigheden (doorvragen) en controleren van informatie in registratiesystemen van groot belang is voor het maken van een passend re-integratieplan.

Een andere vraag die in Breda aan de orde kwam, was in hoeverre de gedetineerden die bezocht werden reeds in beeld waren bij de gemeente in relatie tot een 'actief dossier'. Ook deze vraag heeft betrekking op de informatiepositie van de gemeente: in hoeverre bereik je met het bezoek een doelgroep die nog niet via andere wegen al in beeld is?

Om deze vraag te beantwoorden, is op basis van de dataset van Breda in kaart gebracht bij hoeveel van de uitgestroomde gedetineerden met een hulpvraag (N=78) al sprake was van een Wmo-indicatie of een uitkering op grond van de Participatiewet. Overigens kunnen zij ook in andere context bekend zijn bij de gemeente, bijvoorbeeld bij het CJG, leerplichtambtenaar of omdat ze geregistreerd zijn vanwege een arbeidsbeperking, maar geen uitkering op grond van de Participatiewet ontvangen. De verwachting van professionals is echter dat dit zeer kleine aantallen betreft.



5.1.2 Vier maatregelen Participatiewet

Herleving bijstandsuitkering

Het herleven van de uitkering is toepasbaar op (ex-)gedetineerden die langer dan vier weken in detentie zitten met een maximum van zes maanden. Bij gedetineerden die korter dan vier weken in detentie zitten, is de uitkering op grond van de Participatiewet hervat. De uitkering wordt dan tijdelijk geblokkeerd, niet beëindigd.

Uit de monitoringscijfers blijkt dat deze maatregel in totaal 18 keer is toegepast (6 keer in Breda en 12 keer in Tilburg). De medewerkers geven aan dat het aantal herlevingen voor hun gevoel hoger zou moeten liggen. Het gevoel van professionals kan mogelijk verklaard worden doordat het hervatten van de uitkering in de praktijk hetzelfde wordt ervaren als herleving daarvan. De oorzaak kan ook in de registratie zitten: in Tilburg werd bijvoorbeeld genoemd dat het mogelijk is dat een medewerker in het systeem kiest voor een verkeerde categorie, waardoor de activiteit wordt geregistreerd als 'hervatten' in plaats van 'herleven'. Ook een mogelijke verklaring is dat een nieuwe werkwijze even

tijd nodig heeft om goed ingebed te raken in het werk, waardoor mogelijk de registratie niet vanaf de start meteen in alle gevallen correct is verlopen.

Hoewel het herleven van de bijstandsuitkering niet heel vaak terugkomt in de data, is het in alle bekende gevallen een succesvol middel gebleken om detentieschade op het leefgebied 'inkomen' te voorkomen. Het is een nieuwe maatregel en biedt extra slagkracht voor het re-integratieteam ex-gedetineerden.

Gebrek aan inkomen is een bekende risicofactor: door het snel weer realiseren van een uitkering worden in potentie recidive en maatschappelijke kosten voorkomen. In de klantreizen die in Tilburg zijn opgesteld en ook in de casuïstiek die in de kosten-batenanalyse in Breda terugkomt, wordt de meerwaarde van deze maatregel zichtbaar (zie paragraaf 5.2 en 5.3).

Professionals geven aan dat het herleven van de uitkering altijd een 'succesverhaal' is. Professionals in Breda geven aan meerdere keren een briefadres te hebben geregeld voor een ex-gedetineerde, waardoor hij bijvoorbeeld een uitkering kon ontvangen. Dit wordt gezien als een belangrijk middel om de randvoorwaarden voor kansrijke terugkeer te realiseren. Ervaring van medewerkers in het re-integratieteam is dat het nogal eens voorkomt dat gedetineerden denken niet in aanmerking te komen voor een uitkering, omdat dit in het (soms verre) verleden ooit is afgewezen. Het gesprek in de PI stelt medewerkers van het team in de gelegenheid om, indien relevant, uit te leggen dat de situatie mogelijk gewijzigd is en dat er wel mogelijkheden zijn (bijvoorbeeld middels een briefadres). Dit zijn typisch hulpvragen die zonder een dergelijk gesprek niet bij de gemeente worden gesteld. Omdat het verstrekken van briefadressen geen onderdeel was van de CityDeal is dit element niet gemonitord: er is dus geen kwantitatieve informatie beschikbaar over toepassing en resultaten ervan.

Uitzondering kostendelersnorm

Ondanks de verwachtingen rond deze maatregel blijkt dat deze geen enkele keer is toegepast. Dat heeft volgens professionals te maken met verschillende factoren. De belangrijkste reden is volgens professionals dat er teveel andere factoren mee spelen in de afweging om al dan niet iemand in huis te nemen. Zo blijkt uit gesprekken die professionals met gedetineerden hierover hebben gevoerd, dat de angst voor deurwaarders en schuldeisers vaak een rol speelt en/of dat ze hun netwerk niet in de problemen willen brengen. Ook komt het volgens professionals voor dat gedetineerden, en soms ook hun netwerk, argwanend zijn als hen dingen worden aangeboden vanuit de gemeente. Ze hebben bijvoorbeeld ooit zelf een slechte ervaring gehad of hebben van anderen ervaringen meegekregen die het vertrouwen in de gemeente heeft geschaad. Ze durven daardoor niet het risico te nemen om bij iemand in te trekken: ze vertrouwen er niet op dat dit niet alsnog tot korting op de uitkering leidt. Ook heeft de maatregel geen invloed op andere regelingen (bijvoorbeeld huurtoeslag), waardoor de impact van de uitzondering die wordt gemaakt op de kostendelersnorm niet opweegt tegen de gevolgen in relatie tot die andere regelingen.

Liquiditeit

In Tilburg is extra ingezet op het actief verstrekken van bijzondere bijstand voor liquiditeit indien noodzakelijk. In Breda was dit geen onderdeel van de CityDeal: deze mogelijkheid werd reeds aangeboden aan (ex-) gedetineerden die zich bij de gemeente meldden. Omdat dit element geen onderdeel was van de CityDeal heeft er dus voor Breda ook geen monitoring plaatsgevonden. In Tilburg is het verstrekken van bijzondere bijstand voor liquiditeit gedurende het experiment in zeven gevallen (8%) toegepast, daarnaast was in 41 gevallen (36%) sprake van een voorschot op de uitkering. In de beginfase van het experiment verliep de communicatie tussen het re-integratieteam ex-gedetineerden en de afdeling Werk en Inkomen over het uitstromen uit detentie niet helder. Dit had diverse oorzaken, een daarvan was het geen zicht hebben en/of begrip krijgen voor elkaars werkzaamheden en de beperkingen en mogelijkheden daarin. Zo komt een melding vanuit de PI dat een inwoner van Tilburg in- of uit detentie komt soms te laat binnen, waardoor acties nog niet zijn opgestart. Zo geven professionals aan "we wisten niet altijd tijdig dat iemand vrij kwam". Zodoende was Werk en Inkomen niet altijd goed op de hoogte om de liquiditeit op tijd te regelen. Van deze lessen kan worden geleerd, waardoor ook gewerkt kan worden aan oplossingen. De teams schakelen nu nog meer over situaties en communiceren direct met elkaar wanneer afwijkende situaties zich voordoen. Hierdoor wordt voorkomen dat iemand zonder geld op straat staat. De professionals van Werk en Inkomen herkennen het 'lage' aantal gevallen waarin liquiditeit is verstrekt dan ook niet. "Liquiditeit wordt bijna standaard verstrekt wanneer mogelijk. De doelgroep weet ons te vinden, zeker als er geen geld is. Daarom gaan we ervanuit dat het vaak wordt uitgekeerd." Het is niet duidelijk waarom dit niet terugkomt in de cijfers, mogelijk komt het door de manier van registreren.

Doorbetaling vaste lasten

Het actief aanbieden van doorbetalen van vaste lasten tijdens detentie om verlies van huisvesting te voorkomen, is alleen in Tilburg onderdeel geweest van de (monitoring van de) CityDeal. Hiervan is in 13 gevallen (15%) gebruik gemaakt. In tien gevallen (12%) heeft dit ertoe geleid dat de betreffende persoon na detentie zelfstandig kon blijven wonen. In drie gevallen (4%) is de uitkomst onbekend. Omdat het doorbetalen van vaste lasten in Breda geen onderdeel was van de CityDeal, zijn geen cijfers beschikbaar over de mate waarin dit is toegepast. Uit de casuïstiek die onderdeel is geweest van de kosten-baten analyse (zie hierna) komt echter naar voren dat ook in Breda succes is behaald met deze interventie.

Professionals beschouwen deze mogelijkheid als een relatief eenvoudige maatregel om grote maatschappelijke problemen en kosten te voorkomen.

5.1.3 Doelgroep en hulpvragen

Zoals in de inleiding van paragraaf 5.1 beschreven, lag in het experiment van Tilburg de focus op de leefgebieden 'inkomen', 'schulden' en 'huisvesting'. Hieronder wordt voor Tilburg daarom alleen op die leefgebieden ingegaan op de resultaten. In Breda is het re-integratieteam gevormd om zodoende op alle vijf de leefgebieden verschil te kunnen gaan maken. In Breda is daarom op alle basisvoorwaarden ingezet, gemonitord en geëvalueerd: de resultaten daarvan staan hieronder vermeld.

Ten aanzien van de meting 'na detentie' geldt dat het vanaf de start van het experiment in Breda onderdeel was van de werkprocessen om de situatie direct na detentie in beeld te brengen, onder meer door registratie van die informatie door het re-integratieteam en het structureel nabellen van

alle uitgestroomde gedetineerden. In Tilburg is de data over de situatie 'na detentie' grotendeels gebaseerd op informatie uit systemen. Steekproefsgewijs zijn gedetineerden na afloop van hun detentie gebeld om hun situatie in beeld te brengen. Dit betekent dat de cijfers van Tilburg voor de situatie 'na detentie' minder valide zijn dan die van Breda en daarbij een relatief grote hoeveelheid aan 'missing values' bevat ('onbekend'). Daardoor zijn op basis van (alleen) deze cijfers geen sluitende uitspraken te doen over de mate van detentieschade. Bij sommige leefgebieden is ook in Breda sprake van een relatief groot percentage 'onbekend', waardoor ook daar geen conclusies kunnen worden getrokken over het al dan niet optreden van detentieschade.

Vanwege het ontbreken van een nulmeting (zie voor toelichting hoofdstuk 3 van dit rapport) is het op basis van de kwantitatieve monitoring en evaluatie van het experiment niet mogelijk conclusies te trekken over de effectiviteit van de aanpak. Om hier toch een beeld van te geven zijn er klantreizen en een kosten-baten analyse (zie verderop in dit hoofdstuk) opgesteld. Ook de duiding die professionals in interviews aan de cijfers hebben gegeven, helpt om een indruk te krijgen van de feitelijke resultaten die worden geboekt en daarmee de potentie van de experimentele aanpak.

In Tilburg waren in totaal 130 ex-gedetineerden onderdeel van het experiment. 85 daarvan zijn bezocht en hadden een hulpvraag. Van de overige 45 is een deel niet bezocht en een ander deel is wel bezocht, maar had geen hulpvraag. In Breda zijn in totaal 145 gedetineerden gesproken, waarvan 78 gedetineerden een hulpvraag hadden. In onderstaande analyses zijn alleen de bezochte gedetineerden met een hulpvraag meegenomen (zie hoofdstuk 3 voor nadere toelichting).

In navolgende tabel is het percentage weergegeven van gedetineerden die een hulpvraag hadden op de verschillende leefgebieden. Daarbij is het van belang onderscheid te maken tussen een hulpvraag en een probleem: het kan voorkomen dat de situatie op een leefgebied problematisch is, maar dat de betreffende gedetineerde geen hulpvraag wenste te stellen aan de gemeente. In onderstaande tabel is dus alleen zichtbaar in hoeveel gevallen er daadwerkelijk een hulpvraag is gesteld.

In de analyse is ook gekeken naar combinaties die zich voordoen in de hulpvragen: daaruit blijkt dat er geen grote verschillen zijn in de mate waarin bepaalde combinaties van hulpvragen zich voordoen.

Leefgebied	Breda (N=78)	Tilburg (N=85)
Inkomen	23%	24%
Schulden	15%	21%
Huisvesting	31%	19%
Zorg	26%	-
ID-bewijs	11%	-

Leefgebied inkomen

Professionals geven aan dat om in te zetten op dit leefgebied een goede samenwerking met de afdeling Werk en Inkomen van de gemeente cruciaal is. In beide gemeenten heeft het de nodige aandacht gevraagd om het werk van het re-integratieteam en de eigenaardigheden van de doelgroep en het proces waarin zij zitten onder de aandacht te brengen. In beide steden is in de loop van het traject de samenwerking verbeterd, onder meer door het maken van heldere

samenwerkingsafspraken en het werken met vaste contactpersonen. Het is daardoor makkelijker geworden om flexibel te zijn en maatwerk te leveren.

In de analyse zijn alleen respondenten meegenomen die op één of meerdere leefgebieden een hulpvraag hadden. Het is mogelijk dat bij personen die geen hulpvraag hebben gesteld de verhouding op dit leefgebied anders ligt: het is denkbaar dat van dat deel van de doelgroep meer mensen een inkomen hebben.

In navolgende tabellen is weergegeven wat de situatie is op het leefgebied inkomen, zowel voor als na detentie. Dit geldt voor alle vormen van inkomen, dus zowel uit werk als uit bijvoorbeeld een uitkering. Het betreft hier niet de hulpvraag, maar de 'stand van zaken' bij aanvang en na detentie.

Tilburg

Inkomen?	Voor detentie (N=85)	Na detentie (N=85)
Ja	58 (67%)	44 (51%)
Nee	27 (31%)	24 (28%)
Onbekend	2 (2%)	19 (21%)

27 van de 39 personen die voorafgaand aan detentie over een uitkering beschikten, ontvingen ook na detentie een uitkering. Van negen van hen is onbekend wat hun inkomenssituatie na detentie was, drie van hen hadden geen inkomen na detentie.

Van de 19 personen die vooraf aan detentie inkomen uit arbeid hadden, hadden 10 personen dat na detentie nog steeds. Vier verloren hun inkomstenbron, bij vijf is de situatie na detentie onbekend.

Van de 27 personen die vooraf aan detentie geen inkomen hadden, was dat voor 17 personen ook na detentie het geval. Vier ontvingen na detentie een uitkering, drie ontvingen na detentie inkomen uit arbeid. Voor drie personen is de situatie na detentie onbekend.

Breda

Inkomen?	Voor detentie (N=78)	Na detentie (N=78)
Ja	57 (73%)	52 (67%)
Nee	21 (27%)	14 (18%)
Onbekend	0 (0%)	12 (15%)

28 van de 35 personen die voorafgaand aan detentie over een uitkering beschikten, ontvingen ook na detentie een uitkering. Van vijf van hen is onbekend wat hun inkomenssituatie na detentie was, twee van hen hadden geen inkomen na detentie.

Van de 21 personen die vooraf aan detentie inkomen uit arbeid hadden, hadden 10 personen dat na detentie nog steeds. Acht verloren hun inkomstenbron, bij twee is de situatie na detentie onbekend.

Van de 21 personen die vooraf aan detentie geen inkomen hadden, was dat voor zestien personen ook na detentie het geval. Twee ontvingen na detentie een uitkering. Één persoon werd toe geleid naar dagbesteding, voor twee personen is de situatie na detentie onbekend.

Leefgebied schulden

Het is al langere tijd bekend dat een meerderheid van de gedetineerden in Nederland kampt met schulden⁶. De ervaring van professionals in de CityDeal is dat gedurende detentie hoogstens iets gedaan kan worden aan het in kaart brengen van schulden (al is dat ook ingewikkeld, aangezien post bij een gedetineerde thuis of in een postbus terechtkomt en dus een actueel beeld moeilijk te genereren is), om zodoende het oplopen daarvan te beperken en detentieschade te voorkomen. Het daadwerkelijk aanpakken van de schulden kan pas na detentie starten. In de meeste gevallen zijn de schulden die tijdens detentie bestaan dus ook nog actueel na detentie, zo blijkt ook uit de cijfers (zie hieronder). In een enkel geval, bijvoorbeeld omdat schulden kunnen worden afgelost of het een schuld bij het CJIB betreft waar vervangende hechtenis voor wordt ingezet, kunnen schulden wel verdwenen zijn na detentie. Dit is echter in beleving van professionals slechts zelden het geval. Niet in alle gevallen leidt het feit dat sprake is van schulden ook tot een hulpvraag op dit leefgebied (zie de tabel aan het begin van deze paragraaf: in Breda had 15% een hulpvraag op het leefgebied schulden, in Tilburg was dit 21%). Proactieve inzet vanuit de gemeente kan een gedetineerde aanmoedigen om zijn schuldenproblematiek aan te pakken (zie ook klantreis paragraaf 5.3.). Uit gesprekken met professionals blijkt dat het regelmatig voorkomt dat gedetineerden in het gesprek in detentie aangeven geen hulp nodig te hebben om een oplossing te vinden en al een plan te hebben hoe ze dit gaan aanpakken (al dan niet met hulp van professionele ondersteuning). Het komt ook voor dat na detentie alsnog blijkt dat ze onvoldoende in staat zijn om het zelf op te lossen. In sommige gevallen melden ze zich dan alsnog bij de gemeente. Een andere categorie gedetineerden stelt volgens professionals geen hulpvraag, omdat ze er al vanuit gaan dat de gemeente niets voor hen kan betekenen (bijvoorbeeld omdat het niet-saneerbare trajecten betreft). De hoogte van de schulden varieert van een paar honderd euro tot problematische schulden van 70.000 euro.

In de tabellen hieronder is de situatie op het leefgebied 'schulden' voor en na detentie weergegeven. De indruk van professionals is dat het feitelijke aantal personen met schulden hoger ligt dan uit bovenstaande tabel blijkt: de verwachting is dat een deel van de gedetineerden die geen hulpvraag heeft gesteld, en dus niet in de dataset is opgenomen, wel degelijk schulden heeft. Ook gedetineerden die wel in de dataset zitten hebben mogelijk niet altijd voldoende inzicht in hun financiële situatie om te overzien of sprake is van schulden.

Vanwege de eerder genoemde beperkte validiteit en groot aantal 'missing values' m.b.t. de situatie na detentie, zijn op basis van (alleen) deze cijfers geen sluitende uitspraken te doen over de mate van detentieschade of effect van de aanpak.

Tilburg

Schulden?	Voor detentie (N=85)	Na detentie (N=85)
Ja	58 (68%)	40 (47%)
Nee	20 (24%)	17 (20%)
Onbekend	7 (8%)	28 (33%)

⁶ Zie bijvoorbeeld de laatste [nazorgmonitor van het WODC](#).

Breda

Schulden?	Voor detentie (N=78)	Na detentie (N=78)
Ja	65 (83%)	60 (77%)
Nee	12 (15%)	13 (17%)
Onbekend	1 (1%)	5 (6%)

Leefgebied huisvesting

Professionals geven aan dat huisvesting een belangrijke hulpvraag is, maar tegelijkertijd ook één van de moeilijkste om echt iets in te betekenen. Dit heeft te maken met beperkte beschikbaarheid van (passende) huisvesting en daarbij horende wachtlijsten, waardoor huisvesting vaak moeilijk (tijdig) geregeld kan worden. Dit is een probleem dat ook van toepassing is op andere (kwetsbare) inwoners van de gemeente en is bovendien een knelpunt dat zich ook in de rest van het land voordoet. Het re-integratieteam kan vaak niet veel meer betekenen dan een aanmelding bij de maatschappelijke opvang.

Professionals benoemen dat het verlies van zelfstandige huisvesting tijdens detentie, zonder dat een alternatief kan worden geregeld, in veel gevallen het gevolg is van samenloop met andere trajecten, bijvoorbeeld een ontruiming, waarin je te laat betrokken bent om nog iets te kunnen doen.

De maatregel 'uitzondering kostendelersnorm' was gericht op het leefgebied huisvesting. Deze is echter door externe factoren niet toegepast tijdens dit experiment (zie eerder in dit hoofdstuk) en heeft daardoor geen invloed kunnen hebben op onderstaande cijfers.

In deze paragraaf is weergegeven wat de huisvestingssituatie van de gedetineerden was op het moment dat hij/zij gedetineerd raakte en de situatie na detentie. In deze analyse zijn alleen data opgenomen van cliënten die een hulpvraag hadden. Omdat het aannemelijk is dat mensen zonder hulpvraag vaker personen mét huisvesting betreffen, is de verwachting dat het percentage personen zonder huisvesting lager ligt dan in de tabellen hieronder weergegeven.

Tilburg

Huisvestingssituatie	Voor detentie (N=85)	Na detentie (N=85)
Zelfstandig	38 (45%)	37 (44%)
Netwerk	26 (31%)	28 (33%)
Dakloos	16 (19%)	8 (9%)
Onbekend	5 (6%)	12 (14%)

Hieronder staat de ontwikkeling van de huisvestingssituatie van de gedetineerden beschreven.

- 34 van de 38 personen die zelfstandig woonden vooraf aan detentie, beschikten ook na detentie over zelfstandige huisvesting. Eén is na detentie binnen zijn netwerk gehuisvest. Van drie personen is niet bekend wat hun huisvestingssituatie na detentie was.
- 21 personen die voor detentie bij iemand uit hun netwerk woonden, waren ook na detentie binnen hun netwerk ondergebracht. Twee raakten dakloos en één kreeg zelfstandige woonruimte. Van twee personen is de situatie na detentie niet bekend.
- zes personen die vooraf aan detentie dakloos waren, waren dat ook na detentie. vijf werden gehuisvest binnen hun netwerk en één kreeg zelfstandige woonruimte. Van vier personen

die vooraf aan detentie dakloos waren is niet bekend wat hun huisvestingssituatie na detentie was.

Breda

Huisvestingssituatie	Voor detentie (N=78)	Na detentie (N=78)
Zelfstandig	34 (44%)	29 (37%)
Netwerk	23 (29%)	26 (33%)
Beschermd	4 (5%)	4 (5%)
Dakloos	16 (21%)	12 (15%)
Onbekend	0 (0%)	7 (9%)

Hieronder staat de ontwikkeling van de huisvestingssituatie van de gedetineerden beschreven.

- 27 van de 34 personen die zelfstandig woonden vooraf aan detentie, beschikten ook na detentie over zelfstandige huisvesting. Vier zijn na detentie binnen hun netwerk gehuisvest, één persoon raakte dakloos. Van twee personen is niet bekend wat hun huisvestingssituatie na detentie was.
- 19 personen die voor detentie bij iemand uit hun netwerk woonden, waren ook na detentie binnen hun netwerk ondergebracht. Drie raakten dakloos en één kreeg een zelfstandige woonruimte.
- Alle vier de personen die vooraf aan detentie in een beschermde woonsetting verbleven, woonden daar ook na detentie.
- Zeven personen die vooraf aan detentie dakloos waren, waren dat ook na detentie. Drie werden gehuisvest binnen hun netwerk en één kreeg een zelfstandige woonruimte. Van vijf personen die vooraf aan detentie dakloos waren is niet bekend wat hun huisvestingssituatie na detentie was.

Leefgebied zorg

Zoals beschreven in de inleiding van deze paragraaf is hieronder alleen data over Breda opgenomen: voor Tilburg maakte dit leefgebied geen deel uit van de CityDeal.

In onderstaande tabellen is voor Bredase (ex-)gedetineerden de situatie op het leefgebied zorg voor en na detentie weergegeven. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen een zorgtraject en de mate waarin sprake was van een zorgverzekering.

Het gaat hierbij om de situatie van de gedetineerde zoals die uit de monitoring is gebleken: het betreft dus niet de vraag of de gedetineerde ook een hulpvraag heeft gesteld (20 gedetineerden die een hulpvraag hadden op één of meer van de vijf leefgebieden, gaf aan (ook) een hulpvraag te hebben op het leefgebied zorg).

Zorgtraject?	Voor detentie (N=78)	Na detentie (N=78)
Ja	28 (36%)	35 (45%)
Nee	48 (62%)	35 (45%)
Onbekend	2 (2%)	8 (10%)

Van de 28 gevallen met een zorgtraject voor detentie was bij 21 gevallen ook na detentie sprake van zorg. Vier personen hadden vooraf wel een zorgtraject, maar achteraf niet. Van drie personen die

vooraf een zorgtraject hadden is onbekend wat hun situatie na detentie was op dit leefgebied. 13 personen zijn na detentie toe geleid naar zorg waar zij vooraf aan detentie geen zorgtraject hadden.

Professionals geven aan dat het op dit leefgebied vooral zaak is om de situatie stabiel te houden. Kleine acties met direct resultaat, bijvoorbeeld door een gedetineerde al tijdens detentie contact op te laten nemen met de huisarts om een verwijzing naar de verslavingszorg te realiseren. Het brengen van een bezoek in de PI, wat vooraf aan het experiment niet gebeurde, stelt het re-integratieteam in staat om dit verschil te maken.

Zorgverzekering?	Voor detentie (N=78)	Na detentie (N=78)
Ja	65 (83%)	58 (74%)
Nee	12 (15%)	13 (17%)
Onbekend	1 (1%)	7 (9%)

Tijdens detentie wordt de zorgverzekering stopgezet. De (ex-)gedetineerde is er zelf voor verantwoordelijk om deze na detentie weer op te starten. Professionals geven aan dat dit niet altijd gebeurt. Ook komt het voor dat een gedetineerde zijn zorgverzekering niet stop zet gedurende detentie, omdat hij/zij niet wil dat de zorgverzekeraar op de hoogte is van de detentie.

Leefgebied ID-bewijs

Zoals beschreven in de inleiding van deze paragraaf is hieronder alleen data over Breda opgenomen: voor Tilburg maakte dit leefgebied geen deel uit van de CityDeal.

Al tijdens detentie kan een legitimatiebewijs worden aangevraagd. In het geval dat een gedetineerde daar geen geld voor heeft, kan dit voor hem betaald worden in het kader van bijzondere bijstand. Wanneer een ex-gedetineerde zich meldt voor een uitkering, maar niet beschikt over een geldig legitimatiebewijs, kan de aanvraag voor een ID-bewijs direct worden meegenomen in het proces. In onderstaande tabel is de situatie voor en na detentie weergegeven, waar het bezit van een identiteitsbewijs betreft.

ID-bewijs?	Voor detentie (N=78)	Na detentie (N=78)
Ja	58 (74%)	50 (64%)
Nee	20 (26%)	12 (15%)
Onbekend	0 (0%)	16 (21%)

De 16 personen waarvan onbekend is of zij na detentie nog een ID-bewijs hebben, betreft personen waarvan in de gemeentelijke administratie stond dat zij een ID-bewijs uitgereikt hebben gekregen, maar waarvan in de praktijk niet zeker is of zij die nog feitelijk in hun bezit hadden. Het is aannemelijk dat het aantal mensen met een ID-bewijs na detentie hierdoor dus iets hoger ligt dan in bovenstaande tabel weergegeven.

Voor de gevallen waarbij iemand een ID bewijs heeft voor detentie en niet meer na detentie, zijn verschillende verklaringen gegeven door professionals. Zo komt het voor dat een gedetineerde aangeeft over een ID-bewijs te beschikken, maar dat bij de uitkeringsbeoordeling een rijbewijs wordt overhandigd. Dit is geen ID-bewijs dat daarvoor kan worden gebruikt. Ook kan een ID-bewijs tijdens detentie verlopen.

Steunend netwerk

Door het re-integratieteam wordt actief ingezet op het actief betrekken van het netwerk. Het netwerk speelt een belangrijke rol in het herstel na detentie en de beperking van de 'detentieschade'. Het re-integratieteam speelt hierop in door het netwerk praktisch op weg te helpen, bijvoorbeeld door samen acties uit te zetten en afspraken in te plannen. *"Een jongen had z'n vader verteld dat de gemeente in de PI op bezoek was geweest. Vader belt vervolgens op en er kunnen samen met vader acties uitgezet worden"*, aldus een professional. Het al dan niet hebben van een steunend netwerk is lastig te meten en te kwantificeren. Er zijn daarom uit dit experiment geen betrouwbare cijfers beschikbaar over de mate waarin een steunend netwerk voor- of na detentie al dan niet beschikbaar was bij de doelgroep van het experiment. Professionals geven wel aan dat het in sommige gevallen een belangrijke positieve rol speelt.

5.1.4 Oordeel gedetineerden over eigen situatie en ondersteuning gemeente

Gedetineerden hebben aan het einde van het eerste gesprek (spreekuur) bij professionals aangegeven hoe zij de inzet van de gemeente beoordelen. Ook wordt hen gevraagd hoe zij verwachten dat hun situatie na detentie zal zijn. In Breda zijn deze formulieren vrijwel door alle gedetineerden ingevuld, in Tilburg lag dat aantal een stuk lager. Leden van het re-integratieteam van Tilburg geven aan dat gedetineerden vaak niet wilden meewerken aan het invullen van deze vragen. Door het ontbreken van een groot aantal formulieren wordt voor de validiteit de data van Tilburg niet meegenomen in de analyse.

In Breda gaf 48% van de gedetineerden aan dat zij de hulp van de gemeente positief beoordelen. 16% was ontevreden, 15% zei niet tevreden, maar ook niet ontevreden te zijn⁷. Bijna de helft van de Bredase gedetineerden gaf aan te verwachten dat hun leven na detentie ongeveer gelijk zou zijn aan het leven voor detentie. Een kwart dacht dat het beter zou zijn, een kleine 10% dat het minder goed zou gaan. Uit de analyse blijkt er geen sterk verband te zijn tussen de beoordeling van de gemeente en de verwachting van de leefsituatie na detentie.

5.2 Kosten-baten analyse Breda

Adviesbureau Rebel heeft in januari 2019 een ex ante kosten-baten analyse uitgevoerd. Het betreft een beknopt onderzoek naar de (potentiële) baten van de experimentele re-integratieaanpak van de gemeente Breda op basis van de pilotperiode april 2018 – januari 2019.

Het resultaat van deze analyse laat zien dat op casusniveau zichtbaar is dat het verschil kan worden gemaakt. Door beter, completer en tijdig inzicht, wordt het ook mogelijk om sneller te anticiperen op een hulpvraag en waar nodig direct te interveniëren. Dit leidt tot het verlagen van risico's en soms ook het voorkomen van potentiële escalaties.

De casuïstiek laat zien dat een beperkt aantal (zeer) succesvolle interventies al snel kan leiden tot een positieve kosten-baten analyse. Met name casussen waarin verschil wordt gemaakt op werk of op huisvesting bewerkstelligen grote baten. Door het voorkomen van kostbare escalaties kan een relatief beperkte ingreep in dergelijke situaties tot een zeer positief resultaat leiden (denk bijvoorbeeld aan het doorbetalen van huur tijdens kortdurende detentie, waardoor een huurwoning beschikbaar blijft en de betreffende persoon na detentie geen beroep hoeft te doen op de

⁷ Er is gewerkt met smileys: een lachende groene smiley, een oranje smiley met een rechte streep als mond en een rode smiley die niet blij kijkt.

maatschappelijke opvang). Op basis van het onderzoek lijkt het aannemelijk dat een beperkt aantal van dit soort voorbeelden al kan leiden tot een positieve businesscase voor de totale re-integratie aanpak, met een horizon van vijf jaar. Concreet zouden per jaar ongeveer zeven van dit soort casussen, met grote positieve impact op huisvesting en/of werk, nodig zijn om de baten gelijk te laten komen met de kosten. Op basis van een globale analyse van de dataset van gedetineerden die in de pilot zijn bezocht, wordt ingeschat dat zich elf van dit soort gevallen hebben voorgedaan, waarbij de samenhangende baten in de toekomst dus verwacht worden. Dat zou betekenen dat de kosten-baten afweging positief uitvalt. Het ging hier in alle gevallen om casuïstiek waarin door interventie van het re-integratieteam de huisvestingssituatie stabiel bleef of verbeterde.

De uiteindelijke baten van de interventie zijn sterk afhankelijk van het verdere ondersteuningstraject in de keten na detentie. Er hebben zich in het experiment voorbeelden voorgedaan waarbij het in die opvolging misging, waardoor de resultaten van de inzet minder groot waren dan had gekund. Dat lag dan bijvoorbeeld aan onduidelijkheid over bij wie de regie lag.

Ook is nog winst te behalen door meer in te zetten op toeleiding naar werk. Bij succesvolle toeleiding naar werk zijn de baten naar verwachting hoog. Door verminderde kosten voor uitkering, meer inkomen voor de persoon zelf en een verminderde kans op recidive. Ook biedt een inkomen belangrijke basis voor inzet op schuldhulpverlening. In de experimentele groep zijn hierop geen (succesvolle) interventies zichtbaar, terwijl de potentie er wel lijkt te zijn.

Inzet op wonen is ook van belang: zoals in paragraaf 5.1 beschreven is, is beschikbaarheid van passende huisvesting een knelpunt. Dit is echter een breder probleem dan alleen in relatie tot ex-gedetineerden en tevens een issue dat in het hele land voor problemen zorgt. Het is een hardnekkig knelpunt met vele afhankelijkheden en daarmee minder 'eenvoudig' aan te pakken dan bijvoorbeeld toeleiding naar werk.

Zie bijlage I voor een uitgebreidere toelichting op het onderzoek.

5.3 Klantreizen Tilburg

In Tilburg zijn drie klantreizen uitgewerkt. Hieronder staan de resultaten in deze casussen. Zie bijlage H voor een volledige beschrijving.

Klantreis 1

Vanuit de CityDeal zijn er twee maatregelen ingezet, het verstrekken van een voorschot en (detentie 1) en het hervatten van de uitkering (detentie 2). Dit laatste gebeurde automatisch bij Werk & Inkomen, omdat meneer korter dan vier weken in detentie heeft gezeten. Meneer had in detentie hulpvragen op drie leefgebieden (huisvesting, inkomen en schulden). Op twee van deze leefgebieden hebben er interventies plaatsgevonden die geïnitieerd zijn vanuit het team. Meneer heeft hierdoor inkomen d.m.v. een bijstandsuitkering. De begeleiding wordt gedaan door Acutzorg, waar meneer ook een zelfstandige woonplek heeft. Meneer krijgt ambulante begeleiding om meer structuur en regelmaat in het leven te krijgen. Deze begeleiding loopt nu nog steeds. Wanneer de situatie van meneer stabiel is, kan er gewerkt worden aan o.a. de schulden en worden ingezet op arbeidstoeleiding. Het toezicht (de meldplicht) vanuit reclassering blijft doorlopen.

Vanuit de CityDeal zijn er drie maatregelen ingezet, het verstrekken van een voorschot, het hervatten van de uitkering en het doorbetalen van vaste lasten.

Klantreis 2

Meneer had in detentie een hulpvraag op één leefgebied (huisvesting). Maar tijdens het gesprek kwam naar voren dat meneer ook hulp nodig had op de leefgebieden inkomen en schulden. Daarom is er direct een afspraak ingepland door de coördinator bij Werk & Inkomen. Meneer had hierdoor na zijn detentie middelen om de eerste week na detentie te overbruggen. Daarna had meneer weer inkomen vanuit zijn bijstandsuitkering. In detentie heeft de coördinator meneer aangemoedigd om te werken aan zijn schuldenproblematiek. Dit werkte stimulerend en meneer werkt nu via een bewindvoerder aan het afbetalen van zijn schulden. Dit loopt nu nog. In de periode na detentie is meneer erin geslaagd zelfstandige huisvesting te vinden. Meneer heeft contact opgenomen met Werk & Inkomen voor hulp bij het betalen van zijn eerste vaste lasten. Dit is goedgekeurd. Omdat meneer wel in staat is om te werken, is meneer gekoppeld aan de Diamantgroep voor arbeidstoeleiding. Dit traject verloopt moeizaam, omdat meneer zich niet aan alle afspraken houdt en niet altijd op afspraak verschijnt.

Klantreis 3

Meneer kwam niet in aanmerking voor regelingen vanuit de CityDeal, hij is geholpen vanuit het reguliere aanbod. Vanwege het gebrek aan zelfstandige huisvesting, zijn hoge schuld en zijn bijstandsuitkering wordt er tijdens het gesprek in de PI alsnog nazorg aangeboden. Op dat moment staat meneer niet open voor hulp. Hij gaat terug naar zijn broer en het opstarten van zijn uitkering regelt hij zelf. Na zijn detentie neemt meneer inderdaad zelf het initiatief om zijn uitkering op te starten, zijn aanvraag wordt echter afgewezen, omdat meneer een gezamenlijk huishouden heeft met zijn broer. Na een aantal maanden wordt na een derde poging zijn uitkering opnieuw afgewezen. Meneer is radeloos en neemt contact op met het team, nu wel met een hulpvraag. Vanuit het team wordt er direct een afspraak gemaakt bij Werk & Inkomen. Helaas wordt ook daar weer zijn aanvraag afgewezen. De coördinator adviseert meneer om ambulante hulp te accepteren en weet meneer na een aantal pogingen te overtuigen dat hij het in zijn eentje niet redt. Meneer wordt gekoppeld aan een ambulante begeleider bij Sensezorg. Samen met zijn begeleider en de coördinator wordt opnieuw een poging gedaan zijn uitkering te regelen. En met succes, er worden scherpe randvoorwaarden gesteld, maar de uitkering van meneer wordt goedgekeurd. Nu dat geregeld is, kunnen andere zaken opgepakt worden. Zo wordt de inschrijving voor een woning geregeld en gaat meneer samen met zijn begeleider in gesprek bij schuldhulpverlening. Er worden kleine stappen gemaakt en dat frustreert meneer, hij legt de lat hoog voor zichzelf, maar is wel tevreden met de hulp die hij vanuit het team heeft gekregen en nu vanuit Sensezorg.

5.4 Multidisciplinair team Breda: samenwerking reclassering en SMO

Breda heeft voor de duur van het experiment gewerkt met een multidisciplinair team (gemeente/Reclassering/SMO maatschappelijke opvang). De verwachting was dat deze diversiteit in achtergrond en expertise van meerwaarde is in de uitvoering van deze opgave door de gemeente. Ook zou het kunnen bijdragen aan de samenwerking tussen de reguliere en forensische zorg. Belangrijk aandachtspunt was de privacy van de (ex-)gedetineerden: er is daarom tussentijds meermalen

geëvalueerd in hoeverre deze vorm van samenwerking voldoende waarborgen bevatte voor die privacy.

Organisatorische keuzes met het oog op waarborgen privacy

De AVG vereist zorgvuldigheid en transparantie bij de verwerking van persoonsgegevens. Het moet voor de klant steeds helder zijn met wie hij een gesprek voert en met welk doel, zodat hij in die context keuzes kan maken over de informatie die hij al dan niet wil delen. Het kan bijvoorbeeld niet zo zijn dat iemand in de veronderstelling is met de gemeente in gesprek te zijn en op een later moment ineens geconfronteerd wordt met het feit dat ook de reclassering over die informatie beschikt, zonder dat daar een voor hem herleidbare aanleiding voor is geweest.

Om de privacy zoveel mogelijk te waarborgen is bij de opzet van de samenwerking een aantal organisatorische maatregelen genomen:

- De professionals van SMO en Reclassering waren voor een aantal uur per week (4-8 uur) gedetacheerd aan de gemeente, zodat zij namens de gemeente de taken in het kader van de re-integratie van ex-gedetineerden konden uitvoeren. Er werd dus in deze context geen informatie uitgewisseld tussen de moederorganisatie van deze professionals en de gemeente, om zodoende de privacy van (ex-) gedetineerden zoveel mogelijk te waarborgen.
- Alle medewerkers re-integratie ex-gedetineerden zijn (al dan niet op basis van detachering) voor de duur van het experiment in dienst geweest van de gemeente. Daardoor was steeds voor iedereen, inclusief de klant, formeel gezien te achterhalen in welke hoedanigheid hij/zij persoonsgegevens verwerkte. Alle medewerkers re-integratie ex-gedetineerden tekenden bovendien een geheimhoudingsverklaring.
- De verzending van (persoons-)gegevens tussen medewerkers die betrokken zijn bij de re-integratie van ex-gedetineerden gebeurde per e-mail. Zij hebben daartoe allemaal een email-account van de gemeente gekregen. Onderlinge uitwisseling via die weg vond dus plaats binnen de interne e-mailverbinding van de gemeente: afspraak was dat voor de uitvoering van deze taak door de gedetacheerde medewerkers geen gebruik werd gemaakt van het emailaccount van de moederorganisatie. Op deze manier werden informatiestromen ook technisch gezien zoveel mogelijk gescheiden gehouden.
- Om het voor de klanten enigszins overzichtelijk te houden, was het in het experiment wenselijk om zoveel mogelijk te voorkomen dat een medewerker van het re-integratieteam het gesprek voert met een klant die hij/zij al kent vanuit zijn andere rol (reclasseringswerker of medewerker SMO). Ook werd zoveel mogelijk voorkomen dat de medewerker die de klant heeft gesproken in het kader van re-integratie ex-gedetineerden, uiteindelijk bijvoorbeeld ook als toezichthouder vanuit de reclassering werd aangewezen.

Ervaringen in de praktijk: multidisciplinair team van meerwaarde voor samenwerking, inzicht, expertise en betrokkenheid

De multidisciplinaire samenwerking is positief ervaren, omdat:

- Samenwerking met deelnemende partners is verbeterd
- Er sprake was van korte lijnen met de moederorganisaties
- Er beter inzicht is ontstaan in elkaars werk (mogelijkheden/onmogelijkheden)
- Er sprake was van zeer betrokken medewerkers, met veel kennis en expertise die elkaar goed aanvulde.

Bovenstaande zijn belangrijke argumenten om invulling te geven aan een samenwerking tussen reclassering, SMO en gemeente: deze samenwerking komt zichtbaar ten goede van de kwaliteit van de re-integratie van ex-gedetineerden.

Ervaringen in de praktijk: praktische gevolgen organisatorische keuzes en de mate waarin organisatorische keuzes de privacy voldoende konden waarborgen

Zoals hierboven beschreven is een aantal organisatorische keuzes gemaakt met het oog op de privacy van (ex-)gedetineerden. Deze keuzes hebben in de praktijk tot een aantal praktische 'lastigheden' geleid. Ook is gebleken dat deze vorm van samenwerking, ondanks organisatorische keuzes om dit zoveel mogelijk te voorkomen, vanuit het perspectief van privacywetgeving de nodige kwetsbaarheid oplevert. Hieronder staan twee belangrijke ervaringen beschreven die de praktische en privacy-technische beperkingen laten zien:

- De AVG vereist zorgvuldigheid en transparantie bij de verwerking van persoonsgegevens. Het moet voor de klant steeds helder zijn met wie hij een gesprek voert en met welk doel, zodat hij in die context keuzes kan maken over de informatie die hij al dan niet wil delen. Zoals hierboven beschreven werd om deze reden zoveel mogelijk voorkomen dat een professional die eerst contact had gehad met de klant vanuit de hoedanigheid als reclasseringswerker of SMO-medewerker, later contact had met diezelfde klant in hoedanigheid van medewerker van de gemeente, of vice versa. Hiermee moest dus rekening worden gehouden bij het inplannen van bezoeken in het kader van re-integratie ex-gedetineerden én het toedelen van toezichtklanten bij de reclassering of cliënten bij SMO. Dit bracht soms de nodige praktische uitdagingen met zich mee.

De verleiding was bovendien soms groot om rollen te combineren: als je iemand bijvoorbeeld toch al moet spreken als medewerker van SMO, kun je toch meteen ook de vragen die de gemeente heeft in het kader van re-integratie ex-gedetineerden stellen? Dat is immers efficiënt en voor de klant misschien zelfs minder belastend dan wanneer twee gesprekken gevoerd moeten worden. Echter: bij het combineren van rollen is het voor de klant redelijkerwijs niet meer te achterhalen welke informatie met welk doel wordt verwerkt. Dat is zoals gezegd in strijd met de AVG.

- Het komt voor dat bijvoorbeeld een reclasseringswerker, vanuit diens hoedanigheid als medewerker van de reclassering, over informatie beschikt betreffende een klant die wordt bezocht in de gevangenis in het kader van de re-integratie ex-gedetineerden. Casuïstiek wordt besproken in het re-integratieteam, waar ook de reclasseringswerker (vanuit diens rol als medewerker re-integratie ex-gedetineerden van de gemeente) aan deelneemt. De informatie die de reclasseringswerker heeft mag echter niet zomaar worden gebruikt ten behoeve van de uitvoering van deze taak, aangezien die informatie met een ander doel is verzameld. Dit vraagt veel van de individuele professional: er moet als het ware een soort 'scheiding' worden aangebracht in het hoofd om sommige informatie niet en andere informatie wel te gebruiken. (Uiteraard kan de reclasseringswerker wel bevraagd worden in diens rol als reclasseringswerker, als dat van meerwaarde wordt geacht voor de betreffende casus. Dan gelden de richtlijnen voor informatie-uitwisseling tussen gemeente en reclassering. Daarvoor is het dus ook niet nodig om een reclasseringswerker deel te laten uitmaken van het team.)

Resultaat experiment: deze vorm van samenwerking biedt onvoldoende transparantie en veiligheid voor de cliënt

De ervaringen in dit experiment laten zien dat de experimentele samenstelling van het team veel praktische, technische en professionele waarborgen vraagt om risico's i.r.t. gegevensdeling en privacy te beperken. Ook is het maar de vraag of het voor alle (ex-)gedetineerden (veelal een kwetsbare doelgroep) nog te volgen is wie welke informatie vergaart en met welk doel. De risico's, en inspanningen die nodig zijn om die te beheersen, wegen behoorlijk zwaar ten opzichte van de meerwaarde van een samengesteld team. Al lukt het op individueel niveau misschien vaak wel om uit te leggen wanneer in welke hoedanigheid informatie wordt verwerkt: bij incidenten zou het lastig uit te leggen zijn waarom deze weinig transparante en daarmee risicovolle werkwijze in stand is gehouden. De samenwerking kan in andere vormen worden gerealiseerd, op een manier die zich beter verhoudt tot de zorgvuldigheidseisen die de AVG stelt. Kern daarbij moet zijn dat eenieder vanuit diens eigen taak, verantwoordelijkheid en expertise een bijdrage levert. Denk bijvoorbeeld aan een consultatiefunctie waarbij casuïstiek, liefst zonder gebruik van persoonsgegevens, kan worden voorgelegd.

6 Conclusie en discussie

6.1 Conclusies: inzichten en geleerde lessen

Conclusies op basis van resultaten op de vijf leefgebieden en de ervaringen met de gekozen werkwijze

Wanneer de conclusies die voortkomen uit de resultaten van het experiment in beide steden gezamenlijk worden beschouwd, leidt dit tot de volgende inzichten en geleerde lessen:

- Door gedetineerden op te zoeken krijgt de gemeente de doelgroep in beeld. Je bent daardoor beter in staat om zorg op maat te leveren gericht op een kansrijke terugkeer in de samenleving. Eigen informatie ophalen is met name essentieel omdat de informatievoorziening via DPAN (het systeem dat gemeente informeert over gedetineerde inwoners) in dit experiment geen betrouwbare bron bleek om de situatie op de vijf leefgebieden goed te kunnen inschatten⁸.
- Uit de opgestelde klantreizen en de ex ante kosten-baten analyse blijkt dat een succesvolle inzet binnen afzienbare tijd wordt terugverdiend, nog los van de winst die geboekt wordt op elementen die niet in kengetallen zijn uit te drukken (veiligheidsgevoel, vergroting van kansen op de arbeidsmarkt, plezier in het leven, etc.).
- De maatregelen 'het herleven van de bijstandsuitkering', 'aanbieden van liquiditeit' en 'doorbetalen vaste lasten' vergen een relatief kleine investering met mogelijk grote maatschappelijke impact. Zij voorkomen ten minste detentieschade, het effect op recidive kon niet binnen dit experiment worden aangetoond.
- De maatregel rond de kostendelersnorm lijkt weinig meerwaarde op het voorkomen van detentieschade te hebben zolang deze op zichzelf staat: andere factoren die een rol spelen in de afweging om al dan niet iemand in huis te nemen (denk bijvoorbeeld aan landelijke regelgeving waar de gemeente geen invloed op heeft maar ook de angst voor deurwaarders in geval van schulden) leggen nog teveel gewicht in de schaal.
- In het experiment is bevestigd dat het moeilijk is om op huisvesting het verschil te maken vanwege beperkte beschikbaarheid van betaalbare woningen en woonvoorzieningen. Deze ervaringen waren ook voorafgaand aan het experiment reeds bekend, zowel in Tilburg en Breda als elders in het land.
- Het inzetten op toeleiding naar werk heeft de potentie met een relatief kleine investering een belangrijk verschil te maken ten behoeve van een succesvolle re-integratie. Bovendien leidt deze inzet tot kostenbesparing vanwege het terugdringen van het aantal uitkeringen. Uit het experiment bleek uit de monitoring dat deze mogelijke interventie nog onvoldoende werd benut.
- Tijdens detentie kan op het leefgebied schulden nog geen verschil worden gemaakt vanwege een gebrek aan inkomen. Wel kan al gestart worden met het in kaart brengen van schulden, zodat direct na detentie de hulpverlening kan worden opgestart.
- Multidisciplinaire samenwerking in de re-integratie van ex-gedetineerden is volgens professionals van meerwaarde om te komen tot een sluitende aanpak. Expertise van bijvoorbeeld reclassering en maatschappelijke opvang, maar ook werk en inkomen en Wmo, leidt tot een snel totaaloverzicht van wat nodig en mogelijk is en korte lijnen om dit te realiseren

⁸ DPAN is in mei 2019 (na de monitoring van het experiment) vervangen door het nieuwe systeem AGG. Zie hieronder bij discussie een nadere toelichting hierop.

Conclusies t.a.v. proces

- Integraal bestuurlijk draagvlak is bij experimenten die zich op het snijvlak van verschillende domeinen afspelen van groot belang, omdat deze complex van aard zijn en aandacht en inzet vereisen van diverse gemeentelijke onderdelen.
- Omdat het om domein-overstijgende vraagstukken gaat is het in dit soort experimenten tevens van belang dat vooraf helder is welke portefeuillehouder(s) de financiële verantwoordelijkheid hiervoor draagt.
- Bij multidisciplinaire samenwerking: is het van belang ervoor te zorgen dat geen sprake is van vermenging van conflicterende verantwoordelijkheden binnen één professional.
- Het loont om bottom-up, gezamenlijk met alle betrokkenen, invulling te geven aan een experiment. Dit zorgt voor energie, draagvlak en betrokkenheid die zich in de loop van het traject terugbetaalt. Het aan de voorkant maken van een actoren-analyse kan hierbij behulpzaam zijn.
- Het goed in beeld hebben van alle betrokken actoren helpt tevens om eventuele knelpunten in de uitvoering te voorkomen of op te lossen. Investeren in onderlinge kennismaking en begrip helpt om dit soort processen te versoepelen.
- Het betrekken van diverse disciplines helpt om experimenten zo vorm en inhoud te geven dat dit aansluit bij een diversiteit aan betrokken actoren.
- Ten behoeve van de effectiviteit is heldere positionering van een re-integratieteam ex-gedetineerden en inbedding daarvan binnen de organisatie (korte lijnen met organisatieonderdelen die van belang zijn voor de uitvoering) van belang. De effectiviteit van de inzet is namelijk in belangrijke mate afhankelijk van de opvolging van acties door interne partners.
- Samenwerking tussen meerdere steden in een experiment met eenzelfde opgave is behulpzaam: steden hoeven niet beide alle onderdelen van het experiment zelf uit te proberen om toch gezamenlijk te profiteren van de uitkomsten van het geheel. Ook kunnen de bijdragen van beide steden complementair zijn. Het hebben van een sparringpartner die in een andere context (in dit geval een andere gemeentelijke organisatie) werkzaam is, helpt in het denken over te zetten stappen: twee weten meer dan één.
- Het opstellen van een onderzoeksdesign en monitoringsplan vóórdát gestart wordt met de uitvoering van een experiment, maakt het mogelijk om de werkprocessen en registratiewijze af te stemmen op wat voor de eindevaluatie nodig is. Ditzelfde geldt voor gegevensuitwisseling: door vooraf aan de start de werkprocessen hierop af te stemmen kan frustratie gedurende de uitvoering zoveel mogelijk worden voorkomen.

6.2 Discussie en aanbevelingen

De re-integratie van ex-gedetineerden levert morele dilemma's en ethische discussies op. Waarom zou een woning met voorrang moeten worden toegewezen aan een ex-gedetineerde, terwijl een inwoner zonder strafblad op de wachtlijst blijft staan? Waarom het risico lopen dat een ex-gedetineerde inwoner die veroordeeld is wegens diefstal terugvalt in oud gedrag, omdat hij zonder geld op straat komt te staan? Dit zijn reële vragen die aandacht verdienen in aanloop naar en tijdens de uitvoering van experimenten of structureel beleid op dit thema. In het verlengde van deze discussie is ook de vraag in welke mate draagvlak bestaat voor een proactieve (en daarmee veelal arbeidsintensieve) aanpak. Een dergelijke aanpak is sterk preventief ingegeven met het oog op het

tijdig ophalen van hulpvragen. Dit leidt tot twee vraagstukken die hier inherent aan zijn. Enerzijds de vraag waarom gedetineerden niet zelf contact met de gemeente kunnen opnemen, anderzijds de vraag of het gelegitimeerd is dat het actief benaderen van gedetineerden ook leidt tot een toename aan zorg- en ondersteuningskosten voor deze doelgroep. Aanbeveling is dan ook om bij aanvang op bestuurlijk niveau een heldere visie te formuleren en communiceren. Een kosten-baten analyse en het uitwerken van klantreizen kunnen behulpzaam zijn bij het voeren van dit gesprek.

De ervaring in dit experiment is dat naast bestuurlijke visie en draagvlak een actieve betrokkenheid van de uitvoerende professionals bij planvorming, uitvoering en evaluatie van belang is. Dit leidt tot positieve en productieve energie die bijdraagt aan de kwaliteit en duurzaamheid van het experiment en de borging daarvan. Als bestuurders en management is het daarbij van belang op voorhand rekening te houden met de mogelijkheid dat de gegenereerde energie leidt tot nieuwe initiatieven voor verbetering, ook op vraagstukken die niet vallen onder de scope van het betreffende experiment. Zorg dat er ruimte is voor dergelijke bijvangst. In Breda is bijvoorbeeld, voortvloeiend uit inzichten uit de CityDeal, een project gestart gericht op de toeleiding van ex-gedetineerden naar werk. Ook in Tilburg wordt dit gesprek gevoerd.

Naast het belang van inzet op toeleiding naar werk, is passende huisvesting een belangrijk knelpunt dat landelijk aandacht behoeft: voor de gemeente is het lastig om passende oplossingen voor alle kwetsbare inwoners te realiseren. Vraag en aanbod is sterk uit balans wat de mogelijkheden voor de gemeente om passende oplossingen te creëren beperkt.

Het feit dat de aanpak effectiever wordt van sterke samenwerking in de keten krijgt landelijk steeds meer aandacht. Ook in dit experiment is het belang daarvan zichtbaar geweest. Het op 1 juli 2019 ondertekende [Bestuurlijk Akkoord](#)⁹ bezegelt de erkenning van partners voor de noodzaak tot het gezamenlijk vormgeven van een sluitende aanpak, waarin sprake is van een heldere rolverdeling en het verrichten van complementaire inzet. Ook lokaal/regionaal is het van belang hier vorm en inhoud aan te geven. Landelijk speelt hierin het belang van regionale plaatsing een rol: gedetineerden worden niet altijd op reisbare afstand van hun herkomstgemeente geplaatst waardoor de inzet op re-integratie wordt bemoeilijkt. Dit punt is onder de aandacht van het Ministerie van Justitie en Veiligheid / Dienst Justitiële Inrichtingen, die regie voert over de plaatsingen. In het kader van de CityDeal is hierover een zogenaamde 'Rijksvraag' gesteld: het antwoord daarop is in bijlage J te vinden.

Om je rol als gemeente goed in te vullen is het van belang zicht te hebben op je aanpak en het effect daarvan. Daarvoor is de beschikbaarheid van kwalitatief goede en betrouwbare data noodzakelijk. Het is van belang om aan de start van een experiment goed in kaart te brengen welke data beschikbaar zijn om daar het monitoringsplan en de ambities op af te stemmen. In dit experiment was de ambitie aan de voorkant om een nulmeting en een eenmeting uit te voeren om zodoende de effectiviteit van de werkwijze zichtbaar te maken. Het bleek echter dat in Tilburg en Breda de reguliere wijze van registreren onvoldoende toereikend was om dit te kunnen doen waarop de monitoringsmethodiek moest worden aangepast. Met terugwerkende kracht een nulmeting

⁹Dit akkoord is ondertekend door de Vereniging Nederlandse Gemeenten, Dienst Justitiële Inrichtingen, de drie reclasseringsorganisaties en het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

uitvoeren bleek niet realiseerbaar, de aangepaste eenmeting was arbeidsintensief, maar heeft wel valide resultaten opgeleverd. Naast het bij de start van een experiment ontwikkelen van een goed en haalbaar monitoringsplan, is het tevens aan te bevelen om in het algemeen te investeren in goede, structurele dataverzameling ten behoeve van informatie-gestuurd werken.

In deze context is het tevens relevant te melden dat in mei 2019 het systeem DPAN, waarmee gemeenten werden geïnformeerd over hun gedetineerde inwoners, uit privacyoverwegingen is vervangen door een nieuw systeem (AGG). In dit experiment is DPAN geen betrouwbare bron van informatie over de situatie op de vijf leefgebieden gebleken. Het nieuwe systeem bevat echter veel minder informatie: alleen als gedetineerden expliciet toestemming geven om op een bepaald leefgebied informatie aan de gemeente te verstrekken, wordt de gemeente door de PI daarover geïnformeerd. De verwachting van professionals is dat gedetineerden dergelijke toestemming niet vaak zullen verlenen. Het komt bijvoorbeeld nogal eens voor dat een gedetineerde zelf weinig inzicht heeft in zijn problemen en in de mate waarin de gemeente daarin hulp kan bieden, waardoor hij de meerwaarde van melding aan de gemeente niet inziet. Ook gebrek aan vertrouwen van een gedetineerde in 'het systeem' (de overheid) kan hierin een rol spelen. Bovendien blijft de informatie die wél wordt aangeleverd beperkt betrouwbaar.¹⁰ AGG is tijdelijk: er wordt gewerkt aan een nieuw systeem dat de informatie-uitwisseling beter faciliteert. Per 2021 wordt een wettelijke grondslag van kracht die bredere gegevensdeling tussen gemeente en partners mogelijk maakt. Het zal nog moeten blijken of en in welke mate dit de informatiepositie van gemeenten zal verbeteren.

Door het ontbreken van een goede nulmeting, bleek het effect van de werkwijze op de vijf leefgebieden niet onomstotelijk vast te stellen. Daardoor kunnen ook geen uitspraken worden gedaan over de mate waarin de kans op recidive is verkleind. Het vraagt grondiger onderzoek én investering in kwalitatief goede data om dergelijke uitspraken wel te kunnen doen. Voor het aantonen van het effect op recidive is bovendien langduriger onderzoek nodig, gezien de noodzaak tot monitoring voor een langere periode na afloop van de detentie. Daarbij blijft het een aandachtspunt dat veel factoren van invloed zijn op het al dan niet recidiveren van een individu, die in belangrijke mate niet te voorzien of te beïnvloeden zijn door externe partijen (waaronder de gemeente). Persoonlijke ervaringen, zoals het krijgen van een relatie of een uitspraak van een mentor, geven vaak de doorslag als het gaat om de ontvankelijkheid van een (ex-)gedetineerde om zijn leven te beteren.

¹⁰ Zie paragraaf 5.1.1. voor een nadere toelichting over de informatiepositie van de gemeente en verklaringen voor de kwetsbaarheid van lopende informatiestromen.

Bijlage A: Werkproces re-integratieteam Tilburg

In deze paragraaf volgt een beschrijving van het werkproces dat wordt gehanteerd. In een letterlijk stappenplan wordt de (experimentele) werkwijze beschreven vanaf de detentiemelding vanuit de PI aan de gemeente tot aan de terugkoppeling naar de onderzoeker. Aan het eind van deze paragraaf is het stappenplan ook grafisch weergegeven.

Stap 1: DPAN-formulier, screening en detentiemelding

Indien een individu in detentie raakt, registreert de penitentiaire inrichting waar deze persoon op dat moment verblijft dat deze persoon voor een bepaalde tijd in hechtenis is genomen. Deze registratie vindt plaats middels het invullen van het Digitaal Platform Aansluiting Nazorg-formulier (hierna DPAN-formulier) en wordt ook wel 'de screening' genoemd¹¹. Dit formulier bevat naast informatie over de naam, woonplaats, geboortedatum, begin- en einddatum van detentie en het BSN-nummer van de gedetineerde ook informatie over de situatie op de vijf leefgebieden. De reden dat de penitentiaire inrichtingen al tijdens detentie informatie proberen op te halen over de situatie op de vijf basisvoorwaarden, komt voort uit het gegeven dat de verantwoordelijkheid voor de nazorg aan de (ex-)gedetineerde na detentie bij de gemeente waar de gedetineerde naar (terug)keert komt te liggen. Het doel van zowel de PI als de gemeente is dat de (ex-)gedetineerde goed re-integreert in de maatschappij, zodat de kans op recidive, overlast en maatschappelijke kosten in de samenleving afneemt. Het vroegtijdig in kaart brengen van de situatie op de vijf leefgebieden, zorgt er voor dat (eerder) nagedacht kan worden over de juiste invulling van de nazorg aan de (ex-)gedetineerde waardoor de kans dat het re-integratieplan zal slagen toeneemt. Om de informatie op een systematische wijze over te brengen aan de gemeenten, wordt gebruikt gemaakt van een standaard format in het DPAN-systeem.

In principe behoren gedetineerden binnen vijf dagen na het begin van hun detentie gescreend te worden door een medewerker binnen de penitentiaire inrichting waar zij op dat moment verblijven. Tijdens de screening is het de bedoeling dat informatie omtrent de situatie op de vijf basisvoorwaarden wordt opgehaald. Op basis van de antwoorden die de gedetineerde opgeeft, wordt het DPAN-formulier vervolgens ingevuld en opgestuurd naar de gemeente waar de gedetineerde (voor het laatst) is ingeschreven. Echter, de hoge werkdruk in het gevangeniswezen in combinatie met een hoge doorstromingsnelheid van 'in- en uitstromers' heeft een negatieve invloed op de kwaliteit van de screening (Van Duijvenbooden & Pattje, 2010, p. 7). Zo komt het geregeld voor dat er geen screening onder de doelgroep van kortgestraften plaatsvindt. Wanneer er in verband met een te kort strafrestant geen screening heeft plaatsgevonden, zijn de medewerkers die de DPAN-formulieren invullen aangewezen op de informatie die reeds binnen de PI beschikbaar is over deze persoon. Doordat deze informatie vaak erg beperkt is of in sommige gevallen zelfs helemaal niet aanwezig is (bij een eerste detentie), zorgt dit er voor dat de DPAN-formulieren vaak niet tot nauwelijks ingevuld kunnen worden.

¹¹ Sinds mei 2019 is dit vervangen door het AGG-formulier. De AGG zal eind 2019 geïntegreerd worden in het Injus systeem.

Nadat het DPAN-formulier door de medewerker binnen de penitentiaire inrichting volledig dan wel onvolledig (door tijdgebrek en onvoldoende informatie) is ingevuld, wordt dit DPAN-formulier doorgestuurd naar de gemeente die verantwoordelijk wordt gehouden voor de nazorg aan de (ex-)gedetineerde. In feite kan dit DPAN-formulier gezien worden als een melding vanuit de PI aan de gemeente dat een inwoner in detentie is geraakt. Niet alleen is deze detentiemelding een signaal voor de gemeente om zich voor te bereiden op een re-integratieplan voor haar inwoner, ook is dit een sein om bijvoorbeeld een gemeentelijke uitkering of zorgvoorziening (tijdelijk) op te laten schorten. Binnen de gemeente kan de backoffice nazorg ex-gedetineerden, de coördinator reguliere nazorg en de coördinator van de pilot deze DPAN-meldingen inzien.

Stap 2: Voorbereidingen op spreekuur

Nadat een detentiemelding vanuit de PI aan de gemeente is gemaakt, beginnen de voorbereidingen op de spreekuren. De backoffice nazorg ex-gedetineerden van de gemeente verzamelt alle detentiemeldingen van Tilburgse gedetineerden die in de penitentiaire inrichtingen zijn geplaatst. Vervolgens zoekt de backoffice naar aanvullende informatie in de zogeheten Suite, een gemeentelijke applicatie waarin onder andere gemeentelijke uitkeringen, werkprocessen en zorgvoorzieningen worden vastgelegd. Vervolgens koppelt de backoffice een casemanager van de gemeente aan de zaak. Daarnaast wordt er voor regionaal geplaatste gedetineerden zo snel mogelijk een afspraak in de PI ingepland zodat de casemanager op bezoek kan voor een kennismakingsgesprek. Vervolgens brengt de PI de gedetineerde op de hoogte over het te verwachten moment waarop het spreekuursprek van de gemeente plaatsvindt. De backoffice zet ook een vraag uit binnen het Zorg- en Veiligheidshuis om te checken of de gedetineerde al bekend is bij team Complexe Casuïstiek. Wanneer er blijkt dat er al een regisseur op deze klant actief is, wordt overlegd wie de regie neemt. Dit om de beste ondersteuning aan de klant te bieden.

Stap 3: Het ophalen en uitzetten van (eventuele) hulpvragen

Bij binnenkomst in de PI ontvangen alle Tilburgse gedetineerden een folder met informatie over de gemeente Tilburg, deze bevinden zich ook in de Re-integratie centra's in de PI. Op deze manier worden de gedetineerden bij binnenkomst al geïnformeerd over (de mogelijkheden) die de gemeente kan bieden. Voor regionaal geplaatste gedetineerden (en first-offenders, ongeacht hun verblijfplaats) wordt een bezoek gebracht aan de PI voor het kennismakingsgesprek.

Alvorens het gesprek zich toespitst op (hulpvragen omtrent) de vijf leefgebieden, dient de gedetineerde allereerst een zogeheten kennisname-verklaring te ondertekenen. Met het ondertekenen van deze kennisname-verklaring geeft de gedetineerde aan kennis te hebben genomen van het gesprek dat gevoerd gaat worden met de medewerker re-integratie ex-gedetineerden van de gemeente én geeft de gedetineerde aan kennis te hebben genomen van de evaluatie met betrekking tot de nieuwe experimentele werkwijze van de gemeente Tilburg. Na deze kennisname-verklaring te hebben ondertekend, worden (in deel II aan de hand van een checklist) stap voor stap alle vijf de basisvoorwaarden nagelopen. Gevraagd wordt hoe de huidige situatie op het leefgebied er uit ziet, hoe deze situatie er naar verwachting na detentie uit zal zien en wordt gevraagd of er een hulpvraag is met betrekking tot een of meerdere basisvoorwaarden. In de bijlage is deze checklist toegevoegd.

Wanneer uit het gesprek blijkt dat er een of meerdere hulpvragen zijn omtrent het op orde krijgen van een of meerdere basisvoorwaarden, gaat de medewerker re-integratie ex-gedetineerden op zoek naar passende ondersteuning bij deze hulpvragen. Afhankelijk van de hulpvraag met betrekking tot de vijf leefgebieden die de gedetineerden aan de gemeente stelt, gaat de casemanager aan de slag om interventies uit te zetten waar nodig. Hierbij wordt focus gelegd op de verantwoordelijkheid van de gedetineerden. Wat de gedetineerden zelf kan, eventueel met ondersteuning, wordt door hem/haar zelf gedaan. Indien nodig kan de casemanager zaken regelen in samenspraak met de gedetineerde.

Stap 4: Terugkoppelingen

Het team blijft betrokken voor zolang het nodig is tijdens en vlak na detentie. Wanneer juiste ondersteuning is belegd, leggen zij de verantwoordelijkheid voor het vervolg bij de expertise op dat gebied en laten zelf de zaak los. De ex-gedetineerden mag altijd contact opnemen met het team indien hij vragen heeft.

In het kader van het evaluatieonderzoek is het van belang inzichtelijk te krijgen hoe de situatie op de vijf basisvoorwaarden voor elke gedetineerde binnen het onderzoek er uit ziet voor, tijdens en (direct) na detentie. Aan de hand van de aantekeningen die zijn gemaakt tijdens het gesprek in de PI kan een gedeelte van de benodigde informatie omtrent de vijf basisvoorwaarden al worden ingevuld. Voor de situatie (direct) na detentie kan de benodigde informatie pas na de detentieperiode worden opgehaald. Voor Tilburg heeft de onderzoeker na detentie steekproefsgewijs ex-gedetineerden gebeld om inzicht te krijgen op hun ervaringen rondom de begeleiding en hoe hun situatie op de vijf leefgebieden er na hun detentie uitziet.

Bijlage B: Kennisnameformulier Tilburg

U heeft vandaag een gesprek met een van de medewerkers re-integratie ex-gedetineerden van de gemeente Tilburg. Ter voorbereiding op dat gesprek heeft de medewerker al een aantal gegevens en informatie over u op een rij gezet. We gebruiken dat samen met de informatie die u in dit gesprek geeft om:

- Ondersteuning te bieden op uw hulpvraag
- Onze dienstverlening te evalueren

Ondersteuning

Het kan zijn dat in het gesprek duidelijk wordt dat u hulp of ondersteuning nodig heeft om u voor te bereiden op de periode nadat u vrij komt. De informatie uit het gesprek kan dan gebruikt of gedeeld worden om u hierbij zo goed mogelijk te helpen.

Evaluatie

Om onze dienstverlening zo optimaal mogelijk te houden en te verbeteren evalueren wij onze werkwijze. Hiermee kunnen we u zo goed mogelijk ondersteunen.

De evaluatie zal anoniem zijn, er kan niet gezien worden dat het over u gaat.

Door het ondertekenen van deze kennisnameverklaring, verklaart u dat de medewerker van het re-integratie team van de gemeente Tilburg duidelijk aan u heeft gemaakt dat wij uw gegevens mogen delen met anderen om u te ondersteunen bij uw hulpvragen.

Ondertekening ter kennisname

Naam:	
Datum:	
Handtekening:	

Betrokkene heeft kennisgenomen van bovenstaande maar geeft aan niet te willen tekenen.

Checklist Re-integratie Tilburg

Algemene informatie

Casemanager	
PI en naam casemanager	
Naam	
Geboortedatum	
BSN nummer	
Datum gesprek	
Begin datum detentie	
(Verwachte) einddatum detentie	

Achtergrondinformatie

Geboortedatum	
Postcode	

1. ID Bewijs

Geldig legitimatiebewijs?	<input type="radio"/> Geldig ID aanwezig in de PI <input type="radio"/> Geldig ID niet aanwezig in de PI <input type="radio"/> ID verlopen of verloren <input type="radio"/> Geen ID
Hulpvraag?	<input type="radio"/> Ja, hulpvraag op: <input type="radio"/> Nee

2. Inkomen

Is er sprake van inkomen?	
Soort inkomen	<input type="radio"/> Arbeid <input type="radio"/> Uitkering: Welke? <input type="radio"/> Geen inkomen
Is er sprake van (en traject richting) werk/dagbesteding?	
Is er een DigiD code?	
Hulpvraag?	<input type="radio"/> Ja, hulpvraag op: <input type="radio"/> Nee

3. Schulden

Is er sprake van schulden?	
Hoogte schuld en schuldeisers?	<input type="radio"/> Ja, bedrag: <input type="radio"/> Nee
Oorzaak ontstaan schulden?	
Is er financiële begeleiding? Welke?	
Hulpvraag?	<input type="radio"/> Ja, hulpvraag op: <input type="radio"/> Nee

4. Zorg

Is er een zorgverzekering?	
Is er een zorgtraject?	
Waar?	
Wordt dit zorgtraject voortgezet (tijdens) na detentie?	
Is er een steunend netwerk?	
Hulpvraag?	<input type="radio"/> Ja, hulpvraag op: <input type="radio"/> Nee

5. Huisvesting

Woonsituatie <i>voor</i> detentie	
Woonsituatie <i>na</i> detentie	
Inschrijfadres	
Worden woonlasten betaald tijdens detentie?	
Is er sprake van huurachterstand, dreigende huisuitzetting, ongeschikte woning?	
Hulpvraag?	<input type="radio"/> Ja, hulpvraag op: <input type="radio"/> Nee

Evaluatie

Hoe ziet uw leven er <i>voor</i> detentie uit?	
Hoe verwacht u dat uw leven eruit ziet <i>na</i> detentie?	
Wat vindt u van de hulp die de gemeente Tilburg u <i>tot nu toe</i> heeft aangeboden?	
Staat u open voor een interview <i>na</i> detentie?	
Mogen wij uw telefoonnummer/contactgegevens om u na detentie te kunnen bereiken voor een evaluatie?	

Bijlage C: Werkproces Tilburg maatregelen

Toelichting teams Werk en inkomen

Team Uitkeringsbeoordelingen (TUB)

Het team Uitkeringsbeoordelingen (TUB) zorgt voor het verzamelen van de noodzakelijke gegevens om te beoordelen of mensen in aanmerking komen voor een uitkering. Daarnaast zorgen zij voor een eerste contactmoment met de ex-gedetineerden na vrijlating. Hierdoor blijven we beter zicht houden op de instroom van terugkerende ex-gedetineerden naar Tilburg.

Het Team Inkomensbeheer (TIB)

Team Inkomensbeheer (TIB) en basisdienstverlening zorgt voor verlenen van bijzondere bijstand en door betaling vaste lasten bij einde uitkering wegens detentie. Dit gebeurt op basis van screening.

Aanleiding & Besluit

Tilburg is betrokken bij de CityDeal. Vanuit de CityDeal wil de gemeente de kans op recidive en overlast onder ex-gedetineerden voorkomen door er voor te zorgen dat basisvoorwaarden als inkomen, voorkomen van schulden en huisvesting z.s.m. geregeld zijn.

Besluit

Het college heeft eerder besloten om:

1. de bijstandsuitkering na vrijlating uit kortdurende detentie (maximaal 6 maanden) te laten herleven op basis van reeds bekende gegevens;
2. direct na ontslag uit detentie geld voor eerste levensonderhoud te regelen, als bijzondere bijstand dan wel als voorschot op de uitkering voor levensonderhoud;
3. bijzondere bijstand voor doorbetaling van vaste lasten bij einde uitkering wegens detentie actief aan te bieden op basis van screening.
4. Huisvesting bij iemand met bijstand mogelijk te maken door de kostendelersnorm gedurende korte tijd (3 maanden met mogelijkheid tot verlenging tot maximaal 1 jaar) niet toe te passen. Er moet hierbij aantoonbaar sprake zijn van een noodzaak tot deze huisvesting en inspanning om andere huisvesting te regelen.

Werkproces herleven bijstandsuitkering

Herleving bijstandsuitkering

Het recht op bijstand stopt wanneer iemand in detentie gaat. Als ze zich vervolgens na kortdurende (max. 6 maanden) detentie weer melden voor een uitkering, beschikken ze vaak niet over recente bewijsstukken, waardoor het recht op uitkering moeilijk vastgesteld kan worden. Hierdoor is het risico op recidive en maatschappelijke overlast groot. Het college heeft besloten dat in dit soort situaties het recht op uitkering kan herleven. Hieronder wordt beschreven hoe hiermee om wordt gegaan. Let op: deze procedure geldt alleen voor mensen die voor detentie een bijstandsuitkering ontvingen. Voor andere personen en langer gedetineerden geldt de normale procedure.

Aanmelding TUB

Een medewerker van het zorg- en veiligheidshuis stuurt minimaal 1 week voordat de klant uit detentie ontslagen wordt een memo met de noodzakelijke gegevens van de klant naar de contactpersoon van team uitkeringsbeoordeling.

Meldingsgesprek:

Z.s.m. na ontslag uit detentie wordt het meldingsgesprek gehouden. Tijdens het meldingsgesprek laat de rechtmatigheidsconsulent het inlichtingenformulier volledig invullen en ondertekenen. Verder wordt een kopie van het ontslagbewijs gemaakt. Als er geen legitimatiebewijs is, dan wordt in DIS een oud legitimatiebewijs gezocht waarmee de klant gelegitimeerd kan worden. Als de klant geen legitimatiebewijs meer heeft, wordt in de beschikking wel de verplichting opgelegd om deze aan te vragen.

Vaststelling vermogen

Indien het zorg- en veiligheidshuis geen bankafschriften van de klant heeft opgestuurd, dan wordt tijdens het meldingsgesprek nagegaan of de klant de bankafschriften bij zich heeft of dat de klant kan internetbankieren. Is dit het geval, dan wordt een kopie van de bankafschriften gemaakt of worden de bankafschriften tijdens het gesprek uitgeprint en wordt het vermogen opnieuw vastgesteld. Zijn er geen bankafschriften beschikbaar, dan wordt het vermogen voorlopig vastgesteld op het vermogen voor einde uitkering. Daarnaast wordt over 3 maanden een heronderzoek gepland om het vermogen definitief vast te stellen.

Vaststelling woonsituatie

Tijdens het meldingsgesprek wordt de woonsituatie vastgesteld:

- * hij/zij is dakloos. Dan wordt conform het reguliere daklozenbeleid gehandeld.
- * hij/zij heeft zelfstandige huisvesting. Dan wordt de norm toegekend, passend bij de leefsituatie.
- * hij/zij is inwonend. Onderzocht wordt of er sprake is van een tijdelijke huisvesting vanwege acute noodzaak. Als dat het geval is, dan kan mogelijk de kostendelersnorm buiten beschouwing gelaten worden. (Zie hiervoor mededeling: tijdelijke ontheffing van de kostendelersnorm)

Beslissing aanvraag:

De klant wordt, als sprake is van inwoning, gekoppeld aan dezelfde frontofficemedewerker als de persoon bij wie wordt ingewoond.

Intake

Voor deze groep wordt tijdens het meldingsgesprek geen afspraak voor een intakegesprek ingepland. Er wordt alleen een taak intake aangemaakt voor over 3 maanden. Deze taak wordt op team Diagnose gezet.

Zoektijd:

De Participatiewet kent de zoektijd voor jongeren tot 27. Het is wenselijk dat de laatste 4 weken in detentie samen vallen met de zoektijd van 4 weken in het kader van de Participatiewet. Hierover zijn afspraken gemaakt met het zorg/veiligheidshuis en de PI's.

Werkproces bijzondere bijstand liquiditeit

Als een klant uit detentie komt, dan moet deze de periode tot de eerst volgende betaling overbruggen. Dit kan men vaak niet. Omdat de kans op terugval hierdoor groot is, is besloten om aan deze groep liquiditeit te verstrekken. Dit gebeurt als volgt.

De rechtmatigheidsconsulent verstrekt ambtshalve liquiditeit aan de klant. De consulent zorgt ervoor dat wanneer een klant is gemeld bij Werk & Inkomen, de bijzondere bijstand liquiditeit op de dag van het meldingsgesprek (z.s.m. na vrijlating) op de bankrekening dan wel op een prepaidpas staat. Valt dit in het weekend, dan is dit op de eerst volgende werkdag.

Er wordt een vast bedrag ad € 400,- aan liquiditeit voor eerste levensbehoeften verstrekt, tenzij de klant aantoonbare woonkosten en woonlasten heeft. Dan kan ervoor gekozen worden om 90% van de van toepassing zijnde norm aan liquiditeit te verstrekken.

Indien de klant een bankrekening heeft en er geen sprake is van een debetstand, wordt het bedrag aan liquiditeit hierop gestort. Indien de klant geen bankrekening heeft of er sprake is van een debetstand dan wordt het bedrag aan liquiditeit op een prepaidpas overgemaakt. Hiervoor kan ook gekozen worden indien daar andere redenen voor zijn.

Werkproces doorbetaling vaste lasten tijdens detentie

Beleid is maximaal 6 maanden doorbetaling vaste lasten tijdens detentie. Dit doen we conform het huidige beleid (buitenwettelijk begunstigend) alleen op aanvraag.

Omdat uit onderzoek blijkt dat gedetineerden toch vaak hun woning kwijtraken tijdens detentie heeft het college besloten dat gedetineerden expliciet moeten worden geïnformeerd over de mogelijkheid van doorbetaling van de vaste lasten. Dit kan eventueel via het zorg- en veiligheidshuis als de detentie onverwacht is ingegaan. De aanvraag dient uiteindelijk wel door de gedetineerde zelf ondertekend te worden. Na ontvangst van de aanvraag wordt deze afgehandeld door de frontofficemedewerker die de uitkering beëindigd (heeft).

Werkproces tijdelijke ontheffing kostendelersnorm

Het college heeft besloten om tijdelijke huisvesting mogelijk te maken, door in bepaalde situaties tijdelijk de kostendelersnorm niet toe te passen. Onderstaand de achtergrondinformatie hierbij en de instructie hoe hier mee om te gaan.

Kostendelersnorm

Indien een persoon (21 jaar of ouder en niet studerend) met meerdere personen op één adres woont en er geen sprake is van commerciële huur, dan geldt de kostendelersnorm en wordt de uitkering lager, omdat de woonkosten en woonlasten gedeeld kunnen worden.

Uitzonderingen hierop

In uitzonderlijke gevallen kan het wenselijk zijn om in een individuele situatie maatwerk te leveren en de kostendelersnorm niet toe te passen of iemand niet als kostendeler mee te laten tellen. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan crisissituaties, waarbij door een bijstandsgerechtigde tijdelijk onderdak geboden of verkregen wordt. Bijvoorbeeld in de situatie dat een bijstandsgerechtigde een zieke zorgbehoevende ouder opvangt, die tijdelijk niet in staat is om zelfstandig te wonen. Daarnaast

kan onder andere ook gedacht worden aan situaties, waarin personen uit detentie komen of uit een instelling en acuut onderdak nodig hebben.

Criteria

In dit soort situaties moet in ieder geval aan de volgende voorwaarden zijn voldaan:

1. Het moet gaan om een acute noodzaak tot huisvesting en
2. Het moet gaan om een tijdelijke oplossing.

Dit houdt in dat de kostendelersnorm wel wordt toegepast in situaties, waarin duidelijk is dat er sprake is van duurzaam verblijf. Dit kan blijken uit de intentie van betrokkenen of wanneer de situatie langer duurt (in ieder geval na 1 jaar) en er geen activiteit is om dit te veranderen.

In de situaties zoals hierboven bedoeld, wordt de kostendelersnorm gedurende 3 maanden niet toegepast. Daarna moet de situatie opnieuw beoordeeld worden via een heronderzoek. Hierbij wordt onderzocht:

Welke de inspanningen heeft de inwonende persoon verricht om eigen huisvesting te vinden dan wel om terug te keren naar zijn of haar eigen woning.

Is er onvoldoende gedaan om zelfstandig te gaan wonen, dan wordt de kostendelersnorm vanaf dat moment alsnog toegepast. Is er wel voldoende gedaan maar heeft dit niet tot het gewenste effect geleid, dan kan de situatie nogmaals worden verlengd met 3 maanden.

Bovenstaande situatie kan verlengd worden tot maximaal 1 jaar. Hierna kan niet meer gesproken worden van een tijdelijke situatie en wordt de kostendelersnorm vanaf dat moment toegepast.

Afstemming artikel 18 lid 1

De norm die aan de inwonende persoon wordt toegekend, is maatwerk. De hoogte is afhankelijk van de aantoonbare woonkosten en woonlasten die iemand heeft. Heeft iemand geen aantoonbare woonkosten en/of woonlasten, dan wordt de uitkering met 10% of 20 % verlaagd ogv art. 18 lid 1.

Altijd moeten de mensen goed geïnformeerd worden dat het niet toepassen van de kostendelersnorm ook consequenties zal hebben voor de huurtoeslag. Ze moeten dit gezamenlijk oplossen. De gemeente kan geen bijzondere bijstand verstrekken voor deze weggevallen toeslag, nu er voldoende inkomen is in het gehele huishouden om de volledige huur te betalen.

Bijlage D: Werkproces re-integratieteam Breda

In deze paragraaf volgt een beschrijving van het werkproces dat wordt gehanteerd. In een letterlijk stappenplan wordt de (experimentele) werkwijze beschreven vanaf de detentiemelding vanuit de PI aan de gemeente tot aan de terugkoppeling naar de onderzoeker (ik in dit geval). Aan het eind van deze paragraaf is het stappenplan ook grafisch weergegeven. Op dit werkproces wordt bij de beantwoording van de derde deelvraag in hoofdstuk vijf nader ingegaan.

Stap 1: DPAN-formulier, screening en detentiemelding

Indien een individu in detentie raakt, registreert de penitentiaire inrichting waar deze persoon op dat moment verblijft dat deze persoon voor een bepaalde tijd in hechtenis is genomen. Deze registratie vindt plaats middels het invullen van het Digitaal Platform Aansluiting Nazorg-formulier (hierna DPAN-formulier) en wordt ook wel 'de screening' genoemd. Dit formulier bevat naast informatie over de naam, woonplaats, geboortedatum, begin- en einddatum van detentie en het BSN-nummer van de gedetineerde ook informatie over de situatie op de vijf leefgebieden. De reden dat de penitentiaire inrichtingen al tijdens detentie informatie proberen op te halen over de situatie op de vijf basisvoorwaarden, komt voort uit het gegeven dat de verantwoordelijkheid voor de nazorg aan de (ex-)gedetineerde na detentie bij de gemeente waar de gedetineerde naar (terug)keert komt te liggen. Het doel van zowel de PI als de gemeente is dat de (ex-)gedetineerde goed re-integreert in de maatschappij, zodat de kans op recidive, overlast en maatschappelijke kosten in de samenleving afneemt. Het vroegtijdig in kaart brengen van de situatie op de vijf leefgebieden, zorgt er voor dat (eerder) nagedacht kan worden over de juiste invulling van de nazorg aan de (ex-)gedetineerde waardoor de kans dat het re-integratieplan zal slagen toeneemt. Om de informatie op een systematische wijze over te brengen aan de gemeenten, wordt gebruikt gemaakt van een standaard format in het DPAN-systeem.

In principe behoren gedetineerden binnen vijf dagen na het begin van hun detentie gescreend te worden door een medewerker binnen de penitentiaire inrichting waar zij op dat moment verblijven. Tijdens de screening is het de bedoeling dat informatie omtrent de situatie op de vijf basisvoorwaarden wordt opgehaald. Op basis van de antwoorden die de gedetineerde opgeeft, wordt het DPAN-formulier vervolgens ingevuld en opgestuurd naar de gemeente waar de gedetineerde (voor het laatst) is ingeschreven. Echter, de hoge werkdruk in het gevangeniswezen in combinatie met een hoge doorstroomsnelheid van 'in- en uitstromers' heeft een negatieve invloed op de kwaliteit van de screening (Van Duijvenbouden & Pattje, 2010, p. 7). Zo komt het geregeld voor dat er geen screening onder de doelgroep van kortgestraften plaatsvindt. Wanneer er in verband met een te kort strafrestant geen screening heeft plaatsgevonden, zijn de medewerkers die de DPAN-formulieren invullen aangewezen op de informatie die reeds binnen de PI beschikbaar is over deze persoon. Doordat deze informatie vaak erg beperkt is of in sommige gevallen zelfs helemaal niet aanwezig is (bij een eerste detentie), zorgt dit er voor dat de DPAN-formulieren vaak niet tot nauwelijks ingevuld kunnen worden.

Nadat het DPAN-formulier door de medewerker binnen de penitentiaire inrichting volledig dan wel onvolledig (door tijdgebrek en onvoldoende informatie) is ingevuld, wordt dit DPAN-formulier doorgestuurd naar de gemeente die verantwoordelijk wordt gehouden voor de nazorg

aan de (ex-)gedetineerde. In feite kan dit DPAN-formulier gezien worden als een melding vanuit de PI aan de gemeente dat een inwoner in detentie is geraakt. Niet alleen is deze detentiemelding een signaal voor de gemeente om zich voor te bereiden op een re-integratieplan voor haar inwoner, ook is dit een sein om bijvoorbeeld een gemeentelijke uitkering of zorgvoorziening (tijdelijk) op te laten schorten. Binnen de gemeente Breda kan de backoffice nazorg ex-gedetineerden, de coördinator reguliere nazorg en de coördinator van de pilot deze DPAN-meldingen inzien.

Stap 2: Voorbereidingen op spreekuur

Nadat een detentiemelding vanuit de PI aan de gemeente is gemaakt, beginnen de voorbereidingen op de spreekuren. De backoffice nazorg ex-gedetineerden van de gemeente Breda verzamelt per week alle detentiemeldingen van Bredase gedetineerden die in de penitentiaire inrichtingen Vught, Grave of Dordrecht zijn geplaatst. Vervolgens zoekt de backoffice naar aanvullende informatie in de zogeheten Suite, een gemeentelijke applicatie waarin onder andere gemeentelijke uitkeringen, werkprocessen en zorgvoorzieningen worden vastgelegd. Tot slot wordt de eventuele verantwoordelijke regisseur¹², die zich reeds ontfermt over de cliënt, genoteerd. Deze informatie is van belang in de voorbereiding op het spreekuorgesprek. Mocht er namelijk al een bepaald (zorg)traject lopende zijn of wordt er al een uitkering aan de gedetineerde verstrekt, dan kunnen de medewerkers re-integratie ex-gedetineerden hierop anticiperen. Op deze manier wordt voorkomen dat bepaalde mogelijkheden ontbreken aan de gedetineerde kunnen worden aangeboden of dat het werk van de eventuele aanwezige regisseur niet kan worden doorkruist met de middelen die de medewerker re-integratie ex-gedetineerden mogelijk in wil zetten.

Gezien het feit dat de medewerkers re-integratie ex-gedetineerden allen vanuit een andere achtergrond werken, wordt tijdens een wekelijks overleg (waarbij alle medewerkers re-integratie ex-gedetineerden, de backoffice en onderzoeker aanwezig zijn) besproken wie welke cliënt in de PI gaat bezoeken. Het kan namelijk voorkomen dat een bepaald individu bezocht dient te worden tijdens het spreekuur, maar deze al onder toezicht staat of heeft gestaan bij een van de medewerkers re-integratie ex-gedetineerden maar dan vanuit hun andere functie. Dit kan bij de gedetineerde mogelijk niet alleen tot verwarring leiden, maar ook tot argwaan en aversie tegenover de medewerker die op dat moment vanuit de gemeente zijn of haar rol vervult.¹³ Dit laatste dient voorkomen te worden en daarom volgt voorafgaand aan de spreekuorgesprekken een grondige selectie van wie welke cliënt in de PI gaat spreken.

Nadat is bepaald welke medewerker welke cliënt in welke penitentiaire inrichting gaat spreken en al de nodige informatie over deze persoon heeft ontvangen (DPAN-formulier, informatie uit Suite, informatie over eventuele regisseur), kan de medewerker re-integratie ex-gedetineerden ook nog extra aanvullende informatie opvragen. Zo kan de medewerker bijvoorbeeld navragen of de cliënt in beeld is bij het team Complexe Casuïstiek van het Veiligheidshuis, kan contact op worden genomen met de regisseur binnen de gemeente Breda of kan contact worden gelegd met

¹² Een regisseur is een medewerker van de gemeente Breda die de regie voert over een bepaalde persoon naar aanleiding van een hulpvraag van deze persoon.

¹³ Ter illustratie: wanneer een gedetineerde voor een eerder gepleegd delict onder toezicht heeft gestaan bij de medewerker re-integratie ex-gedetineerden die voor Reclassering Nederland werkt, staat de gedetineerde voor de hulp van deze medewerker in de hoedanigheid als medewerker re-integratie ex-gedetineerden mogelijk niet open. Wellicht is de gedetineerde 'bang' om informatie te verstrekken over het wel of niet op orde hebben van de basisvoorwaarden, uit angst voor het opnieuw opleggen van een toezichtmaatregel.

de casemanager¹⁴ van de cliënt in de PI (indien een casemanager aan de cliënt is toegewezen). Doordat voorafgaand aan het spreekuur de benodigde en noodzakelijke informatie voor het maken van een goed re-integratieplan wordt verzameld, kunnen de medewerkers re-integratie ex-gedetineerden tijdens het spreekuorgesprek gezamenlijk met de gedetineerde zelf meer streven naar het aanbieden van een re-integratieplan op maat.

Stap 3: Het ophalen en uitzetten van (eventuele) hulpvragen

Na alle voorbereidingen op het spreekuorgesprek volgt uiteindelijk het daadwerkelijke gesprek in de penitentiaire inrichting. Bij binnenkomst in de PI ontvangen alle Bredase gedetineerden een folder met informatie over de spreekuorgesprekken van de gemeente Breda en contactinformatie van de coördinator van de pilot. Op deze manier worden de gedetineerden bij binnenkomst al geïnformeerd over (de mogelijkheden van) het spreekuur. Wanneer tijdens het wekelijkse overleg van de medewerkers re-integratie ex-gedetineerden is besloten wie welke gedetineerde in de PI gaat bezoeken, wordt de PI hiervan op de hoogte gesteld. Vervolgens brengt de PI de gedetineerde op de hoogte over het te verwachten moment waarop het spreekuorgesprek van de gemeente Breda plaatsvindt.

Alvorens het gesprek zich toespitst op (hulpvragen omtrent) de vijf leefgebieden, dient de gedetineerde allereerst een zogeheten kennisname-verklaring te ondertekenen. Met het ondertekenen van deze kennisname-verklaring geeft de cliënt aan kennis te hebben genomen van het gesprek dat gevoerd gaat worden met de medewerker re-integratie ex-gedetineerden van de gemeente Breda én geeft de cliënt aan kennis te hebben genomen van de evaluatie met betrekking tot de nieuwe experimentele werkwijze van de gemeente Breda. Naar aanleiding van de eerste gesprekken is er bewust voor gekozen om te spreken van een 'evaluatie'. De term 'onderzoek' riep namelijk direct achterdocht en verzet op bij de gedetineerden. Na deze kennisname-verklaring te hebben ondertekend, worden aan de hand van een checklist stap voor stap alle vijf de basisvoorwaarden nagelopen. Gevraagd wordt hoe de huidige situatie op het leefgebied er uit ziet, hoe deze situatie er naar verwachting na detentie uit zal zien en wordt gevraagd of de cliënt een hulpvraag heeft met betrekking tot een of meerdere basisvoorwaarden. In de bijlage is deze checklist toegevoegd, om op deze manier zicht te krijgen op de soort vragen die worden gesteld met betrekking tot de vijf basisvoorwaarden voor een stabiele basis na detentie.

Wanneer uit het spreekuorgesprek blijkt dat de cliënt een of meerdere hulpvragen heeft omtrent het op orde krijgen van een of meerdere basisvoorwaarden, gaat de medewerker re-integratie ex-gedetineerden op zoek naar passende ondersteuning bij deze hulpvragen. Afhankelijk van de hulpvraag met betrekking tot de vijf leefgebieden die de cliënt aan de gemeente stelt, wordt de regie over deze persoon ofwel 1) overgedragen aan een regisseur uit het sociaal domein, of 2) teruggegeven aan de regisseur die voorafgaand aan detentie regisseur was, of 3) blijft de regie bij de medewerker re-integratie ex-gedetineerden. Indien uit verschillende afwegingen blijkt dat de regie over de gedetineerde beter kan worden weggelegd bij een (andere) regisseur uit het sociaal domein, dan informeert de medewerker re-integratie ex-gedetineerden die de cliënt tijdens het spreekuur heeft gesproken de regisseur over de hulpvragen die de cliënt heeft met betrekking tot een of meerdere basisvoorwaarden. De

¹⁴ Een casemanager in de PI screent en faciliteert een cliënt tijdens detentie bij het op orde krijgen van de vijf basisvoorwaarden.

toegewezen regisseur neemt hierop vervolgacties om de cliënt bij het orde krijgen van de vijf basisvoorwaarden zo goed mogelijk te kunnen ondersteunen en begeleiden. In een situatie waarin een regisseur uit het sociaal domein is toegewezen aan de cliënt, ligt er voor de medewerker re-integratie ex-gedetineerden geen taak meer. Wanneer de regie bij de medewerker re-integratie ex-gedetineerden blijft liggen, ligt hier nog wel een taak. De medewerker re-integratie ex-gedetineerden maakt dan de afweging om eventueel zelf de juiste vervolgacties te ondernemen.

Stap 4: Terugkoppelingen

In het kader van het evaluatieonderzoek is het van belang inzichtelijk te krijgen hoe de situatie op de vijf basisvoorwaarden voor elke cliënt binnen het onderzoek er uit ziet voor, tijdens en (direct) na detentie. Aan de hand van de aantekeningen die zijn gemaakt tijdens het spreekuurgesprek kan een gedeelte van de benodigde informatie omtrent de vijf basisvoorwaarden al worden ingevuld. Voor de situatie (direct) na detentie kan de benodigde informatie pas na de detentieperiode worden opgehaald. Indien de regie over de cliënt bij de medewerker re-integratie ex-gedetineerden blijft, nemen zij (direct) na detentie contact op met de cliënt en vragen zij naar de situatie omtrent de vijf leefgebieden. De opgehaalde informatie hierover wordt vervolgens teruggekoppeld aan de onderzoeker. Wanneer de regie bij een regisseur uit het sociaal domein ligt, informeert de medewerker re-integratie ex-gedetineerden de onderzoeker hierover en verstrekt deze de contactinformatie van de regisseur aan de onderzoeker. Vervolgens vraagt de onderzoeker gegevens rondom de vijf basisvoorwaarden op bij de verantwoordelijke regisseur, zodat inzichtelijk kan worden gemaakt hoe de situatie op de vijf leefgebieden per gedetineerde er (direct) na detentie uit ziet.

Bijlage E: Checklist en kennisnameformulier Breda

1. Kennisname verklaring

U heeft vandaag een gesprek met een van de medewerkers re-integratie ex-gedetineerden van de Gemeente Breda. Ter voorbereiding op dat gesprek heeft de medewerker al een aantal gegevens en informatie over u op een rij gezet. We gebruiken dat samen met de informatie die u in ons in het gesprek geeft voor:

- Ondersteuning (indien u dat nodig heeft)
- Evaluatie

Ondersteuning

Het kan zijn dat in het gesprek duidelijk wordt dat u hulp of ondersteuning nodig heeft om u voor te bereiden op de periode nadat u vrij komt.

De informatie uit het gesprek kan dan gebruikt worden om u hierbij goed te helpen.

Evaluatie

De gesprekken met mensen in de gevangenis zijn nieuw voor de gemeente Breda.

We doen dit omdat we denken dat we u en andere mensen zoals u beter kunnen helpen en we willen ook graag weten of dat ook lukt.

Daarom voeren we een evaluatie uit.

De informatie die u ons in het gesprek geeft, gebruiken we voor die evaluatie. Ook nadat u vrij bent gekomen horen we graag van u hoe het met u gaat en of u iets aan onze hulp heeft gehad.

De evaluatie zal anoniem zijn: de lezer zal niet kunnen zien dat het over u gaat.

Als u meer wilt weten over deze evaluatie kunt u vragen stellen aan de medewerker van de gemeente met wie u een gesprek heeft.

Ondertekening ter kennisname.

Naam:	
Datum:	
Handtekening:	
BSN:	
Telefoonnummer:	
Mailadres:	

2. Achtergrondinformatie (evaluatie onderdeel)

Geboortedatum:	
Postcode:	
Hoe kennis genomen van dit team/spreekuur?	
Penitentiaire Inrichting & naam casemanager:	
Begin datum detentie:	
(Verwachte) eind datum detentie:	
Overig:	
Klantmanager re-integratie team	

3. Legitimatiebewijs

Geldig legitimatiebewijs?	
Hulpvraag?	<ul style="list-style-type: none">• Welke acties zijn er nodig en zijn uitgezet?
Uitvoer door?	

4. Huisvesting

Woonsituatie voor detentie	
Woonsituatie <i>na</i> detentie	
Inschrijfadres	
Verhuurder (instantie / particulier)	
Is er sprake van huurachterstand?	
Sinds wanneer?	
Hoe veel / hoeveel maanden?	
Hulpvraag?	<ul style="list-style-type: none">• Welke acties zijn er nodig en zijn uitgezet?
Uitvoer door?	

5. Inkomen, Werk & Dagbesteding

Is er sprake van inkomen?	
Soort inkomen	
Is er een DIGID code?	
Is er sprake van (en traject richting) werk / dagbesteding?	
Hulpvraag?	<ul style="list-style-type: none">• Welke acties zijn er nodig en zijn uitgezet?
Uitvoer door?	

6. Uitkering



Is er sprake van een uitkering? Welke?	
Hulpvraag?	<ul style="list-style-type: none">• Welke acties zijn er nodig en zijn uitgezet?
Uitvoer door?	

7. Schulden

Is er sprake van schulden?	
Specificatie hoogte en schuldeisers	
Is er een schuld overzicht?	
Zijn er CJIB vorderingen?	
Oorzaak ontstaan schulden	
Is financiële begeleiding?	
Hulpvraag?	<ul style="list-style-type: none">• Welke acties zijn er nodig en zijn uitgezet?
Uitvoer door?	

8. Zorg

Is er een zorgverzekering?	
Naam zorgverzekeraar	
Is er een huisarts?	
Is er hulpverlenings-contact? Met wie?	
Wordt dit contact/zorgtraject voortgezet tijdens en na detentie?	
Is er steunend netwerk?	
Is er een hulpvraag MBT hulpverlening?	
Uitvoer door?	

Acties NAV het eerste gesprek	
Hoe ziet uw leven er uit voor <i>detentie</i> ?	
Hoe verwacht u dat uw leven er uit ziet <i>na detentie</i> ?	
Wat vindt u van de hulp die de gemeente Breda u <i>tot nu toe</i> heeft aangeboden?	
Staat u open voor een interview na detentie?	

Vervolgafspraak:

Bijlage F: Werkproces Breda herleven uitkering na detentie en uitzondering kostendelersnorm

Werkafspraken herleven bijstandsuitkering na detentie en uitzondering kostendelersnorm

Onderdeel van de CityDeal Zorg voor Veiligheid in de Stad Gemeente Breda

Versie 1.0, 10 april 2018

Aanleiding

Gemeente Breda is betrokken bij de CityDeal Zorg voor Veiligheid. Vanuit de CityDeal wil de gemeente de kans op recidive en overlast onder ex-gedetineerden voorkomen door er voor te zorgen dat basisvoorwaarden als inkomen, zorg en huisvesting z.s.m. geregeld zijn.

Besluit

Het college heeft eerder besloten om:

1. de bijstandsuitkering na vrijlating uit kortdurende detentie (maximaal 6 maanden) te laten herleven op basis van reeds bekende gegevens;
2. huisvesting bij iemand met een bijstandsuitkering mogelijk te maken door de kostendelersnorm gedurende korte tijd (3 maanden met mogelijkheid tot verlenging tot maximaal 1 jaar) niet toe te passen. Er moet hierbij aantoonbaar sprake zijn van een noodzaak tot deze huisvesting en inspanning om andere huisvesting te regelen;

Algemene opmerking uitvoering

De werkprocessen die uitvoering geven aan de besluiten van het college zijn in dit document uitgewerkt als ware het een keurig voorspelbaar en stuurbaar proces van instroom en uitstroom uit detentie. We weten echter dat dit in de praktijk niet altijd zo verloopt. De werkprocessen dienen in die minder voorspelbare gevallen als leidraad om toch zo snel mogelijk zo veel mogelijk zo goed mogelijk te regelen. De monitoring en evaluatie van deze werkprocessen zal inzicht bieden in de mate waarin deze werkprocessen ons voldoende helpen om dat te bereiken. Waar nodig kunnen we altijd bijsturen of aanvullen.

1. Uitvoering van herleving bijstandsuitkering ex-gedetineerden

Het recht op bijstand stopt wanneer iemand in detentie gaat¹⁵. Als ze zich vervolgens na kortdurende (max. 6 maanden) detentie weer melden voor een uitkering, beschikken ze vaak niet over recente bewijsstukken, waardoor het recht op uitkering moeilijk vastgesteld kan worden. Hierdoor is het risico op recidive en maatschappelijke overlast groot. Het college heeft besloten dat in dit soort situaties het recht op uitkering kan herleven. Hieronder wordt beschreven hoe hiermee om wordt gegaan. Let op: deze procedure geldt alleen voor mensen die vóór detentie een bijstandsuitkering ontvingen. Voor andere personen en langer gedetineerden geldt de normale procedure. In de bijlage staat het hele werkproces in een stroomschema weergegeven.

¹⁵ De uitkering wordt altijd stop gezet op de eerste dag van detentie. Wanneer de detentie korter dan 4 weken duurt, biedt de wet ruimte om de uitkering te laten herleven. Daarvoor is geen afwijkend werkproces nodig: de bestaande regisseur neemt de regie weer op zich. Het werkproces over het laten herleven van de uitkering zoals beschreven in dit document richt zich op personen die langer dan 4 weken maar korter dan 6 maanden in detentie hebben gezeten.

Aanmelding

Bij de gemeente is een aantal mensen verantwoordelijk voor de re-integratie (nazorg) ex-gedetineerden. In dat kader spreken zij een gedetineerde tijdens een spreekuur in de Penitentiaire Inrichting (PI). Degene die de gedetineerde spreekt stuurt minimaal 1 week voordat de klant uit detentie ontslagen wordt een memo met de noodzakelijke gegevens van de klant naar de vaste contactpersonen (regisseurs) voor deze doelgroep bij Werk en Inkomen (zie bijlage voor format). Bij jongeren tot 27 jaar meldt de klant zich, ten behoeve van het laten ingaan van de zoektijd¹⁶, indien mogelijk uiterlijk vier weken voor einde detentie aan als actief werkzoekende op Werk.nl¹⁷.

Intakegesprek:

Zsm na ontslag uit detentie, bij voorkeur de eerstvolgende werkdag, wordt het intakegesprek gehouden¹⁸. Dit gesprek wordt al ingepland zodra einddatum detentie bekend is, op basis van de informatie uit het spreekuur in de PI. De ondersteuner re-integratie ex-gedetineerden zorgt dat de memo met de benodigde gegevens een week vóór het intakegesprek bij de betreffende regisseur terecht komt. De regisseur vult op basis daarvan het verkorte aanvraagformulier alvast in. In het intakegesprek:

- loopt de regisseur het verkorte aanvraagformulier met de klant door en laat deze door de klant ondertekenen.
- wordt een kopie van het ontslagbewijs gemaakt.
- wordt, als er geen legitimatiebewijs is, in het Digitaal Cliënten Archief een oud legitimatiebewijs gezocht waarmee de klant gelegitimeerd kan worden. Als de klant geen legitimatiebewijs meer heeft, wordt in de beschikking wel de verplichting opgelegd om deze aan te vragen.
- Bespreekt de regisseur andere relevante zaken die ook in reguliere intakegesprekken aan bod komen (denk aan mogelijkheden voor werk of dagbesteding).

In het proces van toekennen van de uitkering bij deze doelgroep is mogelijk sprake van een of meerdere van de navolgende bijzonderheden.

Vaststelling vermogen

Indien uit het contact dat tijdens de detentie plaatsvond met de klant geen bankafschriften beschikbaar zijn gekomen, wordt tijdens het intakegesprek met de regisseur na detentie nagegaan of de klant de bankafschriften bij zich heeft of dat de klant kan internetbankieren. Is dit het geval, dan wordt een kopie van de bankafschriften gemaakt of worden de bankafschriften tijdens het gesprek uitgeprint. Mede op basis van deze bankafschriften wordt het vermogen opnieuw vastgesteld.

Zijn er geen bankafschriften beschikbaar, dan wordt het vermogen voorlopig vastgesteld op het vermogen zoals dat bekend was ten tijde van de beëindiging van de uitkering (start detentie). Daarnaast wordt voor over 3 maanden een rechtmatigheidsonderzoek ingepland om het vermogen definitief vast te stellen. Dit wordt uitgevoerd door de inkomensspecialist, deze koppelt het vervolgens terug aan de betrokken regisseur.

¹⁶ Zie toelichting verderop onder 'zoektijd jongeren onder 27'

¹⁷ Hiervoor is een DigiD nodig. Als er geen inschrijfadres is en de klant beschikt niet over een DigiD, zal het niet lukken de aanmelding te doen. Mocht deze casuïstiek zich voordoen, deze graag melden bij de coördinator (Claudia van Twist). We hebben op dit moment nog geen oplossing paraat maar werken daar wel aan.

¹⁸ Uitzondering daklozen: zie onder 'vaststelling woonsituatie' verderop in dit document.

Vaststelling woonsituatie

De woonsituatie wordt vastgesteld:

- hij/zij is dakloos. Dan wordt conform het reguliere (pseudo-)daklozenbeleid gehandeld: eerste gesprek vindt in principe plaats met Centraal Onthaal in plaats van Werk en Inkomen.
- hij/zij heeft zelfstandige huisvesting. Dan wordt de norm toegekend, passend bij de leefsituatie.
- hij/zij is inwonend bij iemand met een bijstandsuitkering. Onderzocht wordt of er sprake is van een tijdelijke huisvesting vanwege acute noodzaak. Als dat het geval is, dan kan mogelijk een uitzondering worden gemaakt op de kostendelersnorm (zie maatregel 2: tijdelijke ontheffing van de kostendelersnorm).

De klant wordt, als sprake is van inwoning, gekoppeld aan dezelfde regisseur en inkomensspecialist als de persoon bij wie wordt ingewoond.

Zoektijd jongeren tot 27

De Participatiewet kent de zoektijd van 4 weken voor jongeren tot 27. Het is wenselijk dat de laatste 4 weken in detentie samen vallen met die zoektijd. Vanuit detentie heeft een jongere echter niet dezelfde mogelijkheden om te voldoen aan voorwaarden in het kader van de zoektijd als iemand die zich vrij in de maatschappij kan bewegen. Er kan wel maatwerk geleverd worden waarbij rekening wordt gehouden met de situatie van de betreffende klant. Daardoor kan ook de inzet van een klant tijdens detentie gezien worden als voldoende invulling van de zoektijd binnen de mogelijkheden die de klant daarvoor had.

De jongere kan zich vier weken voor het einde van de detentie aanmelden. Wanneer dit gebeurt gaat de zoektijd vanaf dat moment in. De klant wordt tijdens het spreekuur in de PI gewezen op scholings- of sollicitatiemogelijkheden vanuit detentie. Degene die de klant tijdens dat spreekuur spreekt stemt daarover ook af met de casemanager van de PI. Zo wordt de klant in de gelegenheid gesteld om, al dan niet met hulp van een casemanager in de PI, tijdens detentie zoveel mogelijk aan de voorwaarden van de zoektijd te voldoen.

Vervolg: werkproces verkorte aanvraag

Het proces dat volgt op de intake is dezelfde als het bestaande werkproces voor een verkorte aanvraag. Om eventuele tijd te overbruggen tussen het intake gesprek en de eerste uitkering, kan gebruik gemaakt worden van bestaande mogelijkheden (voorschot, bijzondere bijstand, maatwerk, etc....) Ook doorbetaling van vaste lasten tijdens detentie, bijvoorbeeld om te voorkomen dat iemand zijn/haar huisvesting verliest, behoort onder bepaalde voorwaarden tot de mogelijkheden. Voor dit soort maatwerk gelden de reguliere afspraken.

2. Tijdelijke uitzondering op de kostendelersnorm

Het college heeft besloten om tijdelijke huisvesting mogelijk te maken, door in bepaalde situaties tijdelijk de kostendelersnorm niet toe te passen. De bijstandsnorm van degene die gaat inwonen bij iemand met een bijstandsuitkering wordt daarbij naar beneden aangepast omdat geen of beperkt sprake is van woonlasten. Onderstaand de achtergrondinformatie hierbij en de instructie hoe hier mee om te gaan.

Kostendelersnorm algemeen

Indien een persoon met meerdere personen op één adres woont en er geen sprake is van commerciële huur, dan geldt de kostendelersnorm en wordt de bijstandsuitkering per persoon lager, omdat de woonkosten en woonlasten gedeeld kunnen worden.

Uitzondering kostendelersnorm

In uitzonderlijke gevallen kan het wenselijk zijn om in een individuele situatie maatwerk te leveren en de kostendelersnorm niet toe te passen of iemand niet als kostendeler mee te laten tellen. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan crisissituaties, waarbij door een bijstandsgerechtigde tijdelijk onderdak geboden of verkregen wordt. Bijvoorbeeld in de situatie dat een bijstandsgerechtigde een zieke zorgbehoevende ouder opvangt, die tijdelijk niet in staat is om zelfstandig te wonen. Ook kan gedacht worden aan situaties waarin personen uit detentie of een instelling komen en acuut onderdak nodig hebben.

In dit soort gevallen kan een uitzondering worden gemaakt op de kostendelersnorm. In de bijlage staan de te maken afwegingen in schema weergegeven.

Criteria

Voor een uitzondering op de kostendelersnorm moet in ieder geval aan de volgende voorwaarden zijn voldaan:

1. Het moet gaan om een acute noodzaak tot huisvesting en
2. Het moet gaan om een tijdelijke oplossing.

Dit houdt in dat de kostendelersnorm wel wordt toegepast in situaties, waarin duidelijk is dat er sprake is van duurzaam verblijf. Dit kan blijken uit de intentie van betrokkenen of wanneer de situatie langer duurt (in ieder geval na 6 maanden) en er geen activiteit is om dit te veranderen.

In de situaties zoals hierboven bedoeld, wordt de kostendelersnorm gedurende 3 maanden niet toegepast voor degene bij wie de klant gaat inwonen¹⁹. Daarna moet de situatie opnieuw beoordeeld worden via een heronderzoek door de betrokken regisseur. Hierbij wordt onderzocht welke inspanningen de inwonende persoon heeft verricht om eigen huisvesting te vinden dan wel om terug te keren naar zijn of haar eigen woning.

Is er naar oordeel van de regisseur onvoldoende gedaan om zelfstandig te gaan wonen, dan wordt de kostendelersnorm vanaf dat moment alsnog toegepast. Is er wel voldoende gedaan maar heeft dit niet tot het gewenste effect geleid, dan kan de situatie nogmaals worden verlengd met 3 maanden. Na in totaal 6 maanden kan niet meer gesproken worden van een tijdelijke situatie en wordt de kostendelersnorm zonder uitzondering toegepast.

Werkproces

Indien sprake is van een acute huisvestingsnoodzaak waarvoor inwonen een tijdelijke oplossing biedt en de regisseur dat ook een geschikte oplossing vindt, ziet het proces er als volgt uit:

- Het onderzoek wordt vastgelegd in het rapport aanvraag levensonderhoud.
- Met de klant worden afspraken gemaakt over de tijdelijke situatie en het vinden van woonruimte binnen 3/6 maanden.
- Deze afspraken worden opgenomen als verplichting in het besluit, de beschikking en het persoonlijk plan.
- In het besluit wordt een her-controle na 3 maanden opgevoerd op naam van de regisseur om de woonsituatie opnieuw te beoordelen.
- Voor het wijzigen van de bijstandsnorm kan de regisseur een inkomensspecialist inschakelen indien hij/zij dat in het kader van het persoonlijk plan noodzakelijk acht.

Reguliere mogelijkheden, zoals bijzondere bijstand voor eerste huur, waarborgsom en een bijdrage voor woninginrichting, kunnen ook voor deze doelgroep van toepassing zijn. Daarvoor gelden de reguliere werkafspraken.

¹⁹ Mogelijk wordt de kostendelersnorm wel toegepast op de klant die gaat inwonen, zie toelichting onder het kopje 'bijstandsnorm inwonende persoon' verderop in dit document.

Bijstandsnorm inwonende persoon

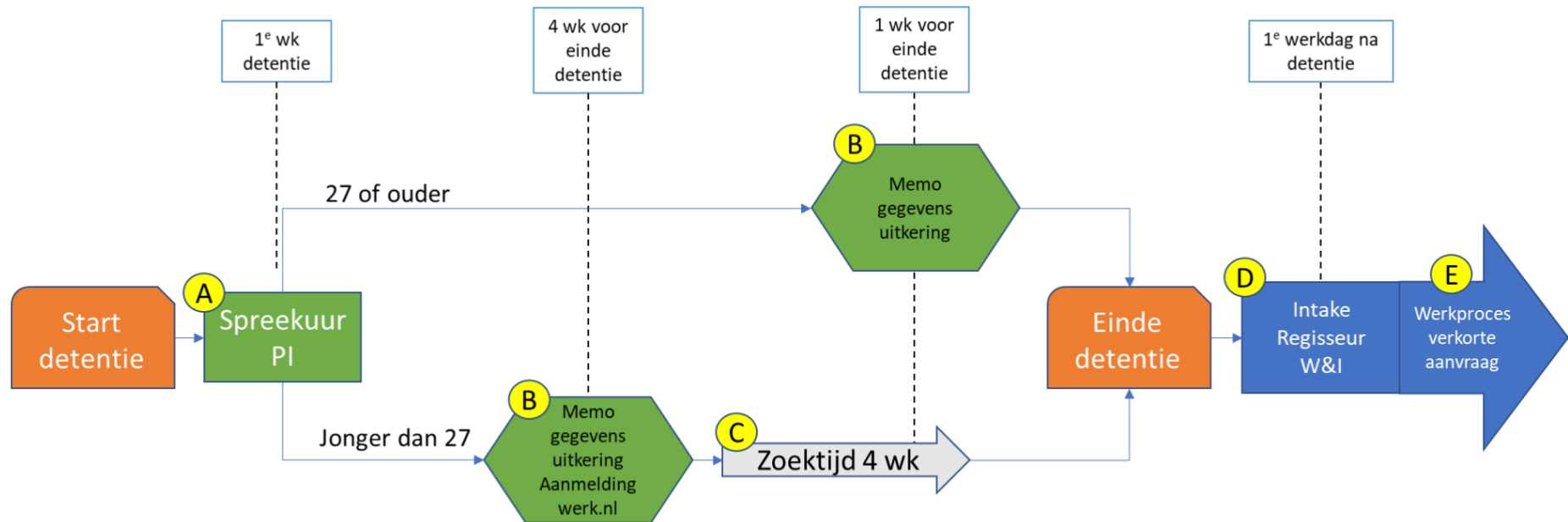
De norm die aan de inwonende persoon wordt toegekend, is maatwerk. De hoogte is afhankelijk van de aantoonbare woonkosten en woonlasten die iemand heeft. Het is goed mogelijk dat doordat een klant kan inwonen bij iemand anders, de klant geen of lagere aantoonbare woonkosten en/of woonlasten heeft. In dat geval wordt de uitkering met 10% of 20 % verlaagd ogv art. 18 lid 1 Participatiewet en gemeentelijk beleid (Verordening verlagen bijstandsuitkering).

Uitzondering kostendelersnorm: geen invloed op niet-gemeentelijke toeslagen.

Altijd moeten de mensen goed geïnformeerd worden dat het niet toepassen van de kostendelersnorm ook consequenties zal hebben voor bijvoorbeeld de huurtoeslag. Wanneer deze toeslag wegvalt vanwege voldoende inkomen moet dit gezamenlijk worden opgelost. De gemeente kan geen bijzondere bijstand verstrekken voor deze weggevallen toeslag, aangezien er voldoende inkomen is in het gehele huishouden om de volledige huur te betalen.

Herleving uitkering na detentie

Werkproces tijdens detentie t/m 1^e gesprek na detentie



A

Spreekuur wordt uitgevoerd in het kader van re-integratie ex-gedetineerden. 5 leefgebieden worden besproken, waaronder inkomen en schuldhulpverlening.

B

Degene die de cliënt spreekt op het spreekuur in de PI zorgt voor ingevulde memo met benodigde info om uitkering te laten herleven (nieuwe uitkering o.b.v. beschikbare info). Cliënt onder 27 meldt zich indien mogelijk vanuit detentie aan op Werk.nl (start zoektijd)

C

Voor jongeren tot 27 jaar geldt een zoektijd. Die gaat in zodra hij zich aanmeldt als werkzoekende op werk.nl. Tijdens spreekuur wordt hem gewezen op verantwoordelijkheid tijdens zoektijd, casemanager in PI wordt gevraagd hierbij te ondersteunen.

D

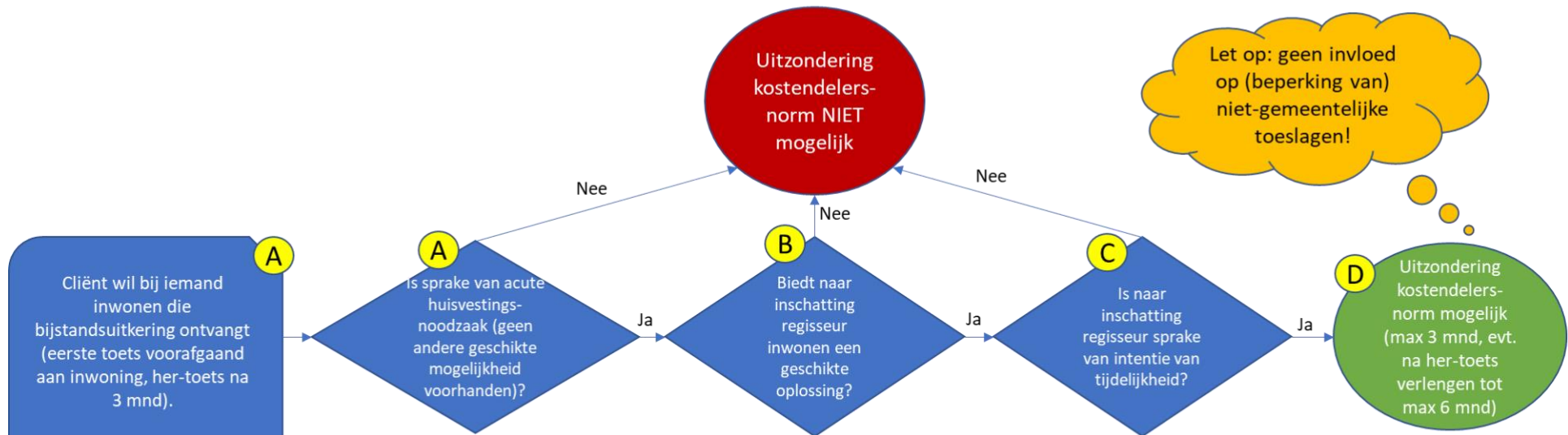
ZSM na detentie vindt meldingsgesprek plaats met regisseur W&I. Deze afspraak is al ingepland op basis van spreekuur PI. Voorbereiding is al gedaan middels memo gegevens uitkering. Formulier verkorte aanvraag wordt ondertekend door cliënt.

E

Regulier verkort werkproces. Hier kan gebruik gemaakt worden van reguliere mogelijkheden (bijz bijstand, voorschotten, maatwerk, etc)

Uitzonderingsmogelijkheid kostendelersnorm

Tijdelijke oplossing bij acute huisvestingsnoodzaak



A Deze maatregel is bedoeld voor individuele situaties die vragen om maatwerk. Denk aan inwonen van een zieke ouder of terugkeer uit een (penitentiaire) inrichting.

B De regisseur maakt een professionele inschatting van de tijdelijke huisvestings-situatie. Is deze geschikt voor de cliënt? Hierin wordt onder meer de fysieke situatie én de (situatie van de) persoon waarbij wordt ingewoond meegenomen.

C De regisseur maakt een professionele inschatting van de mate waarin de cliënt de intentie heeft om *tijdelijk* in te wonen. Intentie kan blijken uit duidelijk vooruitzicht op alternatieve huisvesting of de houding van de cliënt bij het vinden daarvan.

D Afspraken met cliënt worden vastgelegd in het besluit, de beschikking en het persoonlijk plan. Daarin wordt ook de geplande her-toets na 3 maanden opgenomen. Bijstandsnorm van cliënt wordt naar beneden bijgesteld indien geen of beperkt sprake is van woonlasten.

Bijlage G: Analyse interviews gedetineerden

Interviews Tilburg

Thema	Vraag	Antwoord
Interventie PI	Hoe is gesprek in detentie verlopen?	<p>"Ik had in de PI geen hulp nodig dacht ik, maar had wel een brief gehad met contactgegevens en toen ik voor de 3^e keer was afgewezen voor een uitkering heb ik wel contact opgenomen".</p> <p>Heel goed "Goed geholpen, echt goed geholpen, ik ben dankbaar. (...) het de eerste keer dat ik te maken heb gekregen met justitie". (Respondent 1)</p> <p>Goed "Ja heel goed, ja. Ik heb mijn situatie helemaal uit kunnen leggen". (Respondent 3)</p> <p>Duidelijk "Ja was heel duidelijk dat het ook van mijn kant af moest komen. (...) Ben goed geholpen. (...) Allemaal van die kleine dingetjes. Ik had op een gegeven moment bijzondere bijstand nodig voor m'n huur, die was afgewezen, dus ik bel op naar REG. Een uur later belt de gemeente op met het is goed, het geld is overgemaakt." (Respondent 2)</p>
Hulpvragen in beeld	Welke hulpvragen had je?	<ul style="list-style-type: none"> ○ Inkomen, huisvesting, schulden ○ Inkomen, huisvesting, schulden ○ Inkomen, huisvesting, dagbesteding ○ Inkomen
Opvolging hulpvraag	Wat is er met jou in detentie afgesproken?	<ul style="list-style-type: none"> ○ Huisvesting, inkomen en dagbesteding <p>"Toen ik vrij kwam begon het allemaal te lopen. Had ik gelijk een afspraak bij Werk & Inkomen. Ik wou werken he.. maar met die leeftijd, volgend jaar word ik 65 jaar. Je vindt geen werk, ze nemen liever jongeren aan. Maar toen hebben ze me aangeboden om vrijwilligerswerk te gaan doen. Ik hou er wel van om met mensen om te gaan, te praten en weer beter terug te komen in de maatschappij, begrijp je?" (Respondent 1)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Inkomen, voorschot, advies ID bewijs, advies inschrijven woning <p>"Dus ik kwam zeg maar vrij om 09:00 uur en om 14:00 uur had ik diezelfde dag een afspraak bij Werk & Inkomen voor mijn uitkering. En ook gelijk een voorschot gekregen.</p>

		<p><i>Dat is het probleem van de gevangenis, je komt naar buiten met treingeld 8 euro en dan moet je het daarmee doen als dus niet iemand van de gemeente inzet. Ik ken mensen in Vught die door dat probleem gewoon weer terugkwamen in de gevangenis. Ik had binnen een week geld van de gemeente. Dat is wel de snelste manier, supersnel.”. (Respondent 2)</i></p>
Situatie na detentie	Hoe was je situatie na detentie?	<p>3 van de 4 gesproken gedetineerden hadden direct na vrijlating een afspraak bij Werk & Inkomen voor hun inkomenssituatie. Eén gedetineerde had in detentie geen hulpvraag maar heeft achteraf toch contact opgenomen, omdat hij zijn inkomen niet zelf geregeld kreeg.</p> <p>2 van de 4 gedetineerden geeft aan problemen te hebben met huisvesting, tijdens het interview hadden zij nog steeds geen zelfstandige huisvesting.</p> <p><i>“Dat je überhaupt moet wachten om onderdak te krijgen als ex-gedetineerde vind ik slecht geregeld binnen de gemeente Tilburg. Al is het maar om de eerste maanden te overbruggen. De wachtlijst voor Traverse is ook lang. De jongens daar moeten langer blijven, omdat de gemeente geen sociale woningen heeft. De doorstroom is gewoon te langzaam. En Traverse zegt dat ik gewoon geduld moet hebben, maar ik had bijvoorbeeld die 14 weken maar onder de brug moeten slapen en daardoor weer gaan stelen. Dus het recidive gedrag wordt wel weer verhoogd.” (Respondent 3)</i></p> <p>3 van de 4 gedetineerden heeft problematische schulden. Waarvan één zelf aan z’n schulden werkt. De 4^e respondent geeft aan dat schuldhulpverlening traag op gang kwam</p> <p><i>“Dalijk hebben ze 150.000 euro aan mij besteed en heb ik een schuld van 12.000 euro. Mij help je met die 12.000 euro schuld weg te werken en niet 150.000 euro aan mij te besteden aan mensen die voor de overheid werken. Als je mij echt wil hebben, betaal mijn zorgverzekering, dan kan ik naar de tandarts en de fysio. Echte hulp zit in die 12.000 euro.”. (Respondent 4)</i></p>
Contact met gemeente	Wist je waar je terecht kon bij de gemeente?	<p>Allen geven aan contactgegevens te hebben van het REG.</p> <p>3 van de respondenten kunnen ook bij Werk & Inkomen hun contactpersoon bereiken. Eén respondent geeft aan binnen de gemeente veel verschillende mensen gesproken te hebben.</p>

		<i>"(..) dat waren allemaal verschillende mensen, kwam ik geen stap mee verder. Ik heb nu wel één contactpersoon, maar ik weet niet wie dat is. Heb ik wel naar gevraagd, maar geen kennis mee gemaakt, ook zo wazig. Ik snap het niet hoor, ik doe het liever persoonlijk, maar tegenwoordig is het mailen". (Respondent 4)</i>
	Had je liever meer/minder hulp van de gemeente gekregen?	Twee respondenten vinden hulp voldoende die ze hebben gekregen. Twee respondenten hadden liever meer hulp gehad. Op het gebied van inkomen, huisvesting en schulden.
	Heb je nu nog wel eens contact met de gemeente?	Allemaal hebben nog contact met de gemeente, dit contact is met een medewerker van Werk & Inkomen. Bij een respondent zit hier een ambulante begeleider van Sensezorg bij. Geen van de respondenten heeft nog contact met het REG.
Beoordeling gemeente	Vind je dat de gemeente jou goed geholpen heeft ter voorbereiding op het einde van je detentie?	De vier respondenten beoordelen de hulp van de gemeente (REG) als goed. Twee van de vier respondenten vinden dat de hulp van de gemeente op het gebied van inkomen, huisvesting en schulden beter kan. Hulp van REG: <i>"Meneer van de gemeente (heeft het over medewerker van REG) is wel een goede man. Recht door zee en makkelijk te begrijpen, daar heb je tenminste iets aan. Die anderen doen allemaal een beetje moeilijk, niet duidelijk. Meneer van de gemeente (heeft het over medewerker van REG) zegt gewoon zo is het en zo is het niet, dan weet je dat het niet zo is. Hij is gewoon recht toe, recht aan". (Respondent 4)</i> <i>"Ja hij heeft geen bergen met goud beloofd, maar wat hij heeft beloofd is 'ie nagekomen eigenlijk". (Respondent 2)</i>
Recidive	Ben je onlangs nog in contact geweest met politie of justitie?	NVT
Tips	Heb je nog tips voor de gemeente Tilburg?	<i>"Dat ze binnen de gemeente op de hoogte zijn waar de mensen heen moeten. Dat ze je niet wegsturen en dat je uiteindelijk bij de persoon moet zijn die je heeft weggestuurd. Dat er echt één iemand is die weet waar je heen moet. (...) Vertrouw er wel op dat degenen die mij moeten helpen ook weten waar ik heen moet" (verwijst naar de verschillende personen die meneer gesproken heeft om zijn uitkering weer op te starten). (Respondent 4).</i>

		<p>"Dat het allemaal te formeel is voor mensen met problemen" (Respondent 4). (verwijst naar medewerkers bij Werk & Inkomen).</p> <p>"Minder strak op de regeltjes zitten. Ik snap wel dat er regels zijn, maar ik vind dat je per geval zou moeten kijken. Maar als je iemand hulp biedt en hij pakt het met beiden handen aan en hij doet het goed, moet je hem ook belonen vind ik, stimuleren, dat ontbreekt vind ik. Waarom laat je mij vier keer naar het Werk & Inkomen komen terwijl het ook telefonisch afgehandeld had kunnen worden. Dat kost mij in totaal 18 euro aan reiskosten. En als je mij 50 euro geeft moet ik 18 euro betalen daarvan aan reiskosten om bij jou te komen. Maar daar wordt dan niet aan gedacht." (Respondent 3).</p>
--	--	---

Interviews Breda

Thema	Vraag	Antwoord
Interventie PI	Hoe is gesprek in detentie verlopen?	<p>Geen goede ervaring "Ik heb twee drie weken lang niet anders dan stress en zorgen gehad in gevangenis en allemaal dingen uitgezet".</p> <p>Redelijk "Volgens mij heb ik m'n situatie wel goed kunnen uitleggen, ik had alleen niet zoveel nodig dacht ik".</p> <p>Goed "Was een goed gesprek. Ze leven toch een beetje met je mee hé" "Ik vond het fijn dat ze kwamen. Dat ze d'r eigen toch druk maken om me, van de gemeente. Daar ben ik eigenlijk wel blij om, omdat ze toch laten zien dat ze me misschien wel kunnen helpen ofzoiets. Ik zou misschien ook wel bij jullie willen komen werken, op de gemeentewagen ofzo. Voor mijn part vuilnisbakken leeghalen, desnoods vrijwillig."</p> <p>Goed "Fijn je kunt wel even zeggen wat je denkt en zij kunnen zeggen wat je te wachten staat als je terug komt. (...) Dat je niet in gat valt en dat er altijd iemand is vanuit de gemeente die je kan helpen als het nodig is" (...) Ik heb alles mooi kunnen uitleggen".</p>

Hulpvragen in beeld	Welke hulpvragen had je?	<ul style="list-style-type: none"> ○ Huisvesting en inkomen (werk) ○ Huisvesting, inkomen, ID bewijs, schulden, en verslavingszorg ○ Huisvesting, inkomen (werk) en verslavingszorg ○ Inkomen (uitkering) en ID bewijs
Opvolging hulpvraag	Wat is er met jou in detentie afgesproken?	<p>Uitkering herleefd <i>"Uitkering is hersteld".</i></p> <p>Doorbetalen vaste lasten <i>"(...) van luister ik zet met m'n huur enzo. Ja toen kreeg ik te horen dat regelen wij wel, samen met je bewindvoerder. Daar was ik wel blij mee, toen ik uit detentie kwam was ik mijn huis niet kwijt".</i></p> <p>Versnelde aanvraag uitkering <i>"Toen ik werkte zou m'n werkgever mij een kans geven om terug te komen. Maar toen was alles intern opgelost en had ik geen werk meer. (...) Toen ik vrij kwam heb ik een aanvraag gedaan voor een uitkering en dankzij die mevrouw waar ik dat gesprek mee had, die heeft er dan ook weer voor gezorgd dat ik in een versneld proces terecht kwam, zodat ik niet weken hoefde te wachten".</i></p>
Situatie na detentie	Hoe was je situatie na detentie?	<p>Toeleiding naar werk</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Trainingen gevolgd over hoe je moet solliciteren, beetje de standaard dingen. Dat was heel goed geregeld. Ik had zo 3 of 4 sollicitaties, je krijgt ook direct reactie en gelijk tips voor je gesprek. <p>Zelfstandige huisvesting regelen lukt niet, behalve behoud van woning door doorbetalen vaste lasten (huur).</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Wordt informeel geholpen met schulden. <i>"Heb wel schulden. En nu willen ze dat ik onder bewindvoering ga vallen, maar dat vind ik een beetje raar want dat hadden ze drie jaar geleden ook al kunnen doen, maar schijnbaar had i toen nog geen schulden en nu wel. Dus het is hier een beetje dweilen met de kraan open" (...) Het duurt allemaal zo lang".</i> ○ Geen hulp bij schulden <i>"Ik kreeg te horen dat ik te weinig schuld had om geholpen te worden bij de schuldhulpverlening, ik had het netjes in orde en had hun hulp niet nodig zeiden ze. (...) alle schuldeisers zelf gebeld, maar ik had mezelf wel in de vingers gesneden, door te hoge aflossingen af te spreken.</i>

		<i>Ik kon het niet meer aan zeg maar. Toen zat ik met eten enzo, ik daarvoor geen hulp."</i>
Contact met gemeente	Wist je waar je terecht kon bij de gemeente?	Twee keer wist respondent dit niet. 3 keer wel.
	Had je liever meer/minder hulp van de gemeente gekregen?	Meer hulp. Respondenten hadden vooral meer hulp gewild op het gebied van huisvesting (zelfstandig/postadres) en schulden
	Heb je nu nog wel eens contact met de gemeente?	NVT
Beoordeling gemeente	Vind je dat de gemeente jou goed geholpen heeft ter voorbereiding op het einde van je detentie?	<i>"Maar omtrent het bezoeken en van dat regelen, zeg ik van doen ze eigenlijk wel heel goed werk, want ja het is niet zo van weet je je zit daar en je bent het onderste van de gemeenschap en zoek het maar lekker uit. Nee ze helpen wel meedenken."</i>
Recidive	Ben je onlangs nog in contact geweest met politie of justitie?	NVT
Tips	Heb je nog tips voor de gemeente Breda?	<ul style="list-style-type: none"> ○ <i>"Misschien meer mensen op een dossier. Of dat je tenminste kan terugvallen op iemand als de persoon ziek is of een volle agenda heeft ofzo."</i> ○ <i>"Vrijwilligerswerk laten doen bij de gemeente"</i> ○ <i>"Meer persoonlijk contact"</i>

Bijlage H: resultaten klantreizen Tilburg

Uitwerking casus 1

Klantprofiel

Meneer is 36 jaar. Meneer zit een aantal oude zaken uit. Voor zijn detentie was meneer dakloos, had geen inkomen en kampte met schulden. Meneer was voor zijn detentie nog niet bekend bij de gemeente. Betrokken professionals beschrijven meneer als een makkelijk beïnvloedbaar persoon en daarom kwetsbaar voor invloeden uit het crimineel circuit. Meneer is bezocht tijdens detentie door de gemeente en de reclassering. In het kader van de CityDeal re-integratie van ex-gedeteneerden zijn er enkele experimentele maatregelen ingezet tijdens de nazorgprocedure van meneer. In onderstaand schema is de 'reis' van meneer en de ketenpartners in beeld gebracht.

Partner	REG	Coördinator REG Februari 2018	Reclassering Februari 2018	Werk & Inkomen (W&I) September 2018		Acuutzorg September 2018	Reclassering Vanaf februari 2019	- 7-13 februari 2019	Werk & Inkomen (W&I)	Acuutzorg Vanaf februari 2019
Interventies	Via DPAN ontvangt het REG een melding dat meneer in detentie zit. Er wordt een gesprek in de PI gepland door de backoffice.	Gesprek met meneer vindt plaats. Meneer heeft zorgvraag en problemen op alle leefgebieden. Afspraak gemaakt bij W&I voor aanvraag uitkering direct na detentie.	Gesprek waarbij wordt doorgevraagd op de leefgebieden	Uitkeringsbeoordeling Meneer kan direct na detentie op afspraak bij W&I. Afspraak ingepland door REG. Uitkering wordt verleend. Meneer krijgt voorschot .	Arbeidstoeliding Intake vindt plaats om arbeidsmogelijkheden te onderzoeken. Er is geen aanbod voor meneer. Zorg heeft prioriteit.	Gesprek met meneer, wordt gezorgd voor passende hulp en begeleiding	Uitvoering werkstraf		Uitkering wordt hervat	De ambulante begeleiding wordt gecontinueerd. Er wordt ingezet op het krijgen van structuur en ritme in het leven van meneer.
Voor detentie		Detentie		Uit detentie				Detentie	Uit detentie	
Meneer	De situatie voor detentie: - Dakloos - Geen inkomen - Schulden	Gesprek met gemeente: - Inschrijven op adres van de PI - ID-kaart en DigiD aanvragen	Gesprek met reclassering over toezicht en afspraken na detentie	Kan niet naar de eerste afspraak vanwege ruzie met vriendin. Na contact met coördinator van de gemeente gelijk een nieuwe afspraak gemaakt. Uitkering werd goedgekeurd.	Nog niet klaar om aan het werk te gaan.	Bij Acuutzorg krijg ik een zelfstandige woning, waarbij ik ambulant word begeleid voor gemiddeld 5 uur per week.	Nog een openstaande werkstraf uitvoeren, deze wordt omgezet naar detentie. Te vaak niet op komen dagen.			

Inzet REG (Re-integratie Team)

- o In detentie is een afspraak gemaakt voor meneer bij W&I om een uitkering aan te vragen
- o In detentie is contact gezocht met Acuutzorg om meneer na detentie in traject te nemen voor ambulant begeleid wonen
- o In detentie advies uitgebracht aan meneer om zich in te schrijven op adres van de PI, zodat ID-kaart en DigiD aangevraagd kan worden

Resultaat inzet

Vanuit de City Deal zijn er twee maatregelen ingezet, het verstrekken van een voorschot en (detentie 1) en het hervatten van de uitkering (detentie 2). Dit laatste gebeurde automatisch bij Werk & Inkomen, omdat meneer korter dan 4 weken in detentie heeft gezeten. Meneer had in detentie hulpvragen op drie leefgebieden (huisvesting, inkomen en schulden). Op twee van deze leefgebieden hebben er interventies plaatsgevonden die geïnitieerd zijn vanuit het REG team. Meneer heeft hierdoor inkomen d.m.v. een bijstandsuitkering. De begeleiding wordt gedaan door Acuutzorg, waar meneer ook een zelfstandige woonplek heeft. Meneer krijgt ambulante begeleiding om meer structuur en regelmaat in het leven te krijgen. Deze begeleiding loopt nu nog steeds. Wanneer de situatie van meneer stabiel is, kan er gewerkt worden aan o.a. de schulden en worden ingezet op arbeidstoeliding. Het toezicht (de meldplicht) vanuit reclassering blijft doorlopen.

Uitwerking casus 2

Klantprofiel

Meneer is 47 jaar en heeft in detentie gezeten voor een paar oude zaken. Voor detentie had meneer geen zelfstandige woning, ontving een bijstandsuitkering en kampte met schulden. Voor detentie was meneer al bekend bij de gemeente i.v.m. een eerdere detentie en zijn bijstandsuitkering. Betrokken professionals beschrijven meneer als een slimme, sympathieke man. In zijn begeleiding is meneer moeilijk bereikbaar. Maar weet de gemeente wel te vinden wanneer nodig. Meneer is bezocht tijdens detentie door een coördinator van het re-integratieteam ex-gedetineerden. In het kader van de Citydeal re-integratie van ex-gedetineerden zijn er experimentele maatregelen ingezet om meneer te ondersteunen tijdens zijn periode na detentie. In onderstaand schema is de 'reis' van meneer en de betrokken ketenpartners in beeld gebracht.

Partner	REG	Coördinator REG <i>Juni 2018</i>	Werk & Inkomen (W&I) <i>Juli 2018</i>	W&I <i>Vanaf juli 2018</i>	Schuldhelpverlening	Werk & Inkomen (W&I)	Diamantgroep <i>Vanaf januari 2019</i>
Interventies	Via DPAN ontvangt het REG een melding dat meneer in detentie zit. Er wordt een gesprek in de PI gepland door de backoffice.	Gesprek met meneer vindt plaats. Meneer heeft hulpvraag en problemen op de leefgebieden huisvesting, inkomen en schulden. Er wordt direct een afspraak ingepland bij W&I voor het herleven van meneers uitkering. Verder wordt advies gegeven over het inschrijven voor een zelfstandige woning en het aanmelden bij schuldhelpverlening.	Dezelfde dag dat meneer uit detentie komt, staat er een afspraak gepland bij W&I om zijn uitkering weer op te starten. Ter overbrugging krijgt meneer in de eerste week na detentie een voorschot op zijn uitkering. Ook de procedure om de uitkering te herleven wordt in gang gezet.	Omdat meneer zelfstandige huisvesting vindt, neemt meneer contact op met het verzoek om hulp vanuit de bijzondere bijstand. Waarmee meneer zijn eerste vaste lasten kan betalen.	Meneer meldt zich bij SHV en wordt gekoppeld aan een bewindvoerder.	Meneer wordt gekoppeld aan Diamantgroep voor toeleiding naar werk.	Meneer komt in traject voor arbeidstoeleiding. Dit loopt moeizaam, omdat meneer vaak niet op afspraken verschijnt.
Voor detentie		Detentie	Uit detentie				
Client	De situatie voor detentie: - Inwonend bij moeder - Bijstandsuitkering - Schulden	Gesprek met gemeente: - Wil graag geholpen worden met vinden van een woning - Wordt aangemoedigd om ook te werken aan schulden - Afspraak ingepland bij W&I voor uitkering - Ingeschreven voor een woning	Dezelfde dag na vrijlating kon ik op gesprek bij W&I om te kijken naar mijn inkomen. Na detentie terug naar moeder.	Gelukt om zelfstandige woning te vinden, wel hulp nodig bij de inrichting en eerste vaste lasten. Daarom contact opgenomen met W&I.	Via een bewindvoerder wordt er gewerkt aan het afbetalen van de schulden.	Fijn om weer te gaan werken. Je bent toch wel even uit de running.	

Inzet REG (Re-integratie Team)

- In detentie is een afspraak gemaakt voor meneer bij W&I om een uitkering te laten herleven na detentie
- In detentie advies uitgebracht aan meneer om zich in te schrijven voor sociale huurwoningen en zich aan te melden bij schuldhelpverlening.

Resultaat inzet

Vanuit de Citydeal zijn er drie maatregelen ingezet, het verstrekken van een voorschot, het hervatten van de uitkering en het uitbetalen van vaste lasten.

Meneer had in detentie een hulpvraag op één leefgebied (huisvesting). Maar tijdens het gesprek kwam naar voren dat meneer ook hulp nodig had op de leefgebieden inkomen en schulden. Daarom is er direct een afspraak ingepland door de coördinator van REG bij W&I. Meneer had hierdoor na zijn detentie middelen om de eerste week na detentie te overbruggen. Daarna had meneer weer inkomen vanuit zijn bijstandsuitkering. In detentie heeft de coördinator van REG meneer aangemoedigd om te werken aan zijn schuldenproblematiek. Dit werkte stimulerend en meneer werkt nu via een bewindvoerder aan het afbetalen van zijn schulden. Dit loopt nu nog. In de periode na detentie is meneer erin geslaagd zelfstandige huisvesting te vinden. Meneer heeft contact opgenomen met W&I voor hulp bij het betalen van zijn eerste vaste lasten. Dit is goedgekeurd. Omdat meneer wel in staat is om te werken, is meneer gekoppeld aan de Diamantgroep voor arbeidstoeleiding. Dit traject verloopt moeizaam, omdat meneer zich niet aan alle afspraken houdt en niet altijd op afspraak verschijnt.

Uitwerking casus 3

Klantprofiel

Meneer is 43 jaar. Meneer is in toezicht bij Novadic Kentron verslavingsreclassering. Meneer kampt met een alcoholverslaving, maar heeft geen behandelverplichting. Voor detentie had meneer een bijstandsuitkering en woonde bij zijn broer. Daarnaast heeft meneer flinke schulden van circa 15.000 euro. Ook heeft meneer veel lichamelijke beperkingen die het voor hem niet mogelijk maken om te werken. Betrokken professionals beschrijven meneer als iemand die zelf geen hulp denkt nodig te hebben en 'hulpmoe' is van eerdere ervaringen met de gemeente. Meneer is tijdens detentie bezocht door een coördinator REG. Tijdens dit gesprek had meneer geen hulpvragen. In onderstaand schema is de 'reis' van meneer en de betrokken ketenpartners in beeld gebracht.

Partner	REG	Coördinator REG <i>Februari 2018</i>	Werk & Inkomen (W&I) <i>Vanaf februari/maart 2018</i>	Novadic Kentron <i>Doorlopend</i>	Coördinator REG <i>Vanaf augustus 2018</i>	W&I	Coördinator REG	Sensezorg	Werk & Inkomen (W&I)	Sensezorg
Interventies	Via DPAN ontvangt het REG een melding dat meneer in detentie zit. Er wordt een gesprek in de PI gepland door de backoffice.	Gesprek met meneer vindt plaats. Meneer geeft aan zelf geen hulpvraag te hebben. Desondanks wordt nazorg aangeboden, o.a. om zijn uitkering weer op te starten na detentie. Hulp wordt niet aangenomen	Meneer komt op afspraak bij W&I voor aanvraag uitkering. De uitkeringsbeoordelaar keurt de aanvraag af, omdat meneer achterhoudt dat hij een gezamenlijk huishouden heeft met zijn broer. Meneer doet hierna nog 2 pogingen om een uitkering aan te vragen. Om dezelfde reden wordt de uitkering afgewezen.	Vanwege zijn alcoholverslaving is meneer verplicht vanuit zijn toezicht zich wekelijks te melden. Hier zit geen behandelverplichting aan vast.	Meneer neemt contact op met REG, omdat het hem niet lukt zijn uitkering te regelen. Er wordt opnieuw een afspraak ingepland bij W&I.	Meneer komt op afspraak, maar heeft dezelfde houding als voorheen en is niet bereid mee te werken. De uitkering wordt afgewezen.	Meneer wordt geadviseerd hulp te accepteren van een ambulante begeleider. Samen kan het gesprek beter gevoerd worden.	Met meneer gaan we als eerst aan de slag om een uitkering te krijgen.	Meneer vraagt samen met begeleider uitkering aan. Er wordt afgesproken dat meneer op zoek gaat naar zelfstandige huisvesting. Uitkering wordt goedgekeurd.	Meneer wordt ingeschreven bij Klik voor Wonen en samen wordt een aanpak gemaakt om aan zijn schuld te werken. Per 1 april 2019 heeft meneer een Wmo-indicatie voor continuering van de begeleiding.
Voor detentie		Detentie	Uit detentie							
Client	De situatie voor detentie: - Inwonend bij broer - Bijstandsuitkering - Hoge schulden	Gesprek met gemeente: Er werd mij gevraagd of ik hulp nodig had voor aanvragen van mijn uitkering en dat had ik niet.	Na mijn afspraak bij W&I wilde ik gewoon m'n uitkering weer en dat zou geen probleem moeten opleveren. Ik had precies dezelfde situatie als voordat ik in detentie ging. Wat toen wel was goedgekeurd, werd nu afgekeurd.		Opnieuw op gesprek bij W&I voor een vierde poging om een uitkering aan te vragen		Ik leg de lat hoog voor mezelf, maar in m'n eentje heb ik niet veel bereikt. De begeleiding bij Sensezorg accepteer ik	We hebben samen mijn uitkering geregeld.		Toch het gevoel dat het niet echt opschiet. We maken kleine stappen. Word nu wel geholpen met mijn schulden, daar zit de echte hulp.

Inzet REG (Re-integratie Team)

- o In detentie had meneer geen hulpvraag. De flyer van het REG is wel aangeboden
- o Toen meneer contact opnam na detentie is er door het REG een afspraak gemaakt bij W&I
- o Ook is meneer geadviseerd om hulp van een ambulante begeleider te accepteren
- o Na acceptatie is de koppeling met Sensezorg gemaakt door het REG

Resultaat inzet

Meneer kwam niet in aanmerking voor regelingen vanuit de City Deal.

Vanwege het gebrek aan zelfstandige huisvesting, zijn hoge schuld en zijn bijstandsuitkering wordt er tijdens het gesprek in de PI alsnog nazorg aangeboden. Op dat moment staat meneer niet open voor hulp. Hij gaat terug naar zijn broer en het opstarten van zijn uitkering regelt hij zelf. Na zijn detentie neemt meneer inderdaad zelf het initiatief om zijn uitkering op te starten, zijn aanvraag wordt echter afgewezen, omdat meneer een gezamenlijk huishouden heeft met zijn broer. Na een aantal maanden wordt na een derde poging zijn uitkering opnieuw afgewezen. Meneer is radeloos en neemt contact op met het REG, nu wel met een hulpvraag. Vanuit REG wordt er direct een afspraak gemaakt bij W&I. Helaas wordt ook daar weer zijn aanvraag afgewezen. De coördinator REG adviseert meneer om ambulante hulp te accepteren en weet meneer na een aantal pogingen te overtuigen dat hij het in zijn eentje niet red. Meneer wordt gekoppeld aan een ambulante begeleider bij Sensezorg. Samen met zijn begeleider en de coördinator REG wordt opnieuw een poging gedaan zijn uitkering te regelen. En met succes, er worden scherpe randvoorwaarden gesteld, de uitkering van meneer wordt goedgekeurd. Nu dat geregeld is, kunnen andere zaken opgepakt worden. Zo wordt de inschrijving voor een woning geregeld en gaat meneer samen met zijn begeleider in gesprek bij schuldhelpverlening. Er worden kleine stappen gemaakt en dat frustriert meneer, hij legt de lat hoog voor zichzelf, maar is wel tevreden met de hulp die hij vanuit het REG heeft gekregen en nu vanuit **XXXVII** Sensezorg.

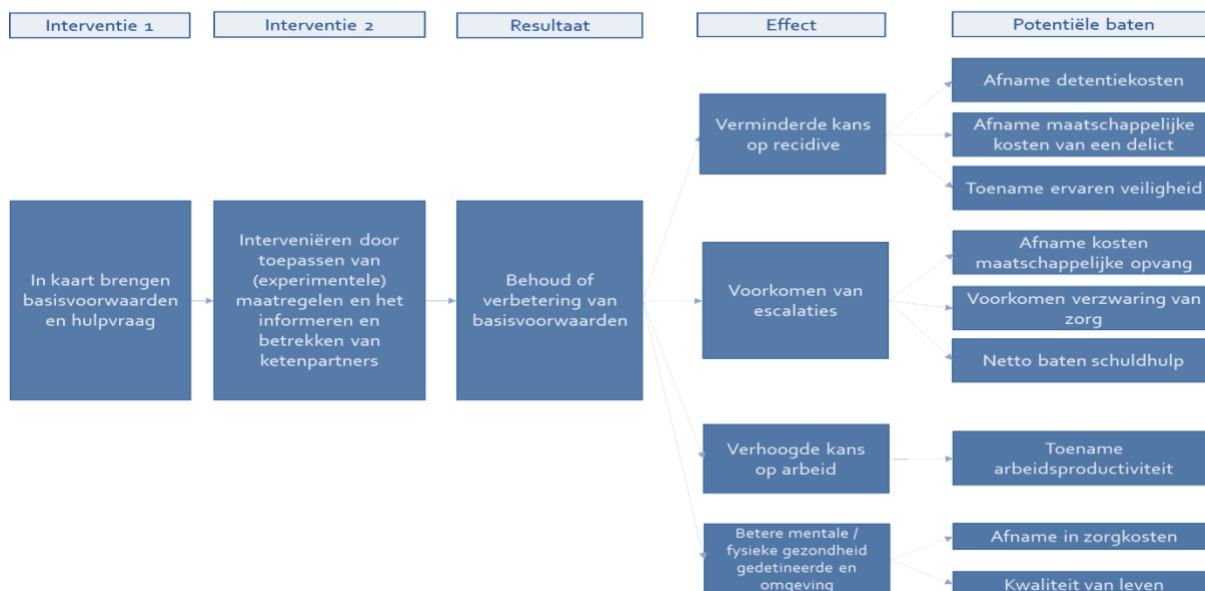
Bijlage I: Resultaten kosten-baten analyse Breda

Adviesbureau Rebel heeft in januari 2019 een kosten-baten analyse uitgevoerd. Het betreft een beknopt onderzoek naar de (potentiële) baten van de experimentele re-integratieaanpak van de gemeente Breda op basis van de pilotperiode april 2018 – januari 2019. Bij aanvang van de pilot in dit kader bestond het vermoeden dat een investering aan de voorkant, uiteindelijk baten oplevert aan de achterkant. Dit onderzoek had ten doen hier een eerste indicatie voor af te geven. In de eerste plaats door voor zover mogelijk in kaart te brengen of de Bredase aanpak op populatie- en casusniveau het beoogde resultaat weet te sorteren. En in de tweede plaats door op basis van de Bredase casuïstiek een inschatting te maken van potentiële baten. Op dit moment ontbreken de gegevens om conclusies te trekken over de rendabiliteit van de aanpak als geheel, omdat de manier van registreren het doen van een goede nulmeting in de weg staat. Daarom wordt gekeken naar individuele casuïstiek uit de praktijk en de potentiële baten per casus. Doel van dit onderzoek is om een eerste inzicht te geven in de effectiviteit van de aanpak (zien we dat er een verschil wordt gemaakt?) en of de verwachte baten zich in de praktijk ook realiseren. Daarnaast kan het bijdragen aan het verder optimaliseren van de aanpak om de baten te maximaliseren.

Het rapport dat over dit onderzoek is opgesteld is vertrouwelijk, maar hieronder zijn de belangrijkste bevindingen beschreven.

Doelen en verwachte baten

De aanpak gaat uit van een aantal uitgangspunten en verwachte effecten. In het onderstaande is de verwachte causale keten weergegeven:



In het onderzoek is voor zover mogelijk deze causale keten getoetst. Door in de eerste plaats op populatie en casusniveau te onderzoeken of het beoogde resultaat wordt bereikt. En in de tweede plaats door de effecten en potentiële baten te waarderen op basis van een bespreking van casuïstiek uit de praktijk. Uiteraard betreft deze causale keten een simplificatie van de werkelijkheid en zijn door gebrek aan betrouwbare kengetallen niet alle potentiële baten mee te nemen in de schatting van de baten. De oranje gekleurde effecten en baten zijn niet meegenomen in de analyse, waardoor

er mogelijk sprake is van een onderschatting van het effect en de baten. Daarnaast zijn er ook meer indirecte effecten te verwachten zoals een betere samenwerking tussen ketenpartners op de lange termijn. Ook dit effect is niet meegenomen in de analyse.

Op populatieniveau is op dit moment niet met zekerheid de effectiviteit van de aanpak vast te stellen door gebrek aan een bruikbare nulmeting/controlegroep. Belangrijkste bevindingen komen dan ook voort uit de het tweede deel van dit onderzoek dat gericht is op het effect op individueel niveau. Daartoe is voor in totaal zes personen waarmee een gesprek heeft plaatsgevonden tijdens detentie de casus voor en na detentie in kaart gebracht. Dit is gedaan aan de hand van een casusbeschrijving, een interview en een rondetafelgesprek met de gemeente Breda en overige betrokken partijen. Dit met het doel in kaart te brengen welke resultaten redelijkerwijs zijn toe te schrijven aan het gesprek tijdens detentie en de daaraan direct verbonden acties. Daarnaast is besproken welke risico's met deze interventies in potentie beperkt zijn, dan wel voorkomen escalaties.

Uitkomst kosten-baten analyse

Op casusniveau is zichtbaar dat het verschil wordt gemaakt. Door beter, completer en tijdig inzicht, wordt het ook mogelijk om sneller te anticiperen op een hulpvraag en waar nodig direct te interveniëren. Dit leidt tot het verlagen van risico's en soms ook het voorkomen van potentiële escalaties. Ook is zichtbaar dat het uiteindelijke effect afhankelijk is van verschillende factoren. Allereerst van de motivatie of welwillendheid van de gedetineerde om met een hulpvraag aan de slag te gaan. Maar ook van de aard van de problematiek, of het ontbreken van problematiek c.q. van een actuele hulpvraag. In de tweede plaats is het uiteindelijke effect sterk afhankelijk van het verdere optreden van ketenpartners. Zij moeten immers opvolging geven aan hulpvragen en acties die voortvloeien uit het gesprek tussen re-integratieteammedewerker en gedetineerde.

De casuïstiek laat zien dat een beperkt aantal (zeer) succesvolle interventies al snel kunnen leiden tot een positieve kosten-baten analyse. Met name casussen waarin verschil wordt gemaakt op werk of op huisvesting bewerkstelligen grote baten. Door het voorkomen van kostbare escalaties kan een relatief beperkte ingreep in dergelijke situaties tot een zeer positief resultaat leiden. Het onderzoek suggereert dat een beperkt aantal van dit soort voorbeelden al kunnen leiden tot een positieve businesscase voor de totale re-integratie aanpak, met een horizon van 5 jaar. Concreet zouden per jaar ongeveer 7 van dit soort casussen, met grote positieve impact op huisvesting en/of werk, nodig zijn om de baten gelijk te laten komen met de kosten. Op basis van een globale analyse van de dataset van gedetineerden die in de pilot zijn bezocht, wordt ingeschat dat zich 11 van dit soort gevallen hebben voorgedaan. Dat zou betekenen dat de kosten-baten afweging positief uitvalt.

Mogelijkheden om baten te vergroten

De uiteindelijke baten van de interventie zijn sterk afhankelijk van het verdere ondersteuningstraject in de keten na detentie. Er hebben zich in het experiment voorbeelden voorgedaan waarbij het in de opvolging mis ging, waardoor de resultaten van de inzet minder groot waren dan had gekund. Dat lag dan bijvoorbeeld aan onduidelijkheid over bij wie de regie lag.

Ook is nog winst te behalen door meer in te zetten op toeleiding naar werk. Bij succesvolle toeleiding naar werk zijn de baten naar verwachting hoog. Door verminderde kosten voor uitkering, meer inkomen voor de persoon zelf en een verminderde kans op recidive. Ook biedt een inkomen belangrijke basis voor inzet op schuldhulpverlening. In de experimentele groep zijn hierop geen (succesvolle) interventies zichtbaar, terwijl de potentie er wel lijkt te zijn. De experimentele werkwijze stelt de gemeente in staat gedetineerden te selecteren die een overbrugbare afstand tot

de arbeidsmarkt hebben. Daar kan dan gericht op worden ingezet. De praktijk wijst uit dat het toeleiden naar werk van ex-gedetineerden baat heeft bij een specifieke aanpak, gericht op de eigenaardigheden van de doelgroep.

Bijlage J: Rijksvraag regionale plaatsingen

Rijksvraag van de maand 1:

Agenderende gemeente: Gemeente Tilburg: experiment re-integratie ex-gedetineerden

Betrokken projectleider CityDeal: Anneke Pulskens

Onderwerp: Al dan niet regionale plaatsing van detineerden bij penitentiaire instellingen

Datum ingediende vraag: 10-08-2017

Verwacht antwoord Rijk: 26-09-2017

Betrokken bestuurders: burgemeester

Omschrijving Rijksvraag

Voor een geslaagd re-integratietraject van gedetineerden is het van belang om als zorgverleners van gemeenten en DJI elkaar vroegtijdig in het traject vinden zodat binnen DJI al zorgacties in gang kunnen worden gezet waar na detentieperiode mee verder gegaan kan worden. Een praktisch probleem daarbij is dat op dit moment gedetineerden door het hele land geplaatst worden. Voor de casemanagers van de gemeente is het ondoenlijk telkens naar de andere kant van het land te rijden.

Dit probleem van willekeurige plaatsing speelt ook voor de familie van gedetineerden: in het algemeen is het wenselijk dat er regelmatig contact is met het thuisfront om een zorgtraject tot een succes te maken. Hiervoor is regionale plaatsing dan ook een vereiste. Soms echter is het juist wenselijk voor een zorgtraject gericht op de familie dat een detineerde verder weg wordt geplaatst om het thuisfront meer rust te gunnen.

Daarmee is de vraag vanuit de CityDeal aan het Rijk om het mogelijk te maken dat in overleg tot een al dan niet regionale plaatsing van gedetineerden kan worden gekomen.

Beantwoording Rijksvraag

Achtergrond

Het afgelopen decennium heeft het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ), in samenwerking met gemeenten en ketenpartners, veel inspanningen verricht om de nazorg/re-integratie van ex-gedetineerden te optimaliseren. Gemeenten en rijksoverheid zetten zich hiervoor gezamenlijk in om recidive terug te dringen en overlast te voorkomen.

Regionale plaatsing draagt bij aan het realiseren van deze doelstelling. Het vergemakkelijkt immers het contact met het sociale netwerk en de (gemeentelijke) hulpverleners. Naarmate de penitentiaire inrichting verder weg ligt kan de kwaliteit en intensiviteit van de inspanningen van de gemeentelijke inspanningen in het kader van nazorg/re-integratie onder druk komen te staan. Teneinde nazorg/re-integratie te bevorderen geldt regionale plaatsing daarom ook als een belangrijk uitgangspunt voor DJI. Dit uitgangspunt is vastgelegd in het 'convenant re-integratie van (ex-)gedetineerden' wat in december 2014 door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en VenJ is getekend¹.

¹Het convenant is de opvolger van het in 2009 door de VNG en VenJ opgestelde samenwerkingsmodel 'Nazorg volwassen (ex-)gedetineerde burgers' (wat in 2011 verder is geactualiseerd).

In beginsel worden gedetineerden in hetzelfde arrondissement (of het aanpalende arrondissement) geplaatst. Hierop bestaan een aantal uitzonderingen:

- Arrestanten worden de eerste 8 weken van de detentie geplaatst op één van de vier arrestantenlocaties, en na 8 weken alsnog regionaal;
- Preventief gehechte volwassenen worden in eerste instantie geplaatst in het arrondissement of het aanpalend arrondissement van vervolging. Dit betekent dat regionale plaatsing niet per definitie betekent in een PI het dichtst bij de woonplaats van de justitiabele. Overplaatsing van een preventief gehechte naar een huis van bewaring in de buurt van de woonplaats is tijdens de preventieve fase na verloop van tijd, veelal een jaar, mogelijk.
- Voor specialistische groepen (bijvoorbeeld psychiatrische patiënten, vrouwen of jongeren) is regionale plaatsing niet of slechts beperkt mogelijk.

Daarnaast kunnen er inhoudelijke contra-indicaties zijn voor regionale plaatsing, zoals het belang van slachtoffers en ongewenste samenplaatsing van personen in een inrichting.

De behoefte aan intramurale DJI-capaciteit is de laatste jaren sterk gedaald. Vanwege de afgenomen capaciteitsbehoefte heeft DJI zijn capaciteit, en daarmee het aantal inrichtingen, de afgelopen jaren moeten afbouwen. De afgenomen capaciteitsbehoefte aan de ene kant en gewenste nabijheid ten behoeve van de nazorg/re-integratie aan de andere kant zijn hierdoor steeds meer op gespannen voet komen te staan. Niettemin slaagt DJI erin om zoveel als mogelijk te voldoen aan het uitgangspunt van regionale plaatsing.

Een voorbeeld: Cijfers Rotterdamse gedetineerden

Op een peilmoment (maart 2017) was 30% van de gedetineerden uit de gemeente Rotterdam gedetineerd in PI Rotterdam. Nog eens 30% van de gedetineerden uit de gemeente Rotterdam was gedetineerd in PI Krimpen of PI Dordrecht. Deze PI's vallen net als PI Rotterdam in het arrondissement Rotterdam. De overige 40% was geplaatst in verschillende PI's door heel het land. Omgekeerd, 35% van de gedetineerden in PI Rotterdam was afkomstig uit de gemeente Rotterdam; de overige 65% uit andere gemeenten.

Mogelijke oplossingsrichtingen

Mede gelet op deze ontwikkeling heeft DJI in april 2017 de strategische outline 'DJI in verbinding' opgesteld, waarin de strategische koers voor de komende jaren is vastgelegd. In deze strategische outline wordt als belangrijke ontwikkelrichting aangegeven: het inzetten op versterking van de regionale inbedding van DJI en het persoonsgericht en trajectmatig werken. Om hieraan invulling te kunnen geven en in te spelen op de regionale behoefte, is ruimte nodig voor regionaal maatwerk. Dit vraagt dat penitentiaire inrichtingen binnen landelijke kaders de samenwerking met regionale partners kunnen vormgeven.

In de praktijk wordt hier inmiddels op lokaal niveau al concreet invulling aan gegeven. Zo werkt DJI nauw samen met de gemeente Rotterdam en het Veiligheidshuis Rotterdam- Rijnmond teneinde een goede borging van regionaal maatwerk te realiseren. Daarbij zijn onder meer afspraken gemaakt over plaatsingscriteria, doelgroepen, etc. Tevens is er sprake van een nauwe samenwerking met het OM. Om regionale plaatsing te optimaliseren is het van belang dat een zaak van begin af aan goed geoormerkt wordt. DJI is bereid om samen met de gemeente Tilburg een soortgelijke maatwerk-benadering toe te passen naar aanleiding van de in Rotterdam opgedane ervaringen. Een geslaagde experiment, waarbij met de gemeente Tilburg eveneens een maatwerk-benadering wordt toegepast, kan als best practice dienen voor een bredere uitrol voor overige gemeenten. Voor het toepassen van de Rotterdamse maatwerk-benadering kan contact opgenomen worden met de projectmanager van DJI, Liesbeth van Gent (e-mail: l.van.gent@dji.minjus.nl, telefoon: 06-13154876).

Naast het inzetten op het verbeteren van regionale plaatsing zouden innovatieve instrumenten kunnen bijdragen aan een verbetering van nazorg/re-integratie van ex-gedetineerden. Middels de inzet van innovatieve oplossingen zou de plaatsafhankelijkheid verminderd kunnen worden. Te denken valt aan de inzet van moderne communicatietechnologieën of het ontwikkelen van applicaties. VenJ denkt graag mee met de gemeente Tilburg over de mogelijkheden die op dit gebied mogelijk zijn. Hiertoe kan contact worden opgenomen met Bernd Wondergem, (e-mail: bernd.wondergem@lentinaer.nl, telefoon: 06-23369542).

Voor een goede nazorg/re-integratie is het verder van belang dat er met de betreffende PI goede afspraken gemaakt worden over de contactmomenten van de gedetineerde met de sociale omgeving (familie en vrienden) en gemeentelijke hulpverlening. DJI voert in dit verband waardevolle experimenten uit. In de PI Leeuwarden en de PI Veenhuizen worden bijvoorbeeld concrete stappen gezet in het project gezinsbenadering. In beide gevangenissen is sinds 1 januari 2017 een familiekamer ingericht waar kinderen in een ontspannen setting op bezoek kunnen bij hun vader. In een gezellige huiskamer kunnen kinderen bijvoorbeeld samen met hun vader een spelletje doen, lezen of huiswerk maken. Een vergelijkbare benadering in Wales heeft aangetoond dat dit leidt tot een aanzienlijke vermindering van recidive.