

‘In de bak, aan de bak’

EEN EVALUATIEONDERZOEK NAAR DE EXPERIMENTELE WERKWIJZE VAN DE
GEMEENTE BREDA OMTRENT DE RE-INTEGRATIE VAN EX-GEDETINEERDEN

AUTEUR: RICHELLA STOLZENBACH



Naam: Richella Stolzenbach

Studentnummer: 4222563

Thesis begeleider: prof. dr. Helsloot

Opdrachtgever: Gemeente Breda

Datum: 26 oktober 2018.



Gemeente Breda

Radboud Universiteit



Inhoudsopgave

Dankwoord	3
Inleiding	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Probleemstelling	10
1.3 Vraagstelling	11
1.4 Doelstelling	12
1.5 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie	13
1.6 Leeswijzer	15
Casusbeschrijving	16
2.1 Experiment: re-integratie van ex-gedetineerden	16
2.2 Samenstelling medewerkers re-integratie ex-gedetineerden	17
2.3 Werkprocessen	18
2.4 Experimentele maatregelen	21
Theoretisch kader	23
3.1 De re-integratie van ex-gedetineerden: een introductie	23
3.1.1 <i>Van nothing works naar what works</i>	23
3.1.2 <i>Op weg naar een nieuw beleidsprogramma</i>	24
3.1.3 <i>Samenwerking en verantwoordelijkheden</i>	26
3.2 De vijf basisvoorwaarden	27
3.2.1 <i>Een geldig identiteitsbewijs</i>	29
3.2.2 <i>Werk, inkomen of dagbesteding</i>	29
3.2.3 <i>Onderdak of huisvesting</i>	31
3.2.4 <i>Schulden(problematiek)</i>	31
3.2.5 <i>Zorg</i>	32
3.3 Re-integratie van ex-gedetineerden naar Noors voorbeeld	33
3.3.1 <i>Geografie en gevangeniswezen in Noorwegen</i>	33
3.3.2 <i>Re-integreren in Noorwegen</i>	34
3.3.3 <i>Resultaten van het re-integratieproces in Noorwegen</i>	34
Methodologie	36
4.1 Conceptueel model	36
4.2 Onderzoeksmethode	36
4.2.1 <i>(Quasi-)experimenteel onderzoeksdesign</i>	37
4.2.2 <i>Evaluatieonderzoek</i>	37
4.2.3 <i>Mixed methods</i>	38
4.3 Dataverzameling, onderzoekseenheden en data-analyse	38
4.3.1 <i>Dataverzameling</i>	39
4.3.2 <i>Onderzoekseenheden</i>	40
4.3.3 <i>Inclusie- en exclusiecriteria onderzoekseenheden</i>	41
4.3.4 <i>Data-analyse</i>	41
4.4 Operationalisering variabelen	42
4.4.1 <i>Geldig identiteitsbewijs</i>	42
4.4.2 <i>Werk, inkomen of dagbesteding</i>	42
4.4.3 <i>Onderdak of huisvesting</i>	42
4.4.4 <i>Schulden(problematiek)</i>	43
4.4.5 <i>Zorg</i>	43
4.4.6 <i>Recidive</i>	44
4.5 Betrouwbaarheid en validiteit	44

4.5.1 Betrouwbaarheid	44
4.5.2 Interne- en externe validiteit	45
Resultaten en analyse	47
5.1 De vijf basisvoorwaarden en de kans op recidive	47
5.1.1 Resultaten vijf basisvoorwaarden en recidive	47
5.1.2 Analyse vijf basisvoorwaarden versus recidive	50
5.1.3 Conclusie: causaal verband, ja of nee?	50
5.2 De experimentele werkwijze: een verbetering op de vijf leefgebieden?	51
5.2.1 De vijf basisvoorwaarden in de controle groep	51
5.2.2 De vijf basisvoorwaarden in de experimentele groep	56
5.2.3 Analyse resultaten controle groep en experimentele groep	61
5.2.4 Conclusie: verbetering, ja of nee?	64
5.3 Implementatieproces: knelpunten en succesfactoren	65
5.3.1 Duidelijke en consistente doelen	65
5.3.2 Adequate causale theorie	66
5.3.3 Verloop proces	66
5.3.4 Toegewijde en vaardige uitvoerders (willen en kunnen)	67
5.3.5 Veranderingen (socio-economische situatie)	68
5.3.6 Netwerk	68
5.3.7 Conclusie: succes- en knelfactoren?	69
5.4 Kosten en baten experimentele werkwijze	70
5.4.1 Projectkosten City Deal	70
5.4.2 Kosten medewerkers re-integratie ex-gedetineerden	70
5.4.3. Mogelijke baten	70
5.4.4 Conclusie: kosten en baten in evenwicht?	71
5.5 Verschillen en overeenkomsten Tilburg en Breda	72
5.5.1 Beschrijving werkwijze gemeente Tilburg	72
5.5.2 Verschillen en overeenkomsten in resultaten	72
5.5.3 Conclusie: wat te leren van Tilburg?	73
Conclusie	75
Discussie en aanbevelingen	77
7.1 Beperkingen onderzoek(methode)	77
7.2 Aanbevelingen	78
7.3 Kritische reflectie	80
Literatuurlijst	81
Bijlagen	87
8.1 Checklist spreekuurgesprekken	87
8.2 Interviews	91
8.2.1 Uitgewerkte interviews vóór uitvoering experiment	91
8.2.3 Uitgewerkte interviews na uitvoering experiment	103
8.2.4 Aantekeningen telefonische gesprekken casemanagers PI	118

Dankwoord

Voor u ligt mijn masterthesis ter afronding van de masteropleiding Bestuurskunde, met een specialisatie in Besturen van Veiligheid, aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Deze thesis geeft een tussenevaluatie weer van de experimentele werkwijze van de gemeente Breda omtrent de re-integratie van ex-gedetineerden. Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de gemeente Breda waar ik de afgelopen zes maanden niet alleen de kans heb gekregen om dit onderzoek uit te mogen voeren, maar daarnaast ook ontzettend veel ervaring op heb mogen doen.

Dit onderzoek had niet tot stand kunnen komen zonder de hulp en inzet van verschillende personen. Daarom wil ik hen graag bedanken voor de enorme hulp die zij mij de afgelopen zes maanden hebben geboden. Allereerst wil ik graag mijn stagebegeleider Minke Poppens bedanken. Bedankt Minke voor je kritische opmerkingen, je motiverende woorden, je mede-enthousiasme voor dit onderwerp en je betrokkenheid bij deze thesis. Ondanks de hoge werkdruk, vond je toch (zelfs op zondag) de tijd om mijn thesis te lezen. Dit waardeer ik heel erg. Daarnaast wil ik alle medewerkers re-integratie ex-gedetineerden van de gemeente Breda bedanken. Chantal, Rens, Babs, Lillian, Marion, Mirjam en Claudia: bedankt dat jullie mij zo veel van jullie expertise-gebied bij hebben mogen brengen en zeker ook bedankt voor de gezelligheid, jullie positieve energie en het welkome gevoel dat jullie mij gaven. Een speciaal dankwoord nog aan Claudia. Bedankt Claudia voor het constant meedenken met het onderzoek, voor het beantwoorden van mijn (altijd) lastige vragen en voor je zorgvuldige speurwerk. Zonder jouw intensieve hulp had dit resultaat zeker niet tot stand kunnen komen.

Daarnaast wil ik graag mijn thesisbegeleider van de universiteit prof. dr. Ira Helsloot bedanken voor de begeleiding het afgelopen half jaar, de waardevolle en scherpe feedback die u gaf en het enthousiasme dat u samen met collega-student Jacco en mij deelde voor dit interessante onderwerp. Jacco, ook jij ontzettend bedankt voor deze intensieve samenwerking. Gelukkig konden we onze frustraties en verbazing gedurende dit onderzoeksproces met elkaar delen om vervolgens toch weer met volle moed verder te gaan. *We did it!*

Met een erg tevreden blik en een trots gevoel kijk ik terug op deze thesis en de afgelopen stageperiode. Hopelijk ervaart u net zo veel plezier met het lezen van deze thesis, als dat ik heb beleefd aan het uitvoeren van dit onderzoek.

Richella Stolzenbach

's-Hertogenbosch, oktober 2018

Samenvatting

Achtergrondinformatie

Met de City Deal *Zorg voor Veiligheid in de Stad* trachten zes steden (Almere, Breda, Maastricht, Nijmegen, Tilburg en Zoetermeer) en vier ministeries (Justitie en Veiligheid, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) een bijdrage te leveren aan het voorkomen van criminaliteit en overlast in de stad door het sociaal domein en veiligheidsdomein beter met elkaar te verbinden. Gedurende de City Deal experimenteren deze steden één jaar lang met verschillende innovatieve werkwijzen en samenwerkingsvormen die mogelijk bijdragen aan het oplossen van knelpunten op het gebied van zorg, participatie en veiligheid. Hetgeen hierbij centraal staat is een integrale aanpak, vroegtijdige signalering en een slimme samenwerking op lokaal niveau.

Met het ondertekenen van het City Deal convenant heeft de gemeente Breda zich in 2017 gecommitteerd om samen met de gemeente Tilburg trekker te zijn van het experiment de re-integratie van ex-gedetineerden. In dit experiment wordt op zoek gegaan naar een meer effectieve en efficiënte inrichting van het (huidige) re-integratieproces voor ex-gedetineerde burgers. Onderzocht wordt op welke manier de vijf basisvoorwaarden, geldig legitimatiebewijs, werk, inkomen of dagbesteding, onderdak of huisvesting, schulden(problematiek) en zorg, eerder en beter kunnen worden gefaciliteerd. De veronderstelling die immers ten grondslag ligt aan voorgenoemde vijf basisvoorwaarden is dat het op orde brengen en hebben van deze basisvoorwaarden bijdraagt aan een stabiele basis na detentie, waardoor de kans op recidive, overlast en maatschappelijke kosten in de samenleving afneemt.

Enerzijds vergt het in kaart brengen van de situatie op de vijf basisvoorwaarden, om zodoende een persoonlijk detentie- en re-integratieplan op te kunnen stellen, wel veel tijd en aandacht. Anderzijds is deze tijd en aandacht er omwille van verschillende redenen niet altijd, hetgeen ertoe leidt dat er weinig zicht is op de doelgroep van kortgestrafte (ex-)gedetineerde burgers. Juist om die reden is dit experiment specifiek gericht op de doelgroep (ex-)gedetineerden met een maximale detentieduur van zes maanden. Een aantal medewerkers re-integratie ex-gedetineerden is binnen de gemeente Breda aangesteld om al tijdens detentie spreekuurgesprekken te voeren in de penitentiaire inrichtingen Vught, Grave en Dordrecht. Aan de hand van de spreekuurgesprekken wordt de situatie op de vijf basisvoorwaarden per gedetineerde inzichtelijk gemaakt en wordt duidelijk op welke basisvoorwaarde(n) inzet vereist is. Om de mogelijkheden voor het faciliteren van de vijf basisvoorwaarden te vergroten, zijn er naast de reguliere mogelijkheden die binnen het sociaal domein voorhanden zijn ook twee experimentele maatregelen inzetbaar gedurende dit experiment.

Doelstelling, centrale vraagstelling en deelvragen onderzoek

Het onderzoek in deze thesis betreft een tussenevaluatie van de experimentele werkwijze van de gemeente Breda omtrent de re-integratie van ex-gedetineerden. Deze thesis heeft daarmee de volgende doelstelling:

Doelstelling in dit onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de effectiviteit van (onderdelen uit) de experimentele werkwijze van de gemeente Breda die beoogt de kans op recidive, overlast en maatschappelijke kosten te verkleinen, teneinde aanbevelingen te kunnen doen omtrent de structurele invulling van deze taak.

Bij deze doelstelling hoort de volgende centrale vraagstelling:

‘In hoeverre is het experiment effectief in het terugdringen van de kans op recidive en welke elementen maken dat het experiment effectief is?’

Deze centrale vraagstelling wordt beantwoord aan de hand van vijf verschillende deelvragen in deze thesis, te weten:

- *In hoeverre draagt het op orde hebben van de vijf basisvoorwaarden bij aan het verminderen van de kans op recidive?*
- *In hoeverre slaagt de experimentele werkwijze van de gemeente Breda erin dat gedetineerden aan het eind van hun detentieperiode de vijf basisvoorwaarden vaker op orde hebben dan in het jaar daarvoor?*
- *In hoeverre zijn de voorwaarden voor succesvolle implementatie aanwezig en waar zitten nog verbeterpunten?*
- *Wat zijn de maatschappelijke kosten en baten van de experimentele werkwijze van de gemeente Breda en hoe verhouden deze zich tot elkaar?*
- *Wat zijn de eventuele verschillen tussen de resultaten van de experimentele werkwijze van de gemeente Tilburg en de gemeente Breda en hoe zijn deze te verklaren?*

Aanvankelijk werd bij het begin van het onderzoek het veronderstelde causale verband tussen de vijf basisvoorwaarden en de verminderde kans op recidive direct voor waarheid aangenomen. Dit causale verband is per slot van rekening wetenschappelijk onderbouwd, zo luiden verschillende literatuurbronnen en officiële overheidsdocumenten. Echter, na een langdurige en tijdsintensieve zoektocht naar de wetenschappelijke onderbouwing voor dit causale verband was een van de eerste onderzoeksbevindingen dat, in tegenstelling tot hetgeen in verschillende literatuurbronnen en officiële beleidsdocumenten wordt beweerd, er tot op heden nog *geen wetenschappelijke onderbouwing bestaat* voor dit causale verband. Gedurende het onderzoeksproces is daarmee de eerste deelvraag als fundamentele vraag in dit onderzoek tot stand gekomen: is er wel sprake van een causaal verband tussen de vijf leefgebieden en de kans op recidive? Het gehele Nederlandse re-integratiebeleid is immers gebaseerd op dit veronderstelde causale verband. Na het beantwoorden van deze basale vraag wordt de effectiviteit van de experimentele interventie van de gemeente Breda in de overige vier deelvragen beantwoord.

Om de mate van causaliteit en effectiviteit van de experimentele werkwijze van de gemeente Breda omtrent de re-integratie van ex-gedetineerden in kaart te brengen, wordt een combinatie gemaakt van zowel kwantitatief als kwalitatief onderzoek. De eerste twee deelvragen zijn primair middels kwantitatief onderzoek beantwoord. Voor het kwantitatieve gedeelte van het onderzoek is gebruik gemaakt van een controle groep en experimentele groep. Deelvragen drie, vier en vijf worden voornamelijk vanuit kwalitatieve interpretaties van professionals in het werkveld en observaties vanuit de onderzoeker zelf beantwoord. Het kwalitatieve onderzoek bestaat daarmee uit interviews met betrokken professionals en observaties van de onderzoeker zelf.

Onderzoeksresultaten kwantitatief onderzoek

Het meest noemenswaardige kwantitatieve onderzoeksresultaat uit deze thesis is het resultaat dat er ook in dit onderzoek *geen* causaal verband is gevonden tussen de vijf basisvoorwaarden en de

kans op recidive. Enkel voor de basisvoorwaarde onderdak of huisvesting is een zekere mate van significantie gevonden. Voor de overige variabelen is *geen* significant verschil gevonden, hetgeen aantoont dat er *geen* sprake is van een causaal verband. Ook voor dit onderzoek geldt dus dat er *geen* wetenschappelijke onderbouwing is gevonden voor het causale verband tussen de vijf leefgebieden en een verminderde kans op recidive.

Ondanks het feit dat gedurende een tijdsperiode van zes maanden intensief verschillende gemeentelijke databronnen zijn geraadpleegd, was een van de procesmatige conclusies dat de dataverzameling en dataregistratie in vele gevallen onvoldoende, onvolledig of niet actueel blijkt te zijn. Dit maakt dat er sprake is van een grote hoeveelheid aan ontbrekende data in het onderzoek. Dit gegeven gecombineerd met het feit dat de onderzoekaantallen tot op heden überhaupt nog niet heel groot zijn, maakt dat er nog geen sluitende uitspraken gedaan kunnen worden over de mate van effectiviteit van de experimentele werkwijze van de gemeente Breda omtrent de re-integratie van ex-gedetineerden. Hetgeen wel op basis van de kwantitatieve data tot dusver kan worden geconcludeerd, is dat de ex-gedetineerde burger eerder en beter in beeld is bij de gemeente Breda. Dit maakt dat de gemeente Breda in staat wordt gesteld om eerder en beter te anticiperen op de terugkeer van haar ex-gedetineerde burgers in de samenleving. Op basis van deze kwantitatieve data moet wel worden opgemerkt dat een aanzienlijk deel van de experimentele groep, ruim 30%, nog niet wordt bereikt door de medewerkers re-integratie ex-gedetineerden. Enerzijds is in een aantal gevallen de detentieperiode te kort om een spreekuurbezoek te realiseren (één week of minder). Anderzijds komen de detentiemeldingen vanuit de penitentiaire inrichtingen te laat of zelfs helemaal niet binnen bij de gemeente. Dit maakt dat de gemeente Breda niet proactief kan reageren en handelen op de terugkeer van haar ex-gedetineerde burgers.

Onderzoeksresultaten kwalitatief onderzoek

Op basis van de kwalitatieve interpretaties voortkomend uit interviews met betrokken professionals uit het werkveld, is een van de successen van de experimentele werkwijze dat er sprake is van een verbeterde samenwerking tussen de gemeente Breda en haar relevante ketenpartners omtrent de re-integratie van ex-gedetineerden. Hierbij kan gedacht worden aan ketenpartners als de penitentiaire inrichtingen Vught, Grave en Dordrecht, de Stichting Maatschappelijke Opvang en reclasseringsorganisaties als Novadic Kentron en Reclassering Nederland. Maar naast dit succes hebben de interviews met de betrokken professionals ook meer inzicht verschaft in enkele knelpunten van de experimentele werkwijze. Zo komt uit deze kwalitatieve interpretaties voort dat het nog geregeld ontbreekt aan het oppakken van een integrale regierol vanuit het sociaal domein gericht op de navolging van het maken en uitvoeren van een samenhangend re-integratieplan voor de (ex-)gedetineerde burger. Volgens de betrokken professionals zou dit mogelijk een risico kunnen vormen voor het resultaat van de experimentele aanpak en de haalbaarheid daarvan. Daarnaast blijkt uit de interviews met professionals en observaties van de onderzoeker zelf dat de huidige samenstelling van de medewerkers re-integratie ex-gedetineerden in de praktijk obstakels met zich meebrengt. Een dusdanig knelpunt dat wordt genoemd is bijvoorbeeld de zogeheten ‘dubbele pet’ die enkele medewerkers re-integratie ex-gedetineerden dragen. Deze ‘dubbele pet’ van de medewerkers van de reclassering en de medewerker van de Stichting Maatschappelijke Opvang geeft schijn van conflicterende doelen en belangenbehartiging. Bovendien zou ter discussie kunnen worden gesteld of deze huidige constructie voldoet aan de zorgvuldigheids- en behoorlijkheidseisen zoals die worden gesteld in de Algemene Verordening Gegevensbescherming. Met het oog op de

structurele invulling van de aanpak omtrent de re-integratie van ex-gedetineerden, dient kritisch te worden gekeken of deze constructie in de toekomst wenselijk is.

Discussie en aanbevelingen

Bij deze onderzoeksresultaten dienen wel twee grote kanttekeningen te worden gemaakt. De eerste kanttekening die moet worden gemaakt, is de volgende: doorgaans wordt voor het meten van de kans op recidive een onderzoeksperiode gehanteerd van 24 maanden. De onderzoeksperiode voor deze thesis reikt echter niet dusdanig ver. De onderzoeksperiode voor het meten van recidive in dit onderzoek betreft slechts en maximaal twaalf maanden. Daarbij geldt dat sommige gedetineerden pas enkele weken of maanden uit detentie zijn. De kans dat een aantal van hen alsnog recidiveert binnen twee jaar na vrijlating uit detentie is aannemelijk. De tweede kanttekening die moet worden gemaakt, is dat een groot gedeelte aan geschikte data om de problematiek op de vijf leefgebieden duidelijk en helder in kaart te brengen ontbreken. Ondanks het langdurig en intensief uitputten van verschillende informatie- en databronnen is het niet gelukt om voor alle onderzoekseenheden de situatie op de vijf leefgebieden in kaart te brengen. Dit heeft geresulteerd in een hoog aantal *missing values*, hetgeen mogelijk van invloed is op de resultaten die voortkomen uit de statistische toetsen en een vertekend beeld oplevert.

In aanloop naar de eindevaluatie van de experimentele werkwijze van de gemeente Breda omtrent de re-integratie van ex-gedetineerden wordt op basis van de kwantitatieve data en kwalitatieve interpretaties van professionals uit het werkveld aanbevolen om te investeren in de systematische overdracht van informatie vanuit de verschillende penitentiaire inrichtingen aan de gemeente Breda. In het bijzonder moet hierbij aandacht komen voor het tijdig en volledig ontvangen van detentiemeldingen, zodat de gemeente proactief kan reageren op het feit dat een Bredase burger gedetineerd raakt. Daarnaast dient ook informatie omtrent de situatie op de vijf leefgebieden per gedetineerde systematisch te worden overgebracht, zodat al tijdig genoeg zicht kan worden verkregen op (de situatie op de vijf leefgebieden van) de ex-gedetineerde Bredase burger die terugkeert in de samenleving. Tot slot dienen duidelijke afspraken te worden gemaakt over het oppakken van de integrale regierol in het sociaal domein en het opstellen en uitvoeren van een integraal re-integratieplan. Hetgeen voorkomen dient te worden, is dat door deze onduidelijkheden in het werkproces de effectiviteit van de experimentele werkwijze wordt ondermijnd en de onderzoeksdata vervuild raken.

Inleiding

1.1 Aanleiding

Al tijdens detentie worden gedetineerden voorbereid op en ondersteund bij een veilige terugkeer naar de maatschappij. Gedurende dit re-integratieproces wordt gestreefd naar het realiseren van een meer stabiele leefsituatie na detentie, waardoor de kans op recidive en overlast in de samenleving afneemt (Beerhuizen et al., 2015, p. 11). Hoewel er geen wettelijke taak voor gemeenten ligt om zich in te zetten voor de re-integratie van ex-gedetineerden, dragen het Rijk en gemeenten wel de verantwoordelijkheid voor de nazorg aan (ex-)gedetineerden. Echter, ondanks de inzet en inspanningen vanuit gemeenten, penitentiaire inrichtingen (hierna: PI's) en andere (hulp)organisaties¹ stelt de afdeling advisering van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (hierna: RSJ) vorig jaar oktober dat 'de re-integratie van ex-gedetineerden ernstig tekort schiet' (RSJ, 04-10-2017). Volgens de RSJ is dit te wijten aan een aantal structurele knelpunten. Zo wordt bijvoorbeeld niet aan alle gedetineerden ondersteuning ten behoeve van een veilige terugkeer in de samenleving vanuit penitentiaire inrichtingen en gemeenten geboden én is er sprake van onvolledige, onvoldoende of onbetrouwbare informatie-uitwisselingen tussen gemeenten, gevangnissen en ketenpartners (RSJ, 04-10-2017).

‘Hier liggen mogelijkheden’: zo dachten een aantal gemeenten en de ministeries van Justitie & Veiligheid, Volksgezondheid, Welzijn & Sport, Sociale Zaken & Werkgelegenheid en Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties. Al voorafgaand aan bovenstaand advies is op 20 maart 2017 daarom de *City Deal Zorg voor Veiligheid in de stad* gelanceerd. De City Deal biedt gemeenten de mogelijkheid te experimenteren met innovatieve werkwijzen die bijdragen aan het verminderen van de kans op criminaliteit en overlast in de stad. De experimenten voortkomend uit de City Deal richten zich hierbij specifiek op kwetsbare doelgroepen in de samenleving (City Deal convenant, 2017). Getracht wordt om knelpunten op het gebied van zorg, participatie en veiligheid op te lossen door middel van een integrale aanpak, vroegtijdige signalering en een slimme samenwerking op lokaal niveau (City Deal convenant, 2017). Een goede verbinding tussen het sociaal- en veiligheidsdomein wordt hierbij van groot belang geacht.

Binnen de *City Deal Zorg voor Veiligheid in de stad* zijn de gemeenten Tilburg en Breda beide trekker van het experiment ‘de re-integratie van ex-gedetineerden’. Hetgeen centraal staat binnen dit experiment is het in beeld brengen van de zogenoemde levensloop van de gedetineerde, waarbij wordt toegezien op de vijf door het Ministerie van Justitie en Veiligheid vastgestelde primaire basisvoorwaarden, ofwel leefgebieden, voor een juiste re-integratie en nazorg. Deze basisvoorwaarden betreffen: 1) het realiseren van een geldig identiteitsbewijs, 2) werk, inkomen of dagbesteding, 3) onderdak of huisvesting, 4) het inzichtelijk maken en terugdringen van schulden en 4) het aanbieden van passende (psychische of lichamelijke) zorg (Beerhuizen et al., 2015). Zowel de gemeente Tilburg als de gemeente Breda hebben elk een aantal medewerkers re-integratie ex-gedetineerden aangesteld. Deze medewerkers verzorgen gesprekken voor gedetineerden afkomstig uit de eigen gemeente in de penitentiaire inrichtingen Vught, Grave en Dordrecht. Tijdens deze gesprekken wordt per gedetineerde informatie verzameld omtrent de situatie op de vijf bovengenoemde basisvoorwaarden.

¹ Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan organisaties als de reclassering, verslavingszorg, daklozenopvang, maatschappelijke opvang, woningcorporaties, schuldhulpverlening, etc.

Aan de voorkant investeren in het voeren van gesprekken met verschillende (hulp)organisaties en ketenpartners² is hierbij van essentieel belang, dit omdat al tijdens detentie (indien mogelijk) voorbereidingen kunnen worden getroffen op een goede en juiste terugkeer van de gedetineerde naar de maatschappij. In de uitvoering van de experimentele werkwijze wordt om die reden gestreefd naar een verbeterde samenwerking tussen de gemeente en haar partners, zodat het re-integratieproces van ex-gedetineerden kan worden bevorderd. Hierbij beschikken de medewerkers re-integratie ex-gedetineerden van de gemeente Breda naast de reguliere mogelijkheden die in het sociaal domein voorhanden zijn (zoals het doorbetalen van de vaste lasten tijdens detentie, een voorschot op uitkering, maatwerkbudget en snelle liquiditeit) ook over twee aanvullende mogelijkheden. Deze twee aanvullende mogelijkheden zijn de volgende: het laten herleven van de bijstandsuitkering na vrijlating uit kortdurende detentie en het (voor een bepaalde duur) niet-toepassen van de kostendelersnorm.

Hoewel hierboven zowel de gemeente Tilburg als de gemeente Breda zijn genoemd, richt deze thesis zich hoofdzakelijk op de experimentele werkwijze omtrent de re-integratie van ex-gedetineerden van de gemeente Breda. Op basis van lokale behoeften hebben de gemeenten Tilburg en Breda elk een eigen invulling gegeven aan de (uitvoering van de) experimentele werkwijze, waardoor beide werkwijzen op sommige vlakken niet overeenkomstig maar juist complementair zijn aan elkaar. In de monitoring en evaluatie van beide experimenten wordt wel gezamenlijk opgetrokken met de gemeente Tilburg, zodat de verschillen en overeenkomsten vergeleken kunnen worden en het beste van beide kan worden gecombineerd. Later in deze thesis zal specifiek aandacht worden besteed aan zowel de verschillen als de overeenkomsten tussen de experimentele werkwijzen en de daarbij behorende resultaten van de gemeente Tilburg en de gemeente Breda.

1.2 Probleemstelling

In het ‘Samenwerkingsmodel Nazorg volwassen (ex-)gedetineerde burgers’ is vastgesteld dat penitentiaire inrichtingen en gemeenten zorg dienen te dragen voor de lokale uitwerking van hetgeen in dit samenwerkingsmodel staat beschreven, dit in samenwerking met andere maatschappelijke organisaties waaronder bijvoorbeeld woningcorporaties, zorginstellingen of de reclassering (Ministerie van Justitie, 2009, p. 11). Hierbij hebben penitentiaire inrichtingen de verantwoordelijkheid voor de zorg van gedetineerden ten tijde van detentie, terwijl gemeenten pas na detentie een verantwoordelijke taak hebben voor de nazorg aan (ex-)gedetineerden. De gemeente waar de ex-gedeteneerde na detentie gaat wonen, dient de juiste nazorg te organiseren voor deze persoon. Zoals hierboven al beschreven, wordt deze nazorg vaak ingericht door middel van samenwerking met verschillende ketenpartners van de desbetreffende gemeente.

Gezien het feit dat zowel voor detentie maar zeker ook na detentie vele gedetineerden te maken hebben met verschillende problemen in het dagelijks leven (Dirkzwager et al., 2009; Noordhuizen & Weijters, 2012), is de mogelijkheid tot een terugval in crimineel gedrag wanneer deze ex-gedeteneerden terugkeren in de samenleving aannemelijk. Juist door het nastreven van het op orde brengen en hebben van de hierboven genoemde vijf basisvoorwaarden kan worden bijgedragen aan een stabiele basis na detentie, waardoor de kans op recidive en overlast in de samenleving zal afnemen (Donner, 2004). Het is om die reden van belang dat voor deze kwetsbare doelgroep de

² Ook hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de reclassering, verslavingszorg, daklozenopvang, maatschappelijke opvang, woningcorporaties, schuldhulpverlening, etc.

nazorg en ondersteuning die zij aangeboden krijgen, wanneer zij een herintrede maken in de samenleving, op een juiste manier wordt ingericht door de gemeente en haar partners.

Het streven om de vijf basisvoorwaarden in kaart te brengen en op basis daarvan een persoonlijk detentie- en re-integratieplan op te stellen, vergt wel de benodigde moeite en tijd. Deze tijd is er echter niet in alle gevallen. Zeker niet bij de groep kortgestrafte gedetineerden die een gevangenisstraf opgelegd hebben gekregen van één tot en met zes maanden of de groep gedetineerden die zelfs nog in onzekerheid over de duur en aard van de strafvervolgning de eerste detentieperiode uitzitten. De huidige mogelijkheden om deze groep gedetineerden al tijdens detentie een juist en geschikt nazorgaanbod aan te kunnen bieden, zijn dus erg beperkt. Toch is het nastreven en het realiseren van de juiste zorg tijdens detentie en geschikte nazorg na detentie voor deze doelgroep wel van groot belang. Ter illustratie: in 2013 kende Nederland een totale jaarlijkse uitstroom van 31.168 ex-gedetineerden (Weijters et al., 2017, p. 3). Maar liefst 54,3% van dit totale aantal heeft een gevangenisstraf uitgezeten met een duur van nul tot en met vier weken, 20,1% heeft een detentie uitgezeten van één tot drie maanden en 11,1% heeft een gevangenisstraf uitgezeten van drie tot zes maanden (Weijters et al., 2017, p. 14). Van deze 31.168 ex-gedetineerden die in 2013 zijn uitgestroomd in de samenleving, is het percentage dat algemeen is gerecidiveerd 51,1%. Gegeven het feit dat het grootste aantal van de in totaal uitgestroomde ex-gedetineerden een gevangenisstraf van één maand of minder heeft uitgezeten, maakt dat het waarschijnlijk is dat een groot gedeelte van deze groep is gerecidiveerd.

Door een gebrek aan juiste ondersteuning en nazorg vervalt de groep kortgestrafte gedetineerden na detentie vaak in het oude levenspatroon, waardoor niet tijdig genoeg een vicieuze cirkel kan worden doorbroken. De kans op recidive zal toenemen. Vanwege de vaak meervoudige problematiek van ex-gedetineerden is voldoende ondersteuning vanuit het gevangeniswezen én goede samenwerking tussen gemeenten en ketenpartners tijdens nazorgtrajecten daarom erg belangrijk. Het is daarmee van belang dat de City Deal gemeenten de mogelijkheid biedt om te experimenteren met innovatieve werkwijzen en nieuwe samenwerkingsvormen om zodoende op zoek te gaan naar de meest effectieve en efficiënte wijze om het re-integratieproces voor juist deze kortgestrafte (ex-)gedetineerden vorm te geven.

1.3 Vraagstelling

Centrale vraagstelling

Op basis van de gesitueerde aanleiding voor het schrijven van deze thesis, is een centrale vraag geformuleerd waarop antwoord wordt getracht te geven met behulp van verschillende theorieën en onderzoeksresultaten. De centrale vraagstelling binnen dit onderzoek luidt als volgt:

‘In hoeverre is het experiment effectief in het terugdringen van de kans op recidive en welke elementen maken dat het experiment effectief is?’

In dit onderzoek is er voor gekozen om ‘recidive’ te operationaliseren als een nieuwe detentiemelding. De letterlijke vertaling van recidive is namelijk herhaling, ofwel in dit geval een herhaling van oud (crimineel) gedrag of een eerder gepleegd delict. De beperkte toegang tot (strafrechtelijke) informatie over een respondent maakt dat in dit onderzoek wel wordt onderzocht of iemand opnieuw in detentie is geraakt, maar hierbij wordt niet gekeken naar de aard of omvang van dit opnieuw gepleegde delict. Of het dus werkelijk om een herhaling van ‘oud (crimineel) gedrag’

of een eerder gepleegd delict gaat, is niet met zekerheid te zeggen. Op deze beperking en kanttekening bij de term ‘recidive’ wordt in het methodologische hoofdstuk, hoofdstuk vier, nader ingegaan.

Deelvragen

Op basis van de vraagstelling die centraal staat in deze thesis, zijn verschillende deelvragen afgeleid uit deze centrale vraag. Middels het beantwoorden van deze deelvragen wordt toegewerkt naar een helder beargumenteerde beantwoording van de centrale vraagstelling. De deelvragen luiden als volgt:

- *In hoeverre draagt het op orde hebben van de vijf basisvoorwaarden bij aan het verminderen van de kans op recidive?*
- *In hoeverre slaagt de experimentele werkwijze van de gemeente Breda erin dat gedetineerden aan het eind van hun detentieperiode de vijf basisvoorwaarden vaker op orde hebben dan in het jaar daarvoor?*
- *In hoeverre zijn de voorwaarden voor succesvolle implementatie aanwezig en waar zitten nog verbeterpunten?*
- *Wat zijn de maatschappelijke kosten en baten van de experimentele werkwijze van de gemeente Breda en hoe verhouden deze zich tot elkaar?*
- *Wat zijn de eventuele verschillen tussen de resultaten van de experimentele werkwijze van de gemeente Tilburg en de gemeente Breda en hoe zijn deze te verklaren?*

Na een langdurige en tijdrovende zoektocht naar de wetenschappelijke onderbouwing voor het causale verband tussen de vijf leefgebieden en de kans op recidive was een van de eerste onderzoeksbevindingen gedurende dit onderzoeksproces dat, in tegenstelling tot hetgeen in verschillende literatuur en beleidsdocumenten wordt beweerd, er tot op heden nog geen wetenschappelijke onderbouwing *bestaat* voor dit causale verband. De eerste deelvraag in dit onderzoek is daarmee gedurende het onderzoekproces tot stand gekomen. Na het beantwoorden van deze fundamentele vraag wordt de effectiviteit van de interventie in de volgende vier deelvragen beantwoord. Zo onderzoekt de tweede deelvraag in deze thesis of en in welke mate de gemeente Breda vanaf het begin van de experimentele werkwijze er vaker in weet te slagen de vijf basisvoorwaarden op orde te brengen dan in de periode voorafgaand aan het experiment. De veronderstelling is namelijk dat de experimentele middelen die de gemeente Breda voorhanden heeft, bijdragen aan het eerder op orde (kunnen) brengen van de vijf basisvoorwaarden. De derde deelvraag zoomt in op het implementatieproces van het experimentele beleid van de gemeente Breda. Wat zijn de knelpunten gebleken en wat zijn succesfactoren volgens betrokken professionals in het werkveld? In de vierde deelvraag worden de (maatschappelijke) kosten van het experiment opgesomd. De vijfde en laatste deelvraag geeft een analyse weer van de overeenkomsten en verschillen die zijn gevonden in de resultaten van de experimentele werkwijzen van de gemeente Tilburg en Breda.

1.4 Doelstelling

Op basis van de geformuleerde centrale vraagstelling en de daarbij behorende deelvragen die in deze thesis worden getracht te beantwoorden, volgt eveneens de doelstelling voor dit onderzoek. Deze doelstelling luidt als volgt:

Doelstelling in dit onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de effectiviteit van (onderdelen uit) de experimentele werkwijze van de gemeente Breda die beoogt de kans op recidive, overlast en maatschappelijke kosten te verkleinen, teneinde aanbevelingen te kunnen doen omtrent de structurele invulling van deze taak.

Zoals hierboven beschreven, is het doel van dit onderzoek het inzichtelijk maken van de mate van effectiviteit van het experiment. Dit houdt enerzijds in dat onderzoek wordt gedaan naar de werkbare elementen van het experiment, ofwel de elementen die bijdragen aan een verminderde kans op recidive, overlast en maatschappelijke kosten. Anderzijds wordt onderzoek gedaan naar de effectiviteit van de nieuwe samenwerkingsvormen tussen de gemeente Breda en haar ketenpartners, omdat dit een mogelijke verklaring kan bieden voor het falen of slagen van de experimentele werkwijze. Daarnaast worden de kosten en baten van de experimentele werkwijze in kaart gebracht, waardoor ook de mate van efficiëntie van het experiment inzichtelijk kan worden gemaakt. Dit tezamen maakt dat er advies kan worden gegeven omtrent de wijze waarop de taak rondom nazorg aan ex-gedetineerden in de gemeente Breda structureel kan worden ingevuld in de toekomst.

Gedurende één jaar krijgt de gemeente Breda de mogelijkheid om te experimenteren met deze nieuwe werkwijze omtrent de re-integratie van ex-gedetineerden. In deze periode is het van belang kritisch naar de ontwikkelingen van het experiment te blijven kijken en hierop indien nodig tijdig te anticiperen. Om die reden wordt het experiment van begin tot eind gemonitord en vindt er naast de eindevaluatie ook een tussenevaluatie plaats. Het onderzoek in deze thesis betreft de tussenevaluatie van de experimentele werkwijze van de gemeente Breda. Deze tussenevaluatie vindt plaats zes maanden na de start van het experiment. Aan de hand van de onderzoeksmethode en de manier van dataverzameling die gehanteerd wordt in dit onderzoek wordt een monitoring- en evaluatieplan opgesteld voor de uiteindelijke eindevaluatie.

1.5 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

Wetenschappelijke relevantie

Het Ministerie van Justitie en Veiligheid heeft, op basis van wetenschappelijk onderzoek, vijf verschillende basisvoorwaarden vastgesteld die van belang worden geacht voor een succesvolle re-integratie van ex-gedetineerden in de samenleving. Deze vijf basisvoorwaarden vormen in Nederland de basis van het nazorgbeleid dat aan ex-gedetineerden wordt aangeboden. Ook de mogelijkheden binnen het sociaal domein specifiek voor deze kwetsbare doelgroep zijn ingericht op basis van dit veronderstelde causale verband. De gemeente Breda heeft in het experiment van de City Deal een aantal medewerkers aangesteld die al vanaf de eerste week van detentie de situatie omtrent deze vijf basisvoorwaarden in kaart proberen te brengen. Eventuele hulpvragen omtrent een of meerdere van deze bovengenoemde basisvoorwaarden worden tijdens de spreekuurgesprekken in de penitentiaire inrichtingen opgehaald. Op deze manier kan de gemeente Breda vroegtijdig maatwerk aanbieden, waarmee beoogd wordt de situatie op de vijf leefgebieden voor de (ex-)gedetineerde burger (meer) te verbeteren. Hierdoor neemt de kans op recidive, overlast en maatschappelijke kosten in de samenleving af. Althans, dat is het veronderstelde causale verband.

Gegeven het feit dat de gehele experimentele werkwijze van de gemeente Breda is ingericht op het nastreven van deze vijf basisvoorwaarden, is het van belang om met zekerheid te kunnen stellen dat

deze vijf basisvoorwaarden daadwerkelijk bijdragen aan het minimaliseren van de kans op recidive, overlast en maatschappelijke kosten in de samenleving. De experimentele werkwijze van de gemeente Breda komt immers voort uit het nazorgbeleid dat in Nederland algeheel geldend is en door het Ministerie van Justitie en Veiligheid enkele jaren geleden is opgelegd. Indien wordt aangetoond dat deze vijf basisvoorwaarden niet bijdragen aan een minder grote kans op recidive, overlast en maatschappelijke kosten in de samenleving, kan daarmee ter discussie worden gesteld of en in hoeverre de experimentele aanpak van de gemeente Breda heeft gefaald of niet. Daarnaast rijst hiermee de vraag welke factoren dan wél van invloed zijn op een verminderde kans op recidive, overlast en maatschappelijke kosten. Om die reden is het naast de monitoring en evaluatie van de experimentele werkwijze van de gemeente Breda ook wetenschappelijk relevant onderzoek uit te voeren naar de relatie tussen de vijf basisvoorwaarden en de kans op recidive, overlast en maatschappelijke kosten. Bestaat er eigenlijk wel een causaal verband tussen de vijf leefgebieden en de kans op recidive, of niet?

Maatschappelijke relevantie

Zoals hiervoor al is benoemd, neemt de kans dat een burger opnieuw de fout in gaat af wanneer het re-integratieproces van (ex-)gedetineerden zo volledig mogelijk en juist wordt ingericht. Ook zal de kans op overlast in de samenleving, waaronder bijvoorbeeld het verstoren van de openbare orde, afnemen. Dit samen levert een bijdrage aan het realiseren van een veilige samenleving, hetgeen van belang is voor de gehele maatschappij. Om die reden is het maatschappelijk relevant te onderzoeken welke opties en mogelijkheden binnen beleid leiden tot een zo volledig mogelijk en juist ingericht re-integratieproces voor ex-gedetineerden, waarmee de mate van veiligheid in de samenleving (in elk geval op dit gebied) naar een hoger niveau kan worden getild.

Ook het kabinet voelt een hoge mate van urgentie om het re-integratieproces voor ex-gedetineerden beter in te richten, zo blijkt uit de visie op gevangenisstraffen ‘Recht doen, kansen bieden’ (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2018). Zo wordt gesteld dat bij binnenkomst in detentie een gedetineerde zo snel en volledig mogelijk moet worden gescreend. ‘Deze screening van gedetineerden door Dienst Justitiële Inrichtingen (hierna: DJI), gericht op realisatie van een veilig detentieklimaat en praktische re-integratie zaken zoals zorg en schulden, ga ik verrijken’, aldus minister Dekkers van Rechtsbescherming (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2018, p. 8). De minister tracht dit te bewerkstelligen door relevante informatie van andere partijen, waaronder de reclassering, te betrekken met als doel een beter detentie- en re-integratieplan op te kunnen stellen (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2018, p. 8). Het gaat hierbij dus echt om het aanbieden van maatwerk.

Daarnaast wordt ingezet op een intensievere samenwerking tussen het gevangeniswezen en partners als gemeenten en zorginstellingen om zodoende ‘de gevangenisstraf en de cruciale periode erna zo effectief mogelijk vorm te geven’ (Dienst Justitiële Inrichtingen, 2018). ‘Het detentie- en re-integratieplan wordt scherper, concreter en activerender dan het nu het geval is’, aldus minister Dekkers (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2018, p. 8). Op deze manier wordt gestreefd naar een veilige terugkeer van ex-gedetineerden in de samenleving, waardoor de kans op recidive, overlast en maatschappelijke kosten in de samenleving dalen.

1.6 Leeswijzer

Nu zojuist in dit inleidende hoofdstuk de aanleiding voor het schrijven van deze thesis is besproken en is aangeduid wat de centrale vraag- en doelstelling binnen dit onderzoek zijn, wordt in het volgende hoofdstuk meer ingezoomd op de casus die in dit onderzoek centraal staat. Vervolgens worden verschillende relevante theorieën en perspectieven in het theoretisch kader uiteengezet. Het daaropvolgende hoofdstuk beschrijft de methode die gebruikt wordt binnen het onderzoek. Het vijfde hoofdstuk behelst de analyse van het onderzoek, waarin zowel kwantitatieve als kwalitatieve data worden geanalyseerd. Middels de resultaten die voortkomen uit deze analyses wordt antwoord gegeven op de verschillende deelvragen. De conclusie van deze thesis, waarin de centrale vraagstelling van dit onderzoek wordt beantwoord, staat beschreven in hoofdstuk zes. Deze thesis sluit af met verschillende discussiepunten, aanbevelingen voor vervolgonderzoek en een kritische reflectie om de betrouwbaarheid en validiteit van het (vervolg)onderzoek naar een hoger niveau te tillen.

Casusbeschrijving

Alvorens wordt ingezoomd op relevante theoretische perspectieven en de opgehaalde kwantitatieve en kwalitatieve data worden geanalyseerd, volgt nu eerst een casusbeschrijving van de experimentele werkwijze van de gemeente Breda. Hoewel in de inleiding reeds een aantal zaken zijn aangehaald, wordt in dit hoofdstuk uitgebreid informatie weergegeven over het experiment de re-integratie van ex-gedetineerden, hoe de samenstelling van de medewerkers re-integratie ex-gedetineerden binnen de gemeente Breda er precies uit ziet, hoe de werkprocessen binnen het werkveld verlopen en welke experimentele maatregelen de gemeente voorhanden heeft.³

2.1 Experiment: re-integratie van ex-gedetineerden

Met het ondertekenen van het City Deal convenant heeft de gemeente Breda zich in 2017 gecommitteerd om samen met de gemeente Tilburg trekker te zijn van het experiment re-integratie van ex-gedetineerden. Dit experiment biedt mogelijkheden voor beide gemeenten om op zoek te gaan naar een meer effectieve en efficiënte inrichting van het (huidige) re-integratieproces. Het experiment is hierbij specifiek gericht op de doelgroep ex-gedetineerden die een korte gevangenisstraf van één tot en met zes maanden opgelegd heeft gekregen. Voor deze groep kortgestrafte (ex-)gedetineerden is er vaak te weinig tijd om vroegtijdig een persoonlijk detentie- en re-integratieplan op te kunnen stellen alvorens deze groep terugkeert in de samenleving. Daarentegen loopt deze doelgroep wel geregeld detentieschade op, waardoor het re-integratieproces in de samenleving wordt bemoeilijkt. Zo vallen bijvoorbeeld uitkeringen, toeslagen en/of een zorgplan weg bij detentieperiodes vanaf vier weken, hetgeen van negatieve invloed is op de situatie op de (vijf) leefgebieden. Hoewel in de ‘oude situatie’ veelal werd ingezet op de langer gestraften (Van der Velden, 2018), laat dit onderzoek zien dat kortgestrafte burgers minstens zoveel aandacht verdienen.

Ook onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (hierna: WODC) van het Ministerie van Justitie laat zien dat de problemen bij kortgestrafte gedetineerden zeker niet minder zijn dan bij langgestrafte gedetineerden (Van Duijvenbooden & Pattje, 2010, p. 4). Echter, door met name een gebrek aan capaciteit binnen de gemeente Breda en DJI komt het geregeld voor dat de situatie op de vijf leefgebieden van de groep kortgestrafte gedetineerden niet tijdig genoeg in kaart kan worden gebracht. Door een onvolledig of ontbrekend beeld van de situatie op de vijf leefgebieden bestaat de kans dat passende ondersteuning en nazorg aan de (ex-)gedetineerde na detentie niet goed kan worden georganiseerd. Het risico hierbij is dat de ex-gedetineerde opnieuw in oud (strafbaar) gedrag vervalt. Een verhoogde kans op recidive, overlast en maatschappelijke kosten ligt hiermee op de loer.

Om die reden wordt gedurende de looptijd van het experiment onderzocht op welke manier het re-integratieproces voor deze doelgroep effectiever en efficiënter kan worden ingericht. Uitgangspunt hierbij is dat de situatie op in elk geval de vijf leefgebieden helder in kaart dient te worden gebracht. Om die reden zet de gemeente Breda in op zogeheten spreekuren in de penitentiaire inrichtingen Vught, Grave en Dordrecht. De keus voor specifiek deze penitentiaire inrichtingen is gebaseerd op de werkbare reisafstand van en naar de PI. De spreekuurgesprekken zijn enkel toegankelijk voor

³ Een casusbeschrijving van de experimentele werkwijze omtrent de re-integratie van ex-gedetineerden van de gemeente Tilburg wordt weergegeven in de thesis van collega-student Jacco Vis, die het evaluatieonderzoek voor de gemeente Tilburg heeft verzorgd.

gedetineerden die (voor het laatst) staan ingeschreven in de gemeente Breda. Tijdens de spreekuren brengen de medewerkers re-integratie ex-gedetineerden per gedetineerde de situatie op de vijf leefgebieden in kaart. Waar nodig proberen de medewerkers hulpvragen omtrent deze leefgebieden bij de gedetineerden op te halen. Vervolgens zetten zij, indien nodig, deze hulpvragen zo snel mogelijk uit binnen het sociaal domein van de gemeente Breda. Op deze manier kan vroegtijdig worden gewerkt aan het opstellen van een persoonlijk re-integratieplan en het op orde brengen van de vijf leefgebieden, waardoor de kans op een stabiele basis na detentie wordt vergroot en de kans op recidive, overlast en maatschappelijke kosten daarmee daalt.

2.2 Samenstelling medewerkers re-integratie ex-gedetineerden

Ten behoeve van een goede re-integratie in de samenleving dienen de medewerkers re-integratie ex-gedetineerden in een vaak (zeer) korte periode zowel de situatie op de vijf leefgebieden in kaart te brengen en waar nodig al de juiste vervolgstappen te ondernemen of uit te zetten. Omdat hier maar beperkte tijd voor beschikbaar is, is het van belang dat de medewerkers re-integratie ex-gedetineerden over de juiste hoeveelheid kennis en ervaring met betrekking tot de doelgroep beschikken. Bovendien is een sterk en groot netwerk van belang, zodat tijdig genoeg de juiste lijntjes sneller en effectiever kunnen worden uitgezet en de verschillende mogelijkheden en opties kunnen worden besproken. Het gegeven dat alle medewerkers een eigen expertisegebied kennen, draagt naar verwachting positief bij aan het zo zorgvuldig mogelijk inrichten van de juiste nazorg aan de ex-gedetineerde burger bij een terugkeer naar de maatschappij.

De medewerkers re-integratie ex-gedetineerden zijn dus met zorgvuldigheid uitgekozen om deel te nemen aan het experiment. Naast één medewerker van de gemeente Breda die werkzaam is binnen het sociaal domein van de gemeente Breda én de coördinator van het experiment die ook werkzaam is bij de gemeente Breda, zijn er nog drie andere medewerkers aangesteld. Deze drie personen hebben echter een andere werkgever dan de gemeente Breda. Vanuit verschillende disciplines zijn zij gedetacheerd aan de gemeente Breda om voor de duur van het experiment werkzaam te zijn als zogenoemde casemanager. Zij werken hierbij echt in de uitvoering. De samenstelling van de overige medewerkers re-integratie ex-gedetineerden ziet er als volgt uit: één medewerker werkt officieel bij Reclassering Nederland, één medewerker bij Verslavingszorg Novadic Kentron en één medewerker bij de Stichting Maatschappelijke Opvang (hierna: SMO) Breda. Alle bovengenoemden bezoeken de penitentiaire inrichtingen Vught, Grave en Dordrecht om de situatie op de vijf leefgebieden vroegtijdig in kaart te kunnen brengen. Vervolgens zetten zij de (eventuele) hulpvragen uit binnen het sociaal domein van de gemeente Breda.

Binnen het sociaal domein zijn daarnaast ook een aantal medewerkers vanuit verschillende ketens (participatie, Wmo, schuldhulpverlening) specifiek betrokken bij de experimentele werkwijze. Zij fungeren gedurende het experiment als een soort vraagbaak, waar de medewerkers re-integratie ex-gedetineerden een vraag met betrekking tot een bepaald leefgebied kunnen stellen. In de voorbereidingen op de start van het experiment hebben zij gebrainstormd over de nieuwe experimentele maatregelen: wat is nodig en mogelijk om een leefgebied sneller op orde te kunnen brengen? Daarnaast hebben zij in het begin van de nieuwe werkwijze een telefonische beschikbaarheid gehad gedurende de spreekuurgesprekken voor (spoed)hulpvragen vanuit de medewerkers re-integratie ex-gedetineerden.

2.3 Werkprocessen

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). 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 penitentiare 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 penitentiare 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 burger 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 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 penitentiare 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, deze DPAN-formulieren worden niet altijd volledig ingevuld (zie paragraaf vijf). Dit komt bijvoorbeeld doordat er geregeld geen screening onder de doelgroep van kortgestraften plaatsvindt.⁴ 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 ervoor dat de DPAN-formulieren vaak niet tot nauwelijks ingevuld kunnen worden.

Nadat het DPAN-formulier door de medewerker binnen de penitentiare inrichting zoveel mogelijk binnen de beschikbare tijd volledig dan wel onvolledig wordt ingevuld, wordt dit DPAN-formulier doorgestuurd naar de gemeente die verantwoordelijk wordt gehouden voor de nazorg aan de (ex-)gedetineerde burger. 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

⁴ In het analysehoofdstuk, hoofdstuk vijf van deze thesis, wordt nader ingezoomd op het wel of niet screenen van kortgestrafte gedetineerden in de penitentiare inrichtingen Vught, Grave en Dordrecht.

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) stop te zetten. 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 gesprekken. 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 regisseur⁵, 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 onterecht 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 expertise-achtergrond (reclassering, verslavingszorg, SMO) 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 of in begeleiding is of is geweest 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.⁶ 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 de casemanager⁷ van

⁵ Een regisseur is een medewerker van de gemeente (Breda) binnen het sociaal domein die de regie voert over een bepaalde persoon naar aanleiding van een hulpvraag van deze persoon.

⁶ 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 beïnvloeden van een (toekomstige) strafoplegging of voor het opnieuw opleggen van een toezichtsmaatregel.

⁷ Een casemanager in de PI screent en faciliteert een cliënt tijdens detentie bij het op orde krijgen van de vijf basisvoorwaarden.

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 spreekuurgesprek gezamenlijk met de gedetineerde zelf beter streven naar het aanbieden van een re-integratieplan op maat dat aansluit bij de bestaande situatie.

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

Na alle voorbereidingen op het spreekuurgesprek volgt uiteindelijk het daadwerkelijke gesprek in de penitentiare inrichting. Bij binnenkomst in de PI ontvangen alle Bredase gedetineerden vanaf begin augustus een folder met informatie over de spreekuurgesprekken 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 spreekuurgesprek 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 enerzijds aan kennis te hebben genomen van het doel van het gesprek dat gevoerd gaat worden met de medewerker re-integratie ex-gedetineerden van de gemeente Breda en het gebruik van de gegevens die daaruit voortkomen. Anderzijds 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 het soort vragen dat wordt gesteld met betrekking tot de vijf basisvoorwaarden voor een stabiele basis na detentie.

Wanneer uit het spreekuurgesprek 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) teruggegeven aan de regisseur die voorafgaand aan detentie regisseur was, of 2) overgedragen aan een regisseur uit het sociaal domein, of 3) blijft de regie bij de medewerker re-integratie ex-gedetineerden. Uitgangspunt is dat de cliënt zo snel mogelijk kan aanhaken bij het reguliere proces. Idealiter wordt van optie drie om die reden zo min mogelijk gebruik gemaakt. De (toegewezen) regisseur uit het sociaal domein onderneemt de benodigde (vervolg)acties om de cliënt bij het orde krijgen van de vijf basisvoorwaarden zo goed mogelijk te kunnen ondersteunen en begeleiden.

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 voorafgaand aan 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. In de tussenevaluatie is er voor gekozen om deze terugkoppeling telefonisch op te laten vragen door de medewerkers re-integratie ex-gedetineerden zelf.⁸ Voor deze terugkoppeling wordt een standaard format gebruikt met een aantal vragen omtrent de situatie op deze vijf basisvoorwaarden en een aantal vragen omtrent de ervaring met de experimentele werkwijze.⁹ Deze informatie wordt vervolgens overgedragen aan de onderzoeker, zodat inzichtelijk kan worden gemaakt hoe de situatie op de vijf leefgebieden per gedetineerde er (direct) na detentie uit ziet.

2.4 Experimentele maatregelen

Naast de reguliere maatregelen die voorhanden zijn in het sociaal domein, wordt de gemeente Breda door deelname aan de City Deal ook de mogelijkheid geboden om te experimenteren met twee experimentele maatregelen specifiek gericht op de doelgroep ex-gedetineerden. In deze paragraaf worden deze experimentele maatregelen kort toegelicht. In de bijlage zijn de zogeheten stroomschema's voor deze maatregelen toegevoegd.

Herleven bijstandsuitkering

De eerste experimentele maatregel die de gemeente Breda voorhanden heeft gedurende de pilot nazorg ex-gedetineerden is een maatregel met betrekking tot de bijstandsuitkering. Indien iemand een gemeentelijke bijstandsuitkering ontvangt en langer dan één maand in detentie raakt, is deze rechtsweg uitgesloten van het recht op bijstand en wordt de uitkering beëindigd.¹⁰ Wanneer een gemeentelijke bijstandsuitkering wordt beëindigd, geldt normaliter voor jongeren tot en met 26 jaar een reguliere ‘zoektijd’ van vier weken. Dit houdt in dat de ex-gedetineerde burger direct na detentie minimaal vier weken dient te wachten op het verstrekken van een uitkering. Als een gemeentelijke uitkering de enige (legale) bron van inkomsten betreft, betekent dit dat de ex-gedetineerde direct na detentie niet over inkomen beschikt. Door een afwezigheid van inkomen neemt de kans op recidive en overlast in de samenleving toe (Marie & Traag, 2014, p. 11).

Om die reden experimenteert de gemeente Breda met een maatregel rondom het laten ‘herleven’ van de gemeentelijke bijstandsuitkering na een kortdurende detentieperiode. Dit laten ‘herleven’ van de uitkering houdt in dat op basis van de oude en bij de gemeente bekende gegevens direct na detentie een uitkering kan worden verleend. Let op: dit betreft een nieuwe uitkering. Gedurende detentie kan immers niet veel gewijzigd zijn in de inkomens- en vermogenssituatie van een individu, waardoor de gemeente op basis van deze oude en bekende gegevens de uitkering gemakkelijk kan laten ‘herleven’. Om te voorkomen dat de gegevens waarop de uitkering wordt toegekend te oud zijn, is besloten om deze experimentele maatregel enkel toe te passen bij detenties tot maximaal zes maanden. Drie maanden nadat de uitkering is verleend wordt gecontroleerd of het ‘herleven’ van deze uitkering rechtmatig is geweest.

⁸ Deze werkwijze wordt enkel gehanteerd tijdens de tussenevaluatie. Op langer termijn wordt een andere werkwijze gehanteerd. Op dit gegeven wordt in het analysehoofdstuk, hoofdstuk vijf, nader ingegaan.

⁹ Zie bijlage.

¹⁰ Artikel 13, Participatiewet.

Niet-toepassen kostendelersnorm

De tweede experimentele maatregel betreft een maatregel omtrent onderdak. Geregeld komt het namelijk voor dat een gedetineerde geen onderdak heeft na detentie.¹¹ Hoewel de gedetineerde zich wel in kan schrijven als woningzoekende, loopt deze zoektocht vaak spaak vanwege verschillende redenen. Zo kan er bijvoorbeeld sprake zijn van een huurschuld bij een woningcorporatie of is er een erg lange wachttijd voor een betaalbare woning. Dit leidt er vaak toe dat gedetineerden uiteindelijk onderdak vinden bij de maatschappelijke opvang.¹² Onderdak bij de maatschappelijke opvang is geen stabiele woonsituatie. Wanneer er geen sprake is van een stabiele (woon)situatie na detentie neemt de kans op recidive en overlast in de samenleving toe. Om die reden is op zoek gegaan naar een experimentele maatregel specifiek gericht op onderdak na detentie.

Wanneer een persoon bereid is een ex-gedetineerde burger direct na detentie tijdelijk onderdak te verlenen, dan brengt dit vaak financiële consequenties met zich mee. Op grond van de Participatiewet is het in deze situatie zo dat wanneer iemand bij de eigenaar of huurder van een woning in komt wonen, de kosten voor de woning gedeeld kunnen worden onder alle personen die op dat adres staan ingeschreven.¹³ Hierdoor vervalt huurtoeslag en wanneer de eigenaar of huurder van de woning over een bijstandsuitkering beschikt, gaat de kostendelersnorm gelden. Op het vervallen van de huurtoeslag heeft de gemeente geen directe invloed, op het wel of niet-toepassen van de kostendelersnorm daarentegen wel. Om de bereidheid tot het tijdelijk huisvesten van ex-gedetineerden en andere kwetsbare inwoners te vergroten, is er daarom voor gekozen te experimenteren met het tijdelijk niet-toepassen van de kostendelersnorm. Hierdoor wordt voorkomen dat vele ex-gedetineerden direct na detentie dakloos zijn en worden hoge kosten voor de maatschappelijke opvang bespaard.

Het niet-toepassen van de kostendelersnorm dient een tijdelijke regeling te betreffen, waarbij de ex-gedetineerde burger de tijd en rust wordt gegeven op zoek te gaan naar een permanente oplossing voor onderdak. Er bestaan wel enkele voorwaarden voor het tijdelijk niet-toepassen van de kostendelersnorm:

1. Er dient sprake te zijn van noodzakelijke huisvesting;
2. De ex-gedetineerde dient zich voldoende in te spannen om op zoek te gaan naar een permanente oplossing voor onderdak (de consequentie van onvoldoende inspanning is dat de kostendelersnorm in de toekomst wel weer wordt toegepast)
3. Daarnaast geldt dat de kostendelersnorm enkel voor korte duur kan worden toegepast (drie maanden met de mogelijkheid tot verlenging tot maximaal één jaar).

¹¹ Zie percentages in hoofdstuk vijf weergegeven.

¹² Gebaseerd op kwalitatieve informatie op basis van interviews met nazorgcoördinatoren gemeente Breda.

¹³ Artikel 22a, Participatiewet.

Theoretisch kader

Het theoretisch kader omvat relevante wetenschappelijke literatuur voor het uitvoeren van het onderzoek in deze thesis. Allereerst wordt ingezoomd op het re-integratieproces voor ex-gedetineerden. Beschreven wordt vanuit welke gedachte het landelijk nazorgbeleid is ontstaan, welke partijen relevant zijn en verantwoordelijk worden geacht voor de nazorg aan ex-gedetineerden en hoe dit re-integratieproces er nu precies in Nederland uit ziet. Vervolgens worden de vijf basisvoorwaarden voor een stabiele basis na detentie uiteengezet. Daarna worden internationale ervaringen met re-integratietrajecten besproken. Tot slot wordt kort stil gestaan bij literatuur omtrent de implementatie van beleid.

3.1 De re-integratie van ex-gedetineerden: een introductie

Jaarlijks keren ongeveer 30.000 tot 40.000 ex-gedetineerde burgers terug in de Nederlandse maatschappij (Van Vliet, 2015, p. 9). Gegeven het feit dat dit aantal aanzienlijk is, maakt dat het noodzakelijk is het re-integratietraject voor deze burgers zo zorgvuldig mogelijk in te richten. Een goede begeleiding naar een (veilige) terugkeer in de samenleving voorkomt namelijk dat ex-gedetineerden terugvallen in hun oude gedrag (Van Vliet, 2015, p. 9). Dit zorgt er niet alleen voor dat de kans op recidive afneemt, maar ook dat de kans op overlast en hoge maatschappelijke kosten in de maatschappij verminderen. Maar vanuit welke gedachte is de nazorg aan (ex-)gedetineerden eigenlijk ontstaan? Wat houdt het huidige re-integratieproces nu precies in? Welke partijen zijn van belang binnen dit proces en wie draagt de verantwoordelijkheid voor de re-integratie van de ex-gedetineerde burger?

3.1.1 Van *nothing works* naar *what works*

In de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw werden vele landen geconfronteerd met een plotselinge flinke stijging van criminaliteit in de samenleving (Passchier & Berghuis, 1991, p. 14; Willemsen et al., 2006). De veiligheidsbeleving van de burger kreeg veel aandacht en bemachtigde een belangrijke positie op de politieke agenda (Zedner, 2002). Om die reden werd een zoektocht gestart naar nieuwe mogelijkheden en manieren om deze stijgende trend van crimineel gedrag terug te dringen en het recidivegevaar in de samenleving te voorkomen.

Deze zoektocht begon bij een aantal onderzoekers die zich de vraag stelden wat de effectiviteit van (alleen) het opleggen van strafrechtelijke interventies was en op welke manier specifiek de kans op recidivegevaar in de maatschappij mogelijk zou kunnen dalen (Bonta, 1995). Op basis van een meta-evaluatie van 231 studies concludeerde de Amerikaanse socioloog Martinson dat strafrechtelijke interventies *geen* aantoonbaar effect hadden op recidivevermindering (1974, p. 25). Zware en langdurige detenties helpen niet in het voorkomen van recidive, hoogstens alleen zolang de opsluiting duurt (Moerings, 2010). Slechts het opleggen van een gevangenisstraf biedt dus geen garantie voor een verminderde kans op recidive en een daling van criminaliteit. Het idee dat daarmee bij deze onderzoekers ontstond, was het pessimistische idee dat ‘niets helpt’ bij het voorkomen van recidivegevaar in de samenleving. Om die reden is deze visie later dan ook bestempeld als de *nothing works* visie (Van der Laan, 2004; Van der Laan & Slotboom, 2002). Maar is er dan helemaal *niets* dat helpt?

Tegenover deze *nothing works*-benadering ontstond de *what works*-benadering. Onderzoekers die deze *what works*-visie aanhangen, hebben onderzoek verricht naar de voorwaarden voor

(strafrechtelijke) interventies die wél van positieve invloed zijn op een verminderde kans op recidivegevaar (Van der Laan, 2004; Van der Laan & Slotboom, 2002). De gedachte achter deze *what works*-benadering is dat ‘als bepaalde interventies selectief worden toegepast, op de juiste wijze en bij de juiste doelgroep, er wel degelijk effect kon worden verwacht’, aldus Van Duijvenbouden (2015, p. 25). Op basis van dit gedachtegoed is het zogenoemde RNR-model geformuleerd. Dit model focust zich op risicoreductie middels effectieve interventies en is de afgelopen decennia van grote invloed geweest op de verbetering van interventies in de forensische keten (Andrews & Bonta, 2003; Höing, 2015, p. 86). Het RNR-model kent drie belangrijke beginselen.

Het eerste beginsel is het *risicobeginsel (risk)*. Dit beginsel stelt dat interventies meer effectief zijn wanneer de intensiteit van de interventie wordt afgestemd op het risiconiveau (Van der Put et al., 2011, p. 77). Alvorens wordt overgegaan tot een bepaald *soort* interventie dient dus eerst het recidiverisico per individu geanalyseerd te worden. Indien het recidiverisico hoog is, wordt een meer intensieve interventie vereist. Andersom: wanneer het risico laag is of zelfs helemaal niet bestaat, kan ervoor gekozen worden om helemaal niet over te gaan tot een interventie (McGuire & Priestly, 1999; Van den Hurk & Nelissen, 2004; Van der Laan, 2004; Van der Laan & Slotboom, 2002). Een interventie ‘werkt’ dus wanneer de interventie aansluit bij het recidiverisico van een individu, aldus het eerste beginsel van het RNR-model.

Het tweede beginsel is het *behoeftebeginsel (needs)*. Dit beginsel stelt dat een interventie effectiever is wanneer deze meer gericht is op de specifieke, beïnvloedbare dynamische risicofactoren voor het betreffende delict (Höing, 2015, p. 86). Criminogene behoeften hangen immers direct samen met de kans op recidive (Van der Put et al., 2011, p. 77). Wanneer een interventie specifiek gericht is op het beperken van deze criminogene behoeften, dan neemt het risico op recidive af.

Het derde en laatste beginsel is het zogeheten *responsiviteitsbeginsel (responsivity)*. Dit beginsel stelt dat een interventie effectiever is naarmate de interventie beter aansluit bij de motivatie, leerstijl en intellectuele mogelijkheden van de delinquent (Andrews et al, 1990; Lowenkamp & Latessa, 2005). Ook De Boer en Noom (2005) stellen dat het effect van een interventie kan slagen of falen afhankelijk van de mate van motivatie van de cliënt zelf. Wanneer de delinquent niet gemotiveerd is, zal de interventie hoogstwaarschijnlijk weinig kans van slagen hebben. Andersom: wanneer de cliënt wél een hoge mate van motivatie heeft, zal de interventie mogelijk succesvol uitpakken.

Het is dus van belang om op zoek te gaan naar de juiste afstemming tussen de soort en mate van interventie met oog op het individueel recidiverisico. Indien de afstemming tussen interventie en recidiverisico namelijk niet optimaal is, kan het resultaat juist tegengesteld zijn aan hetgeen wordt nagestreefd of wordt verwacht (Van den Hurk & Nelissen, 2004; Van der Laan, 2004; Van der Laan & Slotboom, 2002). Dit betekent dat, aangezien het recidiverisico niet voor iedere delinquent gelijk is, voor ieder individu een ander soort aanpak geldt. Er dient sprake te zijn van een persoonlijke aanpak in plaats van een op voorhand al vastgestelde interventie. De *what works*-benadering kan dus gekenmerkt worden als een theorie die zich richt op vragen als *wat voor wie onder welke omstandigheden* werkzaam zou zijn (Andrews & Bonta, 1998).

3.1.2 Op weg naar een nieuw beleidsprogramma

De wetenschappelijke inzichten die voortkomen uit de *what works*-benadering, hebben begin deze

eeuw als leidraad gediend bij het ontwikkelen van een nieuwe beleidslijn voor verschillende veiligheidsvraagstukken in de Nederlandse samenleving (Boone & Poort, 2002; Van der Linden, 2004; Van Vliet, 2015). Deze wetenschappelijke inzichten in combinatie met de resultaten van de recidivemonitor van het WODC¹⁴, hebben er toe geleid dat een nieuw beleidsprogramma gericht op het beperken van recidive werd gestart. Als onderdeel van het programma Modernisering Sanctie Toepassing kondigde het kabinet Balkenende I in 2002 het beleidsprogramma Terugdringen Recidive (hierna: TR) aan (Van Vliet, 2015, p. 12). De ambitie die centraal stond in dit beleidsprogramma was het streven om de kans op recidive onder ex-gedetineerden terug te dringen met maar liefst 10%.¹⁵ Gesteld werd dat dit doel enkel geëvenaard zou kunnen worden mits er sprake is van een juist en succesvol ingericht re-integratieproces en nazorgtraject dat aan ex-gedetineerde burgers na detentie zou kunnen worden aangeboden (Van der Laan et al., 2007, p. 12). Dient het recidivegevaar in de samenleving te dalen? Dan is het dus noodzakelijk in te zetten op een persoonlijk interventie- en re-integratieplan.

Op verzoek van de toenmalige minister van Justitie, Piet Hein Donner, werd door de reclassering een nieuwe werkwijze ontwikkeld die de kans op recidive zou moeten verminderen (Ministerie van Justitie, 2007, p. 5). Door middel van de zogeheten Risico Inschattingen Schalen (hierna: RISc) ‘wordt het recidiverisico van delinquenten ingeschat en kan in kaart worden gebracht welke criminogene factoren aan dit risico ten grondslag liggen’. (Van Vliet, 2015, p. 12) Gebaseerd op de *what works*-benadering kent de RISc de volgende drie uitgangspunten:

- Hoe hoger het geschatte risico, des te intensiever behoort de interventie te zijn;
- De interventies behoren gericht te zijn op de criminogene factoren die ten grondslag liggen aan het risico;
- Interventies behoren aan te sluiten bij de responsiviteit van de delinquent (Bosker, 2009).

Deze inschatting en analyse wordt op individueel niveau gemaakt en biedt dus mogelijkheden voor het leveren van maatwerk. Aan de hand van de resultaten die voortkomen uit de RISc wordt vervolgens een gezamenlijk en (voor de gedetineerde) persoonlijk re-integratieplan opgesteld, worden verschillende gedragsinterventies tijdens detentie uitgevoerd en wordt de Aansluiting Nazorg georganiseerd (Ministerie van Justitie, 2007, p. 5).

Voor al deze laatste schakel, de Aansluiting Nazorg, is onmisbaar. Het risico bestaat namelijk dat de investeringen die tijdens detentie worden uitgevoerd snel zullen verdampen als op geen enkele wijze na detentie aan een soortgelijke ondersteuning vervolg wordt gegeven (Van Duijvenbouden, 2015, p. 26). Per slot van rekening begint het resocialisatieproces ‘binnen’ en wordt dit traject ‘buiten’ voortgezet, aldus Moerings (2011). Bovendien beargumenteren Menger en Van Vliet (2014) dat het belangrijk is om te streven naar ‘een goede maatschappelijke inbedding na detentie op basis van goed doordachte interventies en herstel van de relatie van de dader met de samenleving’. Al concluderend blijkt dus dat een goede begeleiding bij het re-integratieproces van de ex-gedetineerde van groot belang is om de kans op recidive, overlast en maatschappelijke kosten in de samenleving te beperken.

¹⁴ Monitor die eind jaren negentig is ontwikkeld en zich richt op het in beeld brengen van het aantal recidivegevallen onder verschillende groepen justitiabelen (WODC, n.d.)

¹⁵ TK 2002/2003, 28684, nr. 1

Ondanks het belang van het aanbieden van de juiste nazorg aan ex-gedetineerden, bleek uit een analyse dat tot 2004 het gevangeniswezen en gemeenten twee gescheiden werelden waren waartussen nauwelijks tot geen afstemming plaatsvond (Van Duijvenbooden, 2015, p. 28). Zo was het gevangeniswezen vaak niet op de hoogte van de interventies die gemeenten voorafgaand aan een detentieperiode uitvoerden en wisten gemeenten geregeld niet wat er met ‘hun inwoners’ gebeurde tijdens detentie (Van Duijvenbooden, 2015, p. 28). Hieruit bleek dat allereerst ingezet zou moeten worden op een methodiek voor informatie-uitwisseling tussen gemeenten en het gevangeniswezen.

Omwille van bovenstaande is een van de pijlers in het programma Terugdringen Recidive het Project Aansluiting Nazorg (hierna: PAN) geworden. Het PAN heeft de doelstelling om een naadloze overdracht aan de gemeente van alle gedetineerden te verzorgen op de volgende vier leefgebieden: identiteitsdocumenten, inkomen/werk, huisvesting en zorg (Ministerie van Justitie, 2007, p. 34). Binnen tien dagen na binnenkomst in detentie dient de gedetineerde door een medewerker in het gevangeniswezen gescreend te worden op deze leefgebieden. Voor de overdracht van deze resultaten op de vier basisvoorwaarden werd in 2007 het Digitaal Platform Aansluiting Nazorg (DPAN) ontwikkeld (Van Duijvenbooden, 2015, p. 32). Dit DPAN-formulier, dat tot op heden nog steeds wordt gehanteerd, is een format dat door het gevangeniswezen wordt ingevuld en vervolgens wordt overdragen aan de gemeente waar de gedetineerde na detentie naar terugkeert. Op basis van deze informatie kan de gemeente vervolgens vroegtijdig een persoonlijk en (naar verwachting) effectief re-integratieplan opstellen (Ministerie van Justitie, 2007, p. 34). Het was de eerste mogelijkheid om systematisch en digitaal informatie uit te wisselen tussen het gevangeniswezen en gemeenten.

De oorspronkelijke doelgroep in het programma Terugdringen Recidive was de groep gedetineerden die na strafoplegging nog minimaal vier maanden in detentie behoorde te blijven, hetgeen in de praktijk vaak neerkwam op een totale detentieduur van zes maanden of langer (Ministerie van Justitie, 2007, p. 8). In 2006 betekende dit dat 20% van alle gedetineerden onder de doelgroep van TR vielen en in 2014 was dit percentage slechts 13% (Van Duijvenbooden, 2015, p. 30). Een zeer kleine groep in vergelijking met het totale aantal (ex-)gedetineerden. Bovendien wordt het realiseren van noodzakelijke randvoorwaarden als een geldig identiteitsbewijs (hierna: ID-bewijs), werk/inkomen, onderdak en zorg voor alle gedetineerden van belang geacht om een veilige terugkeer naar de samenleving te verwezenlijken. Om die reden is enige tijd later besloten het PAN niet te richten op enkel de oorspronkelijke doelgroep van TR, maar is er juist voor gekozen om alle (ex-)gedetineerden in dit project mee te nemen (Van Duijvenbooden, 2015, p. 31).

3.1.3 Samenwerking en verantwoordelijkheden

Ex-gedetineerden hebben vaak te maken met meerdere problemen die een goede terugkeer in de samenleving in de weg staan (Van Vliet, 2015, p. 9). Zo ondervinden zij vaak problemen op het gebied van huisvesting, werk of inkomen, verslavingen, schulden, (geestelijke) gezondheidsproblemen, beschikken zij eerder niet dan wel over een geldig identiteitsbewijs en worden zij vaak omringd door een netwerk van ‘verkeerde’ vrienden (Van Vliet, 2015, p. 9). Deze problemen beperken zich niet tot maar één gebied of domein. Om die reden zijn vaak, naast uiteraard het gevangeniswezen, verschillende partners betrokken bij het leveren van de juiste nazorg aan ex-gedetineerde burgers. Belangrijke partners die een grote rol spelen bij een goede

maatschappelijke inbedding van de ex-gedetineerde in de samenleving zijn gemeenten, veiligheidshuizen, verslavingszorg en de reclassering (Van Vliet, 2015, p. 9).

Al in het beleidsprogramma Terugdringen Recidive werd het belang van nauwe samenwerking tussen het gevangeniswezen, gemeenten en overige relevante ketenpartners aangestipt. Een intensieve samenwerking tussen deze verschillende organisaties maakt het immers mogelijk de op nazorg gerichte activiteiten en maatregelen al vroegtijdig in de gemeente te organiseren alvorens de gedetineerde terugkeert in de maatschappij (Ministerie van Justitie, 2007, p. 7). Na de eindevaluatie van het PAN werd duidelijk dat de samenwerking tussen DJI, gemeenten en overige relevante partners om nóg meer verbetering vroeg. Dit resulteerde in het PSAN, ofwel het Programma Sluitende Aanpak Nazorg. Het PSAN streefde er naar om eind 2010 overal in het land regionale afspraken te hebben gemaakt omtrent de structurele aanpak van de nazorg tussen gemeenten, penitentiaire inrichtingen en maatschappelijke partners (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2007). In 2009 werd voor het eerst een samenwerkingsconvenant getekend tussen Justitie en gemeenten (Van Duijvenbouden, 2015, p. 35). Dit betekende het begin van een fundamentele samenwerking tussen het gevangeniswezen, gemeenten en andere ketenpartners.

Maar naast de hulp en ondersteuning die verschillende overheidsorganen, relevante organisaties en professionals aanbieden, levert ook de inzet van medeburgers een grote bijdrage aan een goede re-integratie van de ex-gedetineerde burger (Van Vliet, 2015, p. 11). Volgens Moerings (2011, p. 43 – 44) kunnen juist vrijwilligers de kloof tussen detentie en de vrije samenleving overbruggen. De vrijwilliger kan ‘bijdragen aan de naadloze overdracht van het justitiële traject naar de maatschappelijke vervolgvoorzieningen’. (Moorings, 2011, p. 44) De vrijwilliger staat immers als medeburger naast de ex-delinquent in dezelfde samenleving. De mogelijkheid bestaat zelfs dat vrijwilligers zelf ooit in aanraking zijn gekomen met justitie of in het verleden in detentie hebben gezeten. Deze vrijwilligers kunnen dan als ervaringsdeskundigen de ex-gedetineerde burger leren een weg (terug) in de samenleving te vinden (Moorings, 2011, p. 44).

Toch ligt de eindverantwoordelijkheid van een juiste re-integratie in de maatschappij bij de (ex-) gedetineerde burger zelf. Van gedetineerden wordt verwacht dat zij zich inzetten voor een veilige terugkeer naar de samenleving (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2014). Maar kan elke gedetineerde deze verantwoordelijkheid op zich nemen? Een groot gedeelte van de doelgroep gedetineerden heeft namelijk een licht verstandelijke beperking (hierna: LVB). Een licht verstandelijke beperking houdt in dat iemand een IQ beneden de 85 heeft, een beperkt sociaal aanpassingsgedrag op verschillende levensgebieden heeft en er sprake is van een levenslange beperking die is ontstaan vóór het achttiende levensjaar (Vrij & Kaal, 2015, p. 5). Waar ongeveer zestien procent van de Nederlandse bevolking een IQ beneden de 85 heeft, ligt het percentage LVB-‘patiënten’ in het gevangeniswezen ongeveer op 30% (Vrij & Kaal, 2015, p. 5). Een aanzienlijk aantal dus. Om die reden kan ter discussie worden gesteld of het wel zo behoorlijk is de eindverantwoordelijkheid bij de ex-gedetineerde burger zelf te leggen. Dit maakt dat het belang van de juiste samenwerkingsprocessen zeker niet onderschat moet worden.

3.2 De vijf basisvoorwaarden

Waar jaarlijks gemiddeld 40.000 gedetineerden uit Nederlandse gevangenissen stromen, recidiveert ongeveer de helft van deze groep binnen twee jaar na vrijlating uit detentie (Linckens & De Looft, 2013). De waarschijnlijkheid dat een ex-gedetineerde burger opnieuw de fout in gaat, blijkt dus erg

hoog te zijn. Met name in de eerste maanden na vrijlating uit detentie is de kans op recidive aanzienlijk (Wartna et al., 2011). Een verklaring hiervoor zou de vaak hectische en onzekere periode zijn direct na detentie (Ramakers et al., 2014, p. 67). Om die reden is het van belang een stabiele basis na detentie te realiseren, waardoor een dusdanige ‘hectische en onzekere periode’ direct na vrijlating uit detentie kan worden voorkomen.

Het ‘Samenwerkingsmodel Nazorg volwassen (ex-)gedetineerde burgers’ beschrijft dat van de groep gedetineerden die na detentie terugkeren in de samenleving vaak een groot gedeelte te kampen heeft met één of meerdere problemen die een risico vormen voor de kans op recidive (Ministerie van Justitie, 2009, p. 7). Zo komt het bijvoorbeeld geregeld voor dat gedetineerden op het moment dat zij uit detentie raken niet beschikken over een (geldig) identiteitsbewijs (Ministerie van Justitie, 2009, p. 7). Dit laatste is niet alleen noodzakelijk om zichzelf te kunnen legitimeren, maar is daarnaast ook benodigd voor bijvoorbeeld het aanvragen van bepaalde (zorg)voorzieningen. Bovendien kan naast het ontbreken van een geldig legitimatiebewijs ook gedacht worden aan het ontbreken van onderdak of inkomen direct na vrijlating uit de PI, of een gebrek aan (psychische) zorg. Door het ontbreken van passende woonruimte, werk en/of inkomen verloopt het maatschappelijke re-integratieproces moeizaam en ligt recidive op de loer (Moors & Balogh, 2007, p. 104).

Om die reden heeft het Ministerie van Justitie en Veiligheid de vijf hiervoor genoemde primaire basisvoorwaarden voor de re-integratie van ex-gedetineerden opgesteld. Bij het ontslag uit detentie dienen deze basisvoorwaarden, voor zover mogelijk, gerealiseerd te zijn of zo snel mogelijk gerealiseerd te worden. Het zijn randvoorwaarden die, *naar verwachting*, bijdragen aan het voorkomen van herhalingscriminaliteit (Van Duijvenbooden, 2015, p. 38). Onderstaande figuur 1 toont aan dat het op orde hebben van deze vijf basisvoorwaarden bij deze doelgroep niet als vanzelfsprekend kan worden beschouwd en aandacht hiervoor dan ook een vereiste is. Zo is te zien dat maar liefst 80% van de groep ex-gedetineerden bij aanvang van detentie te maken heeft met schuldenproblematiek. Daarnaast heeft bijna de helft van deze groep geen werk of inkomen. Dit beeld geeft aan dat het van belang is dat al tijdens detentie aan deze basisvoorwaarden wordt gewerkt, zodat de gedetineerde behoed kan worden voor een hectische en onzekere periode direct na detentie en de kans op recidive en overlast hiermee daalt (Ramakers et al., 2014, p. 67).

	Voorafgaand aan detentie	Na detentie
Geldig identiteitsdocument	83,9%	85,2%
Werk/inkomen	67,4%	69,2%
Onderdak/huisvesting	87,7%	-
Schulden	80,2%	-
(Verslaving)zorg	13,2%	13,0%

Figuur 1. Percentages gedetineerden die in 2014 direct voor- en na detentie over de basisvoorwaarden geldig identiteitsdocument, werk/inkomen, onderdak/huisvesting, schulden of zorg beschikken.

Bron: Weijters, Rokven & Verweij, 2018.

In onderstaande sub-paragrafen worden de vijf basisvoorwaarden voor de re-integratie van ex-gedetineerden uiteengezet.

3.2.1 Een geldig identiteitsbewijs

Zoals hierboven al is aangegeven, is een geldig identiteitsbewijs allereerst benodigd om jezelf te kunnen legitimeren. Daarnaast is de beschikking over een geldig identiteitsbewijs ook noodzakelijk alvorens aanspraak gemaakt kan worden op en gebruik kan worden gemaakt van gemeentelijke of andere woon-, werk- en zorgvoorzieningen en bijvoorbeeld uitkeringen (Moors & Balogh, 2007, p. 107). Gezien deze gemeentelijke en/of andere woon-, werk- en zorgvoorzieningen en eventuele uitkeringen nodig zijn voor het op orde (kunnen) brengen en hebben van de primaire basisvoorwaarden voor een juiste re-integratie van ex-gedetineerden, maakt dit dat een geldig identiteitsbewijs onmisbaar is voor het realiseren van de overige vier primaire basisvoorwaarden. Echter, door een aantal structurele knelpunten wordt het gedetineerden erg lastig gemaakt om gedurende detentie een geldig identiteitsbewijs te bemachtigen.

Een eerste knelpunt houdt verband met de inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie. De Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (hierna: Wgba) stelt namelijk dat wanneer een gedetineerde langer dan vier maanden niet in de gemeente van vestiging verblijft, in deze gemeente dient te worden uitgeschreven (Moors & Balogh, 2007, p. 107). Burgers met een detentieduur langer dan vier maanden die een straf uitzitten in een penitentiare inrichting buiten de gemeente van inschrijving, zullen dus worden uitgeschreven. Op dat moment zijn deze gedetineerden in geen enkele gemeente meer ingeschreven, hetgeen een probleem vormt voor het aanvragen van een geldig identiteitsbewijs. Het is namelijk van noodzaak dat een verblijfadres wordt opgegeven in een bepaalde gemeente alvorens een geldig identiteitsbewijs kan worden aangevraagd. Daarnaast zijn er kosten verbonden aan het aanvragen van een geldig identiteitsbewijs. Ook dit levert dikwijls problemen voor gedetineerden op, omdat zij de kosten die verbonden zijn aan deze aanvraag vaak niet zelf kunnen betalen (Moors & Balogh, 2007, p. 107).

Met het oog op de re-integratie van ex-gedetineerden, dient voorkomen te worden dat deze (ex-)gedetineerden geconfronteerd worden met een zogeheten *deadlock*. Met een *deadlock* wordt een situatie bedoeld waarin een of meerdere personen met de rug naar de muur gekeerd staan, doordat de mogelijkheden die aangeboden worden om toe te werken naar progressie vastlopen door wederzijdse uitsluiting (Cahar & Dalal, 2013). Vertaald naar het hierboven genoemde, betekent dit dat wanneer de gedetineerde niet de mogelijkheid heeft een identiteitsbewijs aan te vragen hij of zij met de rug naar de muur gekeerd staat en niet verder kan toewerken naar het op orde brengen van de overige vier basisvoorwaarden. Hierdoor wordt het re-integratieproces bemoeilijkt.

Tot op heden bestaat er geen wetenschappelijk onderzoek waarin een causaal verband tussen de kans op recidive en een geldig identiteitsbewijs wordt getoetst. Heel verrassend is dit niet aangezien het niet in bezit hebben van een geldig identiteitsbewijs op zichzelf geen aanleiding vormt voor crimineel gedrag (Weijters, Rokven & Verweij, 2018, p. 15). Daarentegen is de beschikking over een geldig identiteitsbewijs wel noodzakelijk alvorens aanspraak kan worden gemaakt op bijvoorbeeld een woning, een vorm van arbeid, een gemeentelijke voorziening of zorgvoorziening.

3.2.2 Werk, inkomen of dagbesteding

Om in de eerste levensbehoeften van het dagelijks leven te kunnen voorzien, is het van noodzakelijk belang dat inkomen wordt verkregen of zelf wordt gegenereerd. Enerzijds kan dit inkomen uit arbeid betreffen, anderzijds kan onder inkomen ook inkomen uit uitkeringen worden verstaan. Figuur 1 op

de vorige pagina laat zien dat ruim 30% van de gedetineerden bij aanvang van detentie niet over werk of inkomen beschikken. De kanttekening die hier wel bij moet worden gemaakt, is dat in deze figuur 1 met ‘werk/inkomen’ enkel legale arbeid of inkomsten worden bedoeld. Hierdoor kan het voorkomen dat een aantal gedetineerden toch over werk en/of inkomsten beschikken, maar dat dit niet via de legale wegen tot hen komt. Feit blijft dat het percentage gedetineerden dat bij aanvang van detentie niet over (legaal) werk of inkomen beschikt omvangrijk is. Zeker met het oog op een succesvol re-integratieproces voor ex-gedetineerden is het volgens professionals en gedetineerden zelf bevorderlijk dat zo snel mogelijk na detentie werk en/of inkomsten worden gerealiseerd (Graffam et al., 2008; Visher & Travis, 2011). Het is om die reden dat al tijdens detentie, voor zo ver mogelijk, wordt toegewerkt naar het op orde krijgen en realiseren van deze tweede basisvoorwaarde.

Het causale verband tussen werk en recidive is, in tegenstelling tot het verband tussen een geldig identiteitsdocument en recidive, wel onderzocht. Verschillende onderzoeken tonen een negatieve samenhang aan tussen het hebben van werk en de kans op recidive (Berg & Huebner, 2011; Horney, Osgood & Marshall, 1995; Skardhamar & Telle, 2012; Visher, Debus & Yahner, 2008). Anders geformuleerd: indien iemand over werk beschikt, *lijkt* er sprake te zijn van een recidive verminderend effect. Uit onderzoek van Laub en Sampson (2003) onder 500 mannelijke respondenten blijkt bijvoorbeeld dat wanneer deze gedetineerden over werk (zouden) beschikken zij minder geneigd zijn om crimineel gedrag te vertonen. Hierop aansluitend heeft onderzoek van Marie en Traag (2014, p. 11) aangetoond dat een afname van inkomsten tot gevolg kan hebben dat mensen er juist voor kiezen een criminele carrière te starten of deze voort te zetten, waardoor zij in een vicieuze cirkel terecht komen. Door te beschikken over werk wordt de economische prikkel om deel te nemen aan inkomensgenererende criminaliteit verminderd (Petersilia & Rosenfeld, 2008; Shover, 1996). Daarnaast hebben andere onderzoeken aangetoond dat een (vaste) baan daders een gevoel van identiteit en betekenis geeft in de samenleving, waardoor zij minder snel blootstaan aan situaties die bevorderlijk zijn voor crimineel gedrag (Glaser, 1964; Laub & Sampson, 2003).

Echter, onderzoek van Uggen en Wakefield (2008) heeft aangetoond dat de beschikking over arbeid niet voor alle soorten daders een recidive verlagend effect heeft. Een intensieve en tijdrovende baan kan namelijk de psychosociale ontwikkeling verstoren, waardoor werk ook een negatief effect zou kunnen hebben (Uggen & Wakefield, 2008). Vooral bij jongeren zou deze verstoring en daarmee een negatief effect op kunnen treden. Daarnaast toont onderzoek van Ramakers en anderen (2017) aan dat niet puur en alleen het hebben van werk, maar vooral de stabiliteit van een baan een beschermende invloed heeft in de periode (direct) na ontslag uit detentie. Arbeidstoeleidingsprogramma's voor ex-gedetineerden in de PI hebben over het algemeen bijvoorbeeld geen effect op recidive (Visher, Winterfield & Coggeshall, 2005; Wilson, Gallagher & Mackenzie, 2000). Mogelijk komt dit doordat het voor ex-gedetineerden toch lastig blijft een baan te vinden nadat zij in detentie hebben gezeten. Ex-gedetineerden hebben een crimineel verleden en zijn vaak ongekwadificeerd voor de algemene bevolking (Pager, 2003), hetgeen een uitdaging vormt bij het vinden van werk (Petersilia, 2003). Glaser (1964) geeft aan dat sommige ex-gedetineerden daarom vertrouwen op familieleden die kunnen helpen bij het zoeken van arbeid¹⁶.

¹⁶ In paragraaf 3.3 wordt nader ingegaan op de steun van familieleden en een sociaal netwerk als beschermende factor bij het voorkomen van recidive.

Al concluderend moet erkend worden dat onderzoek van Skardhamar en Savolainen (2014) suggereert dat het vinden van werk voornamelijk een gevolg is van minder crimineel gedrag, maar dat het hebben van werk meestal niet de oorzaak is van minder crimineel gedrag. De meeste daders die werk hebben gevonden zijn immers al eerder gestopt met criminele activiteiten. Op basis van eerder onderzoek blijkt er dus wel een negatieve samenhang te zijn tussen werk en recidive, maar de aard hiervan is nog steeds onduidelijk (Weijters, Rokven & Verweij, 2018, p. 16).

3.2.3 Onderdak of huisvesting

De veronderstelling die ten grondslag ligt aan de basisvoorwaarde onderdak of huisvesting, is het idee dat wanneer iemand na detentie niet over onderdak beschikt deze persoon een groter risico loopt om opnieuw in oud crimineel gedrag te vervallen (Van Duijvenbooden, 2015, p. 31). De kans op herhalingscriminaliteit en recidive lijkt dus groter te zijn wanneer iemand geen onderdak heeft. Uit onderzoek uitgevoerd door Williams en anderen (2012) kan geconcludeerd worden dat *‘many prisoners believe that having a place to live on release was important in terms of their likely recidivism’*. Ook een literatuurstudie uitgevoerd door O’Leary (2013) laat zien dat er meerdere onderzoeken bestaan die een verband tussen huisvesting en recidive aantonen. Zo blijkt dat personen die over niet-stabiele huisvesting beschikken, zoals bijvoorbeeld onderdak bij vrienden, kennissen, de maatschappelijke opvang of daklozenopvang, vaker lijken te recidiveren dan personen die wel over duurzame huisvesting beschikken zoals bijvoorbeeld een eigen koop- of huurwoning (Weijters, Rokven & Verweij, 2018, p. 16; Meredith, 2007).

Echter, het is nog niet duidelijk of een stabiele huisvestingssituatie Ansicht het risico op recidive kan verminderen (O’Leary, 2013). Enerzijds komt dit doordat in de meeste onderzoeken het onderzoekdesign niet sterk genoeg blijkt te zijn om causale relaties te kunnen ontdekken en te kunnen toetsen. Anderzijds wordt in de meeste studies huisvesting niet als afzonderlijke interventie onderzocht, maar wordt onderdak onderzocht als onderdeel van bredere hulpverlening aan daders (Weijters, Rokven & Verweij, 2018, p. 16). Grimshaw (2002) stelt daarom dat erkend moet worden dat de relatie tussen *accommodation need and recidivism* complex is.

3.2.4 Schulden(problematiek)

Kort na de ontwikkeling van het PAN en DPAN werd door het Projectbureau Aansluiting Nazorg, onderzoeksbureau Beke en het WODC een (steekproef)analyse uitgevoerd die de omvang van de problematiek op de leefgebieden geldig ID-bewijs, onderdak, inkomen en zorgproblematiek in kaart bracht. Al snel werd duidelijk dat het bij inkomen gerelateerde problematiek vaak om schulden ging (Van Duijvenbooden, 2015, p. 33). Uit de steekproef van het PAN in 2006 bleek dat 56% van het totale aantal ex-gedetineerden te maken had met schuldenproblematiek. Het onderzoek van Beke in 2007 toonde aan dat 62,7% van het totale aantal ex-gedetineerden schulden had en de monitor van het WODC uit 2009 gaf maar liefst een percentage van 70,2% (Van Duijvenbooden, 2015, p. 33). Momenteel, zoals te zien is in figuur 1, ligt dit percentage zelfs op ruim 80%. Omdat beargumenteerd zou kunnen worden dat schuldenproblematiek mogelijk een risicofactor is voor herhalingscriminaliteit, werd om die reden ‘inzicht in schuldenproblematiek’ een vijfde basisvoorwaarde voor een stabiele basis na detentie (Van Duijvenbooden, 2015, p. 33).

Maar ook het verband tussen het hebben van schulden en de kans op recidive is nog niet veelvuldig onderzocht. Uit onderzoek van Hoeve en anderen (2014) blijkt wel dat er een sterk verband lijkt te zijn tussen schuldenproblematiek en crimineel gedrag. Volgens Merton (1938) is criminaliteit een

gevolg van discrepanties tussen enerzijds verlangens en behoeftes en anderzijds kansen en verwachtingen om deze behoeften op een legitieme manier te vervullen. Deze theorie heeft met name betrekking op personen met een lage sociaaleconomische status die over het algemeen over minder middelen en kansen beschikken om behoeftes en verlangens te realiseren. De veronderstelling is dat deze spanning tussen verlangens en mogelijkheden tot crimineel gedrag leidt (Merton, 1938). Door schuldenproblematiek is de toegang tot materiële middelen vaak beperkt. Om toch aan de verlangens en behoeften te voldoen, kan daarom worden overgegaan op delinquent gedrag (Hoeve et al., 2014). Op deze manier kan worden verondersteld dat schulden en financiële problemen samenhangen met een verhoogde kans op crimineel gedrag.

Hoewel er dus wel een veronderstelde samenhang bestaat tussen schuldenproblematiek en crimineel gedrag, lijkt er nog altijd geen wetenschappelijke onderbouwing te bestaan voor schuldenproblematiek en de kans op recidive. Ook Weijters en collega's (2018) geven aan dat er over de richting van het verband, tussen schulden en criminaliteit of omgekeerd, nog niet veel bekend is.

3.2.5 Zorg

De gezamenlijke ambitie van Justitie en gemeenten, zoals beschreven in het Samenwerkingsmodel Nazorg volwassen (ex-)gedetineerde burgers, is dat alle gedetineerde burgers na het verlaten van het gevangeniswezen over een zorgverzekering beschikken. Daarnaast wordt tijdens detentie gekeken of de gedetineerde (geestelijke) gezondheidszorg nodig heeft. Indien dit het geval is, wordt deze zorg georganiseerd tijdens detentie en na detentie gecontinueerd (Ministerie van Justitie, 2009, p. 18).

Hoewel door DJI en gemeenten wordt ingezet op zorg als één van de vijf basisvoorwaarden voor een stabiele situatie na detentie, is de relatie tussen zorg(problematiek) en recidive tot op heden nog maar weinig onderzocht (Weijters, Rokven & Verweij, 2018, p. 16). Waar wel veel onderzoek naar is gedaan, is onderzoek gericht op het verband tussen verslavingszorg en de kans op recidive. Zo blijkt uit onderzoek van Maes en Mine (2017) bijvoorbeeld dat gedetineerde burgers met (een voorgeschiedenis van) alcohol en/of drugsgebruik vaker lijken te recidiveren dan gedetineerde burgers zonder deze vorm(en) van zorgproblematiek. Daarnaast blijkt uit een meta-analyse van Mitchell, Wilson en Mackenzie (2007) dat sommige behandelingen binnen de verslavingsproblematiek zowel het drugsgebruik als de kans op herhalingscriminaliteit wisten terug te dringen.

Ondanks bovengenoemde onderzoeken moet toch erkend worden dat er tot dusver nog geen duidelijk causaal verband is aangetoond tussen zorg(problematiek) en een verminderde kans op recidive. Vooralsnog lijkt ook deze basisvoorwaarde puur en alleen te zijn gebaseerd op het eenvoudige idee dat zorg tijdens detentie moet worden gecontinueerd na detentie omdat dit de (ex-)gedetineerde ondersteunt bij zijn of haar terugkeer naar de maatschappij.

3.2.6 Wetenschappelijk onderzoek...?

Uit bovenstaand overzicht kan dus worden geconcludeerd dat nog altijd niet duidelijk is of en hoe de verschillende basisvoorwaarden samenhangen met (een verminderde kans op) recidive. Hoewel enkele basisvoorwaarden wel verband hebben met een verhoogd risico op crimineel gedrag, zegt dit nog niets over een causaal verband tussen deze basisvoorwaarden en een (verminderde) kans op recidive. Het verband dat het meest is onderzocht, is de relatie tussen werk, inkomen en

dagbesteding en de kans op recidive. Uit onderzoek blijkt dat er een samenhang bestaat tussen het beschikken over arbeid en een verlaagde kans op recidive. Voor de overige basisvoorwaarden geldt dat er nog weinig wetenschappelijk onderzoek bestaat waarin een verband is gevonden tussen de kans op recidive en de desbetreffende basisvoorwaarde (Weijters, Rokven & Verweij, 2018). De verwachting is wel dat het niet op orde hebben van de basisvoorwaarden geldig identiteitsdocument, onderdak en passende zorg bijdragen aan een vergoot risico op recidive. Dit geldt ook voor het hebben van schulden. In tegenstelling dus tot hetgeen in meerdere documenten wordt verkondigd, bestaat er anno 2018 nog altijd *geen* wetenschappelijke onderbouwing voor het causale verband tussen de vijf basisvoorwaarden en een verlaagde kans op recidive.

3.3 Re-integratie van ex-gedetineerden naar Noors voorbeeld

Met het oog op de experimentele werkwijze van de gemeente Breda, waarin op zoek wordt gegaan naar een effectieve en efficiënte inrichting van het re-integratieproces voor ex-gedetineerden, is het ook interessant licht te werpen op internationale ervaringen omtrent de re-integratie van ex-gedetineerden. Daarom is er voor gekozen om in deze paragraaf specifiek in te zoomen op het re-integratieproces van Noorwegen. De werkwijze rondom de re-integratie van ex-gedetineerden in Noorwegen is namelijk vooruitstrevend te noemen. Alvorens wordt ingegaan op het re-integratieproces van ex-delinquenten in Noorwegen, volgt allereerst een beknopte omschrijving van hoe het gevangeniswezen in Noorwegen er uit ziet, wat de belangrijkste doelstellingen binnen het gevangeniswezen zijn, bij wie verantwoordelijkheid ligt en hoe uiteindelijk wordt toegewerkt naar een veilige terugkeer naar de samenleving.

3.3.1 Geografie en gevangeniswezen in Noorwegen

Noorwegen laat zich kenmerken als een lang en uitgestrekt land met een zeer lage bevolkingsdichtheid. Om die reden zijn er door de jaren heen verschillende en relatief kleine gevangenissen verspreid gebouwd over het gehele land (Ploeg, 2015, p. 174). Zo is de grootste gevangenis met een capaciteit van bijna 400 cellen gesitueerd in Oslo, terwijl de kleinste gevangenis slechts twaalf cellen telt (International Centre for Prison Studies, n.d.). ‘De totale capaciteit ligt op ongeveer 3800 cellen in 43 gevangenissen, verspreid over 61 locaties’. (Ploeg, 2015, p. 174)

Voordeel van deze veelheid aan verschillende gevangenissen verspreid over het hele land is volgens Pratt (2008, p. 120 – 121) dat de meeste gedetineerden op deze manier de opgelegde straf(fen) relatief dicht bij familie en vrienden uit kunnen zitten. Hierdoor wordt het gedetineerden gemakkelijk gemaakt om de al bestaande relaties en contacten te behouden en onderhouden. Het belang van deze verbintenissen dient zeker niet onderschat te worden. Deze relaties en contacten helpen na vrijlating uit detentie juist bij een betere re-integratie van de (ex-)gedetineerde burger in de maatschappij (Pratt, 2008, p. 120 – 122). Wanneer er geen contact mag plaatsvinden, wordt het re-integratieproces juist bemoeilijkt en verhoogt dit de kans op recidive (Kasper, 2015, p. 57). ‘Des te meer gesloten het systeem is, des te moeilijker de terugkeer naar de vrijheid’ (Ploeg, 2015, p. 176)

Ten behoeve van een betere re-integratie na detentie probeert het Noorse gevangeniswezen haar gedetineerden dus niet al te ver van de buitenwereld weg te houden. Mede ook om die reden kent Noorwegen naast gesloten gevangenissen ook zogeheten ‘open’ gevangenissen en half-way huizen. Circa twee derde van alle 43 gevangenissen in totaal kent een lagere beveiliging (Ploeg, 2015, p. 174). Gedetineerden die in dussdanige ‘open’ gevangenissen of half-way huizen verblijven, werken overdag vaak buiten het gevangeniswezen en ontvangen binnen het gevangeniswezen veel meer vrijheid dan

het traditionele gevangeniswezen normaliter kent (Ploeg, 2015, p. 174). Zo kunnen deze ‘open’ gevangenissen gekenmerkt worden door een afwezigheid van muren en tralies en kunnen gedetineerden hun eigen cellen zelf op slot maken (Kasper, 2015, p. 35). Deze ‘open’ gevangenissen en half-way huizen proberen de omstandigheden van buiten de gevangenissen zo goed mogelijk te simuleren, waardoor gedetineerden al vroegtijdig op een terugkeer naar de samenleving worden voorbereid. Hierdoor neemt de kans op een veilige terugkeer naar de maatschappij toe en de kans op recidive af. Ter illustratie: de ‘open’ gevangenis in Bastoy, een van de bekendste ‘open’ gevangenissen waar enkele van de meest zware misdadigers van Noorwegen verblijven, kent een recidivepercentage van 16 terwijl 70% de Europese norm is (James, 2013; Storm, 2014). Een ‘open’ gevangenis klinkt wellicht wat revolutionair, maar het resultaat liegt er niet om.

3.3.2 Re-integreren in Noorwegen

Hoewel in Noorwegen al vroegtijdig wordt gewerkt aan een veilige terugkeer naar de samenleving, vindt de werkelijke re-integratie in de maatschappij pas plaats wanneer een detentieperiode is beëindigd. Uit onderzoek is gebleken dat, in vergelijking met de gemiddelde bevolking, de Noorse gedetineerden vaak met vele en complexe problemen kampen op (sociaal)economisch gebied voorafgaand aan hun detentie (Ploeg, 2015, p. 178). Hierbij kan gedacht worden aan huisvestingsproblemen, een laag inkomen, een slechte lichamelijke en of geestelijke gezondheid en een hoge werkloosheidsgraad. Zo ligt het totale werkloosheidscijfer in Noorwegen bijvoorbeeld rond de 3%, terwijl dit cijfer rond de 75% ligt bij de groep gedetineerden die in detentie raken (Ploeg, 2015, p. 178). Gezien soortgelijke marges te zien zijn bij bijvoorbeeld huisvesting, gezondheidsproblematiek en inkomen, is vanuit de regering enkele jaren geleden besloten om een zogeheten ‘re-integratiegarantie’ aan te bieden (Ploeg, 2015, p. 178). Dit houdt in dat aan het eind van een bepaalde detentieperiode de ex-gedetineerde burger een concreet aanbod heeft ontvangen om de situatie op bovenstaande zaken meer op orde te brengen.

Hoewel er wel gesproken wordt over deze ‘re-integratiegarantie’, betekent dit geen letterlijke garantie op een juiste re-integratie. Er is geen sprake van een wettelijke garantie, maar van een politieke garantie (Ploeg, 2015, p. 178). Relevante departementen werken met elkaar samen bij de implementatie van het re-integratieproces en onderliggende openbare instellingen zijn verplicht hieraan bij te dragen (Ploeg, 2015, p. 178). Toch bleek uit een eerdere evaluatie van Sverdrup (2013) dat er wat moeilijkheden waren op het gebied van samenwerking tussen deze verschillende departementen en openbare instellingen en dat er onduidelijkheid heerste onder coördinatoren over de invulling van hun rol. Naar aanleiding daarvan zijn de contacten, met name met verslavingsdiensten, arbeidsbureaus en de sociale dienst, verbeterd en versterkt (Ploeg, 2015, p. 179). Hoewel er verschillende mogelijkheden worden ingericht om een re-integratieproces zo goed mogelijk te laten slagen, blijft de (ex-)gedetineerde burger zelf eindverantwoordelijke om zijn of haar re-integratie tot een succes te maken.

3.3.3 Resultaten van het re-integratieproces in Noorwegen

Maar hoe zien de resultaten van deze revolutionaire werkwijze omtrent de re-integratie van ex-gedetineerden er dan uit? In een onafhankelijke studie (Kristoffersen et al., 2010) is onderzoek gedaan naar de kans op recidive binnen twee jaar na vrijlating. Alle gedetineerden die in de loop van één jaar zijn vrijgelaten, zijn gedurende twee jaar na hun vrijlating gevolgd. Vervolgens is gemonitord of iemand opnieuw een misdaad heeft begaan dat heeft geresulteerd in een taakstraf of

gevangenisstraf (Kristoffersen et al., 2010). Dit vergelijkend onderzoek is in de vijf Scandinavische landen Finland, Zweden, Denemarken, Noorwegen en IJsland uitgevoerd.

Resultaat toont aan dat Noorwegen het laagste recidivepercentage kent, namelijk een percentage van 20% (Kristoffersen et al., 2010). IJsland volgt met 27%, Denemarken met 29%, Finland met 36% en tot slot Zweden met een recidivepercentage van 43% (Kristoffersen et al., 2010). Noorwegen heeft dus, vergeleken met vergelijkbare landen, de laagste kans dat ex-gedetineerden opnieuw zullen recidiveren na vrijlating uit detentie. Verder geldt dat het recidivecijfer in de Noorse gevangenis Bastoy 16% is tegenover een gemiddeld recidivepercentage van 70% in Europa (James, 2013; Storm, 2014). Of dit geheel aan het re-integratieproces dat in Noorwegen wordt gehanteerd kan worden gewijd, valt nog ter discussie te stellen. Daarnaast moet erkend worden dat Noorwegen een van de rijkste landen ter wereld is, een lage werkloosheidsgraad heeft, vrijwel geen woningnood kent, een uitstekend sociaal vangnet bezit en de inkomens gemiddeld gezien erg hoog zijn (Ploeg, 2015, p. 182). Of de werkwijze rondom de re-integratie van ex-gedetineerden naar Noors voorbeeld ook succesvol zal zijn in andere vergelijkbare/Europese landen is dus nog maar de vraag. Toch blijven de resultaten noemenswaardig en biedt het stof tot nadenken.

Veranderkundige theorie

De onderliggende veranderkundige theorie van de experimentele werkwijze van de gemeente Breda kan geduid worden als een combinatie van het zogeheten ‘witdrukdenken’ en ‘groendrukdenken’ (Caluwé & Vermaak, 2013). Caluwé en Vermaak maken onderscheid tussen vijf veranderkundige theorieën, te weten geeldruk-, blauwdruk-, rooddruk-, groendruk-, en witdrukdenken. Een centraal begrip binnen het zogeheten witdrukdenken is zelforganisatie (Caluwé, 1998). ‘Het zelforganisatieproces omvat het ontstaan van nieuwe structuren en gedragswijzen door ontwikkelings-, leer-, en evolutieprocessen’, aldus Caluwé (1998). Verandering vindt hierbij altijd autonoom plaats: de eigen betekenisgeving, wilsvorming en motivatie van zowel individu als groep zijn hierbij doorslaggevend (Caluwé, 1998). Om verandering te kunnen bewerkstelligen is ruimte voor energie, initiatief en durf noodzakelijk. Blokkerende en belemmerende patronen die vernieuwing in de weg staan, dienen doorbroken te worden. Bij witdrukdenken ligt het resultaat op voorhand niet vast; het resultaat is onvoorspelbaar.

Het zogeheten ‘groendrukdenken’ vindt zijn oorsprong in de *action learning-theorieën* (zie o.a. Kolb et al., 1991; Argyris en Schön, 1978). De gedachte achter deze veranderkundige theorie is dat verandering pas ontstaat als er geleerd wordt. Het is een iteratief proces waarbij de cyclus van experimenteren, actie en reflectie, daarvan leren en vervolgens bijstellen en optimaliseren de drijvende kracht is achter de verandering (Caluwé, 1998). Het resultaat wordt dus geschetst, maar is niet gegarandeerd. Het is immers de uitkomst van een adaptief ontwikkelproces.

In de thesis van collega-student Jacco Vis (2018) wordt meer uitgebreid stilgestaan bij de succesvoorwaarden voor de implementatie van beleid.

Methodologie

Nu hierboven uitgebreid is beschreven welke onderzoeksvragen in deze thesis getracht worden te beantwoorden, behelst dit hoofdstuk de methodologie van het onderzoek. In de eerste paragraaf wordt het conceptueel model van het onderzoek weergegeven, waardoor in een oogopslag duidelijk wordt welke causale relaties tussen welke variabelen worden getoetst in dit onderzoek. De tweede paragraaf zoomt in op de onderzoeksmethode. Paragraaf drie beschrijft op welke manier de data zijn verzameld en worden geanalyseerd. De vierde paragraaf bestaat uit de operationalisering van de afhankelijke en onafhankelijke variabele(n) in dit onderzoek. Tot slot wordt in de laatste paragraaf aandacht besteed aan de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek.

4.1 Conceptueel model

In dit onderzoek wordt beoogd inzicht te verschaffen in de mate van causaliteit en effectiviteit van de experimentele werkwijze van de gemeente Breda (en Tilburg) rondom de re-integratie van ex-gedetineerden. Om deze mate van causaliteit en effectiviteit inzichtelijk te kunnen maken, wordt het onderstaande conceptuele model 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 gemeente Breda en een verkleinde kans op recidive. Daarnaast wordt 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 2. Conceptueel model.

De veronderstelling in dit onderzoek is dat wanneer de vijf basisvoorwaarden worden gerealiseerd, de kans op recidive afneemt. Hetgeen wel erkend moet worden, is dat er naast deze vijf basisvoorwaarden meerdere factoren zijn die de mogelijke kans op recidive kunnen verkleinen. Deze factoren komen voornamelijk voort uit de criminologische literatuur en worden criminogene factoren genoemd. Aangezien dit experiment enkel gericht is op het faciliteren van de vijf basisvoorwaarden en het onderzoeken van criminogene factoren meer tot het werkveld van de criminologie behoort, wordt in dit onderzoek niet getoetst op criminogene factoren. Het bewustzijn is er daarentegen wel dat ook deze criminogene factoren van invloed (kunnen) zijn op de kans op recidive.

4.2 Onderzoeksmethode

In deze paragraaf is beschreven en verantwoord van welke onderzoeksmethode in dit onderzoek gebruik is gemaakt. Ook is uiteengezet welk soort onderzoeksdesign wordt gehanteerd en van welk soort evaluatieonderzoek sprake is.

4.2.1 (Quasi-)experimenteel onderzoeksdesign

Een experimenteel onderzoek wordt ook wel een gecontroleerde methode van waarneming genoemd ‘waarbij de waarden van een of meer onafhankelijke variabelen worden gemanipuleerd met het oogmerk het oorzakelijk of causale effect daarvan vast te stellen op een of meer afhankelijke variabelen’ (‘t Hart et al., 2001). Anders geformuleerd: 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 bestaan er drie specifieke voorwaarden waaraan een zuiver experiment dient te voldoen. Ten eerste dient er een onderscheid te bestaan tussen een zogeheten controle groep en een experimentele groep. De experimentele groep in het experiment wordt blootgesteld aan een bepaalde interventie, terwijl de controle groep niet aan deze interventie wordt blootgesteld (Kooreman & Potters, 2011). Het tweede kenmerk van een experiment is dat er verschillende meetmomenten zijn: een nulmeting, ofwel voormeting, en een een-meting, ofwel een nameting. Tot slot dient er sprake te zijn van randomisatie. Dit houdt in dat de deelnemers aan het experiment door toeval aan de controle- of experimentele groep worden toegewezen, zodat er vooraf geen systematisch verschil bestaat tussen beide groepen (Weijnen, 2012). Op deze manier kunnen de eventuele gevonden verschillen tussen de beide groepen toegewezen worden aan de interventie die wordt getoetst in het experiment (Weijnen, 2012).

Een quasi-experimenteel onderzoek verschilt van een experimenteel onderzoek in dit laatste. Bij een quasi-experimenteel onderzoeksdesign wordt de controle groep zonder interventie wel vergeleken met de experimentele groep mét interventie op twee verschillende meetmomenten (nul- en een-meting), maar zijn de groepen niet gerandomiseerd. De toewijzing van deelnemers aan een bepaalde groep is hierbij dus niet willekeurig (Weijnen, 2012). De groepen worden wel op een aantal relevante kenmerken vergelijkbaar gemaakt. Zo wordt voor iedere respondent die deelneemt aan het onderzoek en de interventie ondergaat een vergelijkbare respondent gezocht die de interventie niet ondergaat (Weijnen, 2012).

Omdat randomisatie bij de experimentele werkwijze van de gemeente Breda niet mogelijk is, is er sprake van een quasi-experimenteel onderzoeksdesign. De interventie die in dit quasi-experimenteel onderzoek centraal staat is de interventie ‘het aanbieden van een spreekuurgesprek al tijdens detentie in de penitentiaire inrichtingen Vught, Grave en Dordrecht’. Onderzocht wordt 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 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.

4.2.2 Evaluatieonderzoek

Volgens Swanborn (2007, p. 37) zijn er drie verschillende soorten evaluatieonderzoek mogelijk: plan evaluatief-, product evaluatief- en proces evaluatief onderzoek. Planevaluatieonderzoek richt zich op het evalueren van de effecten van reeds bestaande interventies en probeert deze effecten te verklaren (Swanborn, 2007, p. 45). Deze inzichten worden vervolgens gebruikt om nieuwe interventies te ontwerpen om op deze manier beleid te verbeteren. Om te zien of beleid dat vooraf is bedacht ook in de werkelijkheid zo wordt uitgevoerd, wordt gebruik gemaakt van procesevaluatieonderzoek. Tijdens procesevaluatieonderzoek wordt de invoering en uitvoering van

een interventie op de voet gevolgd (Swanborn, 2007, p. 48). Dit type evaluatieonderzoek richt zich op het tijdig verkrijgen van kennis over de in- en uitvoering van de interventie zodat waar nodig tijdig kan worden bijgestuurd (Swanborn, 2007, p. 48). Het derde type evaluatieonderzoek, een productevaluatie, geeft ‘informatie over de sterkte van de optredende effecten onder verschillende omstandigheden en laat ons zien of en in welke mate de voorspellingen uit de fase van de planevaluatie voor het gehele bedoelde domein opgaan’. (Swanborn, 2007, p. 50) De hoofdgedachte achter een planevaluatie is dat achteraf duidelijk kan worden vastgesteld of en in welke mate de interventie het gewenste effect heeft gehad (Swanborn, 2007, p. 51).

Aangezien dit onderzoek een tussenevaluatie van de experimentele werkwijze van de gemeente Breda betreft, is er sprake van een procesevaluatie. Het oorspronkelijke plan dat bedacht is bij het ontwerpen van dit experimentele beleid wordt nader onder de loop genomen. Zo wordt geanalyseerd wat volgens de betrokken professionals de succesfactoren en knelpunten gedurende het eerste half jaar van de experimentele werkwijze zijn gebleken. Daarnaast wordt onderzocht welke elementen (tot dusver) maken dat het experiment effectief is. Door het uitvoeren van deze tussenevaluatie kan het experiment, waar nodig, tijdig worden bijgestuurd en worden aangepast. Op deze manier kan een procesevaluatie heel wat onheil voorkomen en kosten besparen ten opzichte van een productevaluatie die pas veel later kan plaatsvinden (Swanborn, 2007, p. 48 – 49).

4.2.3 Mixed methods

Een *mixed methods* benadering is een benadering waarin de onderzoeker er voor kiest om kwalitatief en kwantitatief onderzoek met elkaar te mixen en te combineren (Plano Clerk et al., 2008, p. 364). Voordeel van het combineren van deze twee methodes is namelijk dat *‘the two methods together result in a better understanding of the problem being studied’* (Plano Clerk et al., 2008, p. 365). De Boer (2006, p. 9) geeft aan dat een combinatie van kwantitatief en kwalitatief onderzoek, indien adequaat en zinvol uitgevoerd, voor een meer volledig beeld van de werkelijkheid zorgt (De Boer, 2006, p. 9). Doordat meer informatie vanuit verschillende lagen en niveaus wordt verzameld, ontstaat er meer kennis over het functioneren van een organisatie of afdeling (De Boer, 2006, p. 9 – 10). In feite wordt een bepaald onderzoeksprobleem namelijk vanuit meerdere perspectieven belicht en geanalyseerd. Dit resulteert in *‘a better, more complete understanding’* (Plano Clerk et al., 2008, p. 365).

Om de mate van causaliteit en effectiviteit van de experimentele werkwijze van de gemeente Breda omtrent de re-integratie van ex-gedetineerden *better and more complete* in kaart te brengen, wordt een combinatie gemaakt van zowel kwantitatief als kwalitatief onderzoek. Het toetsen van causaliteit wordt primair middels kwantitatief onderzoek uitgevoerd. De mate van effectiviteit wordt zowel middels kwantitatief als kwalitatief onderzoek onderzocht. Dit kwalitatief onderzoek bestaat uit interviews en observaties met verschillende professionals en ketenpartners.

4.3 Dataverzameling, onderzoekseenheden en data-analyse

Deze paragraaf geeft een beschrijving weer van de wijze van dataverzameling die in deze thesis is gehanteerd. Vervolgens zijn de onderzoekseenheden uiteengezet en is weergegeven wat de inclusie- en exclusiecriteria zijn. Tot slot wordt ingegaan op de statistische analyse die wordt gehanteerd in dit onderzoek.

4.3.1 Dataverzameling

Kwantitatief onderzoek

Om de problematiek op de vijf leefgebieden op individueel niveau in kaart te brengen, werd aanvankelijk besloten DPAN te raadplegen. DPAN behoort immers de situatie op de vijf leefgebieden per gedetineerde inzichtelijk te maken. ‘DPAN is het instrument dat gemeenten ondersteunt bij het organiseren en inrichten van effectieve nazorg voor vrijkomende gedetineerden’, aldus DJI (n.d.). Gedurende het dataverzamelingsproces bleek echter al snel dat het grootste gedeelte aan data in DPAN ontbreekt. De DPAN-formulieren worden geregeld onvolledig of zelfs helemaal niet ingevuld, waardoor nauwelijks informatie beschikbaar is over de situatie op de vijf leefgebieden per gedetineerde burger. Om die reden is een intensieve zoektocht gestart, waarbij zelfs de hulp van gemeentelijke functionarissen is ingeschakeld, naar alternatieve informatiebronnen binnen de gemeentelijke ICT-systemen die geraadpleegd kunnen worden om alsnog de situatie op de vijf leefgebieden in kaart te (kunnen) brengen. Figuur 3 geeft weer welke databronnen voor welke variabelen zijn uitgeput.

	Geraadpleegde bron voorafgaand aan detentie	Geraadpleegde bron na detentie
Geldig identiteitsbewijs	DPAN	Checklistformulieren
Werk en inkomen	DPAN Suite	Checklistformulieren Suite
Onderdak of huisvesting	DPAN GBA	Checklistformulieren GBA
Schulden(problematiek)	DPAN Allegro	Checklistformulieren Allegro
Zorgverzekering/zorgtraject	DPAN	Checklistformulieren
Nieuwe detentiemelding	DPAN	DPAN GBA

Figuur 3. Geraadpleegde databronnen dataverzameling.

Gedurende een tijdsperiode van zes maanden zijn bovenstaande alternatieve gemeentelijke databronnen intensief geraadpleegd. Het begin van dit dataverzamelingsproces verliep tegelijkertijd met het inwerking treden van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (hierna: AVG). Voor de gemeente Breda bracht deze ‘nieuwe’ wet de nodige privacy obstakels met zich mee, waardoor het proces van dataverzameling middels verschillende gemeentelijke ICT-bronnen werd bemoeilijkt. Nadat in verschillende documenten uitvoerig uiteen is gezet wat precies het doel en de functie van de dataverzameling is en hoe de behoorlijkheid- en zorgvuldigheidseisen van de AVG zouden worden gewaarborgd, zijn uiteindelijk verschillende autorisaties voor de gemeentelijke ICT-systemen aan de onderzoeker verleend. Hiermee kon het ingewikkelde proces van dataverzameling van start gaan.

Middels het analyseren van deze gegevens is onderzocht wat de effectiviteit van de experimentele werkwijze van de gemeente Breda is. Anders geformuleerd: draagt de interventie *het aanbieden van een spreekuurgesprek in de penitentiare inrichting tijdens detentie* bij aan het eerder en beter faciliteren van de vijf basisvoorwaarden, waardoor een meer stabiele basis na detentie kan worden gerealiseerd en de kans op recidivegevaar en overlast hierdoor afneemt.

Naast informatie omtrent de situatie op de vijf leefgebieden zijn ook de volgende aanvullende gegevens op persoonsniveau verzameld: postcode, geboortedatum, begin- en einddatum detentie, het aantal detentiemeldingen in totaal, de insluitingstitel van detentie en de penitentiare inrichting waar de respondent is verbleven. Ook deze data worden primair verzameld middels DPAN, GBA en de checklistformulieren. Omdat in de penitentiare inrichtingen Vught, Grave en Dordrecht voor een detentieduur van nul tot en met zes maanden enkel mannen gedetineerd kunnen zitten, wordt de variabele geslacht niet geregistreerd in dit onderzoek.

Kwalitatief onderzoek

Het kwalitatieve gedeelte van het onderzoek bestaat enerzijds uit observaties van de onderzoeker gedurende overleggen en afspraken. Anderzijds zijn semigestructureerde diepte-interviews met de medewerkers re-integratie ex-gedetineerden, de teamleiders van de medewerkers re-integratie ex-gedetineerden, de medewerkers werk & inkomen, Wmo en de Kredietbank (allen aangesloten bij de pilot) en met enkele casemanagers in de penitentiare inrichtingen Vught, Grave en Dordrecht afgenomen.¹⁷ Deze interviews met professionals zijn zowel voorafgaand aan de daadwerkelijke start van- als zes maanden na de implementatie van de experimentele werkwijze afgenomen. Door deze observaties en interviews wordt getracht inzicht te verkrijgen in de mate van effectiviteit van de experimentele aanpak op onder andere het gebied van samenwerking tussen en met de gemeente en haar ketenpartners door de ogen van de professionals in het werkveld. Zo is bijvoorbeeld ingezoomd op het verloop van de huidige werkprocessen, de verwachtingen op korte en lange termijn, de winstpunten en knelpunten van de experimentele werkwijze van de gemeente Breda. De kwalitatieve interpretaties die voortkomen uit de observaties en interviews dienen als aanvulling te worden gezien op de resultaten die voortkomen uit de kwantitatieve dataverzameling en –analyse. Bovendien dient erkend te worden dat deze kwalitatieve subjectieve resultaten in waarde verschillen van de objectieve kwantitatieve data uit dit onderzoek. Er dient bijvoorbeeld rekening te worden gehouden met de mogelijke bias in de professionele beantwoording van de interviewvragen omtrent de experimentele werkwijze van de gemeente Breda.

4.3.2 Onderzoekseenheden

Aangezien in dit onderzoek sprake is van een quasi-experimenteel onderzoeksdesign bestaat er zowel een controle groep als een experimentele groep. Deze deelparagraaf geeft de verschillen tussen beide groepen weer. Ook worden de inclusie- en exclusiecriteria benoemd.

Controle groep

De experimentele werkwijze van de gemeente Breda is op 17 april 2018 gestart. Voor de controle groep is daarom een onderzoeksperiode genomen van 17 april 2017 tot en met 16 april 2018. Dit betekent dat alle respondenten die voldoen aan de hieronder beschreven inclusie- en exclusiecriteria en tussen 17 april 2017 en 16 april 2018 in detentie hebben gezeten, zijn geselecteerd voor de controle groep. Het totale aantal respondenten in de controle groep is N=143. Dit is het totale aantal onderzoekseenheden en betreft dus geen steekproef aantal.

Experimentele groep

De experimentele werkwijze van de gemeente Breda is zoals gezegd op 17 april 2018 van start gegaan. Voor de experimentele groep geldt daarom een onderzoeksperiode vanaf 17 april 2018 tot

¹⁷ De interviewvragen en uitgewerkte interviews zijn in de bijlage van deze thesis toegevoegd.

en met 31 augustus 2018. Dit betekent dat alle respondenten die voldoen aan de hieronder beschreven inclusie- en exclusiecriteria en tussen 17 april 2018 en 31 augustus 2018 gedetineerd hebben gezeten, zijn geselecteerd voor de experimentele groep. Het totale aantal respondenten in de experimentele groep is N=56. Ook voor deze groep geldt dat dit het totale aantal onderzoekseenheden betreft en er dus geen sprake is van een steekproefaantal.

4.3.3 Inclusie- en exclusiecriteria onderzoekseenheden

De inclusiecriteria die voor zowel de controle groep als de experimentele groep in dit onderzoek gelden, zijn de volgende:

- De respondent dient op het moment dat hij in detentie is geraakt, ingeschreven te staan in de gemeente Breda
- De respondent dient een detentieperiode uit te hebben gezeten in de penitentiaire inrichting Vught, Grave of Dordrecht
- De respondent dient een gevangenisstraf uit te hebben gezeten van nul tot hoogstens zes maanden.

Specifiek voor de controle groep geldt dat enkel respondenten die gedetineerd hebben gezeten in de periode 17 april 2017 tot en met 16 april 2018 zijn geselecteerd voor het onderzoek. Voor de experimentele groep geldt dat enkel respondenten zijn geselecteerd die gedetineerd hebben gezeten vanaf 17 april 2018 tot en met 31 augustus 2018.

De exclusiecriteria die voor zowel de controle groep als de experimentele groep in dit onderzoek gelden, zijn de volgende:

- De respondent die op het moment dat hij in detentie is geraakt niet stond ingeschreven in de gemeente Breda
- De respondent die een detentieperiode heeft uitgezeten in een andere penitentiaire inrichting dan PI Vught, Grave of Dordrecht
- De respondent die een gevangenisstraf heeft uitgezeten met een duur van zeven maanden of langer.

4.3.4 Data-analyse

Kwantitatief onderzoek

Om de effectiviteit en causaliteit van de experimentele werkwijze van de gemeente Breda te meten, wordt gebruik gemaakt van de statistische Chi-kwadraattoets. De Chi-kwadraattoets wordt gebruikt om na te gaan in hoeverre twee groepen van elkaar verschillen op bepaalde variabelen (De Berk, 2018). Deze statistische toets stelt vast of er sprake is van samenhang tussen twee nominale variabelen en geeft weer of het verband tussen deze variabelen significant is of niet (De Berk, 2018). Wanneer het gevonden verband significant is, dan berust het gevonden verband niet op toeval. Er is sprake van samenhang. Andersom: wanneer het gevonden verband niet significant is, dan berust het op toeval en is er dus geen sprake van samenhang.

De variabelen die in dit onderzoek worden getoetst op causaliteit betreffen allemaal dichotome variabelen. Een dichotome variabele, ofwel categorale variabele, is een nominale variabele die slechts twee waarden (bijvoorbeeld ja of nee) kan aannemen (De Vocht, 2007, p. 23). Doordat alle variabelen van nominaal meetniveau zijn, kunnen kruistabellen van de verschillende variabelen worden uitgedraaid waarop vervolgens de Chi-kwadraattoets kan worden toegepast. Bij deze toetsen wordt uitgegaan van een significantieniveau (α) van 0,05. Dit houdt in dat wanneer de p-waarde uit

de statistische toets kleiner is dan 0,05 er sprake is van een significant verschil: er is sprake van causaliteit. Wanneer de p-waarde uit de Chi-kwadraattoets groter is dan 0,05 dan is er geen significant verschil en dus ook geen sprake van samenhang tussen beide variabelen.

Kwalitatief onderzoek

Van de afgenomen interviews met betrokken professionals uit het werkveld is een uitgewerkt interviewverslag gemaakt. Deze uitgewerkte interviews zijn in de bijlage toegevoegd. Aan de hand van de interviewverslagen wordt geanalyseerd welke zaken meerdere keren ter sprake zijn gekomen tijdens de interviews. Deze zaken worden uitgelicht en besproken in hoofdstuk vijf in deelvraag drie van deze thesis. Daarnaast worden de interviews die voorafgaand aan de experimentele werkwijze zijn afgenomen, vergeleken met de interviews die zes maanden na de start van het experiment zijn afgenomen. Omdat de nadruk in deze thesis op kwantitatief onderzoek ligt en de onderzoeksperiode beperkt is, wordt het kwalitatieve onderzoek slechts als een kwalitatieve interpretatie gezien. De interviews zijn niet getranscribeerd en er is ook geen gebruik gemaakt van een codeerschema.

4.4 Operationalisering variabelen

In deze paragraaf worden de relevante kernbegrippen in dit onderzoek uiteengezet en geoperationaliseerd. De verschillende begrippen worden meetbaar gemaakt. Hierbij wordt tevens aangegeven wat voor soort variabele de variabele in het onderzoek betreft.

4.4.1 Geldig identiteitsbewijs

De problematiek op het gebied van een geldig identiteitsbewijs is beschreven aan de hand van informatie uit de ingevulde DPAN- en checklistformulieren. Mits de DPAN- en checklistformulieren volledig zijn ingevuld, wordt vermeld of de respondent over een geldig identiteitsbewijs beschikt en van welk soort legitimatiebewijs er sprake is. Zowel voorafgaand aan als na detentie is weergegeven of de respondent wel of niet over een geldig identiteitsbewijs beschikt. Er zijn verschillende soorten geldige identiteitsbewijzen, te weten: een identiteitskaart, paspoort, verblijfsdocument voor bepaalde tijd dan wel onbepaalde tijd of een rijbewijs. Het identiteitsbewijs is geldig wanneer deze niet verlopen, kwijt of verloren is. In geval een respondent aangeeft in principe wel over een geldig identiteitsbewijs te bezitten maar dat hij deze kwijt is geraakt, dan is dit geregistreerd als zijnde geen geldig identiteitsbewijs.

4.4.2 Werk, inkomen of dagbesteding

De situatie op het leefgebied inkomen is geregistreerd aan de hand van zowel de DPAN-formulieren, informatie uit de Suite en informatie uit de checklistformulieren. Er is sprake van werk, inkomen of dagbesteding wanneer arbeidsinkomsten worden gegenereerd, wanneer inkomen uit een uitkering wordt verkregen of wanneer gestart is met een zogeheten werktraject. In de DPAN- en checklistformulieren, mits deze volledig worden ingevuld, wordt geregistreerd of er sprake is van inkomen voorafgaand aan en na detentie en wordt het soort inkomen van de respondent geregistreerd. In de gemeentelijke Suite wordt geregistreerd of een persoon gebruik maakt van een WWB-uitkering, ofwel een gemeentelijke bijstandsuitkering. Ook worden eventuele werkprocessen in dit systeem genoteerd.

4.4.3 Onderdak of huisvesting

Onderdak wordt vastgesteld aan de hand van informatie uit de DPAN-formulieren, de Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (hierna: GBA) en informatie uit de checklistformulieren. Er zijn

verschillende soorten onderdak of huisvesting mogelijk, namelijk: een koop- of huurwoning, een kamer, ouderlijk huis, onderdak bij vrienden/kennissen, de maatschappelijke opvang (bestaande uit beschermd wonen of begeleid wonen) en een klinische opname. Een (pseudo-)briefadres bij de gemeente Breda wordt niet geregistreerd als onderdak. In de DPAN- en checklistformulieren, mits volledig ingevuld, wordt geregistreerd of er voorafgaand aan en na detentie sprake is van onderdak of huisvesting en wat voor soort onderdak of huisvesting dit betreft. In het GBA-systeem wordt geregistreerd of en op welk adres een respondent staat ingeschreven in de gemeente Breda. Indien in dit systeem ‘adres in onderzoek’ of ‘VOW’ (vertrokken onbekend waarheen) wordt vermeld, dan is dit geregistreerd als zijnde geen onderdak of huisvesting.

4.4.4 Schulden(problematiek)

Schulden(problematiek) wordt in kaart gebracht aan de hand van informatie uit de DPAN-formulieren, een query van Allegro (gemeentelijk schuldhulpverleningssysteem) en informatie uit de checklistformulieren. Genoteerd wordt of de respondent voorafgaand aan en na detentie schulden heeft. Indien bekend is hoe hoog de schuld is, wordt ook de hoogte van de schulden geregistreerd. De DPAN- en checklistformulieren, mits volledig ingevuld, geven weer of de respondent schulden heeft. Dit kunnen verschillende soorten schulden zijn. Dit onderzoek maakt geen onderscheid tussen verschillende soorten schuld. De query van Allegro geeft weer welke respondent bekend is bij de Kredietbank van de gemeente Breda. Wanneer er sprake is van een actuele aanvraag, dan is de aanvraag met betrekking tot schuldhulpverlening nog lopende en beschikt de respondent dus over schulden. Een historische aanvraag kan enerzijds betekenen dat het dossier van de respondent gesloten is omdat er geen sprake meer is van schulden(problematiek). Anderzijds kan een historische aanvraag betekenen dat een schuldhulpverleningstraject is gestopt omdat het voortzetten van dit traject niet meer noodzakelijk of wenselijk is. Indien de query een historische aanvraag opgeeft, wordt dit geregistreerd als zijnde geen schulden.

4.4.5 Zorg

Onder zorg wordt in dit onderzoek zorgverzekering en zorgtraject verstaan. Aan de hand van informatie uit de DPAN- en checklistformulieren wordt geregistreerd of er voorafgaand aan en na detentie sprake is van een zorgverzekering en/of van een zorgtraject. Er is sprake van een zorgverzekering als op het DPAN- of checklistformulier is genoteerd dat de respondent over een zorgverzekering beschikt. Indien de respondent aangeeft niet zeker te weten of hij over een zorgverzekering beschikt, dan is dit genoteerd als een *missing value*. Op het DPAN-formulier wordt ook aangegeven of de zorgverzekering opnieuw geactiveerd wordt (direct) na detentie.¹⁸ Indien dit het geval is, dan wordt dit geregistreerd als zijnde dat er sprake is van een zorgverzekering na detentie. Wanneer de zorgverzekering niet opnieuw geactiveerd wordt na detentie, dan wordt dit geregistreerd als zijnde geen sprake van een zorgverzekering. Er is sprake van een zorgtraject als op het DPAN- of checklistformulier is genoteerd dat de respondent een (lopend) zorgtraject heeft voorafgaand aan en na detentie. Er zijn verschillende soorten zorgtrajecten, te weten: een klinische opname, een zorgtraject bij de Stichting Maatschappelijke Opvang of bemoeizorg.

¹⁸ Wanneer iemand gedetineerd raakt, dient de zorgverzekering opgeschort te worden. Gemaakte ziektekosten worden tijdens detentie namelijk door het Ministerie van Justitie en Veiligheid betaald. Na detentie dient de ex-gedetineerde zich zelf te melden bij de zorgverzekeraar om de zorgverzekering weer te hervatten.

4.4.6 Recidive

De letterlijke vertaling van recidive is ‘herhaling van een delict of oud (crimineel) gedrag’. Om met zekerheid te kunnen stellen of er sprake is van herhaling van een delict is het noodzakelijk om strafrechtelijke gegevens in te kunnen zien. Voor dit onderzoek bestond er geen mogelijkheid toegang te krijgen tot deze strafrechtelijke gegevens. Hierdoor is geen informatie over de aard of ernst van het gepleegde delict bekend. De informatie die in dit onderzoek wel beschikbaar is, zijn de (nieuwe) detentiemeldingen die worden gemaakt via DPAN. Om die reden wordt in dit onderzoek de, in onderstaande figuur 4 weergegeven, definitie van detentierecidive gehanteerd. Ook voor een nieuwe detentiemelding is een extra informatiebron geraadpleegd, te weten het GBA-systeem. Het kan namelijk voorkomen dat een respondent na een uitgezeten detentieperiode is verhuisd naar een andere stad of gemeente. Indien deze respondent niet meer in de gemeente Breda staat ingeschreven als inwoner van de gemeente, dan ontvangt de gemeente Breda geen nieuwe detentiemeldingen meer. De DPAN-meldingen worden namelijk gemaakt aan de gemeente waar de respondent staat ingeschreven. Wanneer een respondent is uitgeschreven uit de gemeente Breda dan wordt voor de variabele recidive een *missing value* opgegeven, omdat niet met zekerheid kan worden gesteld of er wel of geen nieuwe detentiemelding is geweest.

Criterium	Omschrijving
Algemene recidive	Nieuwe, geldige* justitiecontacten naar aanleiding van enig misdrijf, ongeacht de aard en ernst van de gepleegde delicten
Ernstige recidive	Nieuwe, geldige* justitiecontacten naar aanleiding van een misdrijf met een maximale strafdreiging van 4 jaar of meer**
Zeer ernstige recidive	Nieuwe, geldige* justitiecontacten naar aanleiding van een misdrijf met een maximale strafdreiging van 8 jaar of meer
Detentierecidive	Nieuwe insluiting binnen het gevangeniswezen van een persoon die eerder ingesloten is geweest in een penitentiaire inrichting.

* Zaken die niet eindigen in een vrijspraak, een technisch sepot door het OM of een technische beslissing door de rechter;

** Delicten met een lagere strafdreiging maar waarvoor wel voorlopige hechtenis kan worden opgelegd, vallen ook in deze categorie.

Figuur 4. Bron: DJI in getal 2012 – 2016 (2017).

4.5 Betrouwbaarheid en validiteit

Deze paragraaf beschrijft de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek. Bovendien wordt in deze paragraaf stilgestaan bij de beperkingen die het onderzoek in de huidige vorm kent. In hoofdstuk acht, de discussie, wordt op deze beperkingen meer uitgebreid ingegaan.

4.5.1 Betrouwbaarheid

Volgens Bryman (2012, p. 47) is er sprake van betrouwbaar onderzoek indien het onderzoek herhaaldelijk kan worden uitgevoerd (eventueel door een andere onderzoeker) en de resultaten vervolgens steeds gelijk zijn aan de eerder gevonden resultaten. Een onderzoek is dus betrouwbaar wanneer het stabiel is en niet op toeval berust. In het kwantitatieve gedeelte van het onderzoek wordt gemeten met een alpha van 0,05. Dit zorgt voor een betrouwbaarheidsinterval van 0,95. Daarnaast is er voor gekozen om de syntax van SPSS op te slaan en te bewaren om de mate van betrouwbaarheid van het onderzoek te vergroten. Op deze manier is het mogelijk in vervolgonderzoek exact dezelfde stappen te ondernemen en dezelfde toetsten uit te voeren. Bovendien wordt naast DPAN ook gebruik gemaakt van verschillende alternatieve databronnen. De DPAN-formulieren worden namelijk ingevuld op basis van de informatie die de gedetineerde zelf aanlevert. Om die reden worden alternatieve databronnen geraadpleegd om zodoende de situatie op de vijf leefgebieden meer betrouwbaar in kaart te kunnen brengen. Door informatie uit DPAN te

combineren met alternatieve databronnen als Suite, GBA en Allegro, wordt beoogd de mate van betrouwbaarheid van de data te vergroten.

Hoewel voor zo ver mogelijk extra gecontroleerd wordt op data omtrent de situatie op de vijf leefgebieden middels verschillende gemeentelijke systemen, is ook data uit deze systemen niet volledig en waterdicht. Dit maakt dat de mate van betrouwbaarheid verlaagt. Daarnaast is het voornamelijk bij kwalitatief onderzoek erg lastig om een hoge mate van betrouwbaarheid te behalen. De manier waarop wordt geobserveerd en interviews worden afgenomen, is vrijwel in geen enkele werkwijze objectief te noemen. Er is altijd een bepaalde mate van subjectiviteit waar te nemen, zeker wanneer verschillende onderzoekers observeren en interviews afnemen. Dit maakt dat er voor wat betreft het kwalitatieve gedeelte van het onderzoek sprake is van een lage mate van betrouwbaarheid.

4.5.2 Interne- en externe validiteit

Bij het uitvoeren van wetenschappelijk onderzoek wordt een onderscheid gemaakt tussen interne- en externe validiteit. Interne validiteit is de ‘mate waarin methoden en technieken van onderzoek ervoor zorgen dat de resultaten en onderzoekconclusies ook werkelijk het beoogde verschijnsel betreffen’. (Giacomini & Cook, 2000) Anders geformuleerd: interne validiteit gaat over meten wat je wil meten. Volgens Davies en Nutley (1999) krijgt onderzoek met een kwantitatief, (quasi-)experimenteel onderzoeksdesign de absolute voorkeur bij effect- en efficiëntieonderzoek. Vanuit wetenschappelijk oogpunt is dit namelijk de enige verantwoorde manier om aan te tonen of en hoe maximale effecten worden bereikt (Burssens, 2007, p. 53).

Aangezien in dit onderzoek aan de hand van een kwantitatief quasi-experimenteel onderzoeksdesign de mate van causaliteit en effectiviteit van de experimentele werkwijze van de gemeente Breda wordt onderzocht, is er sprake van een hoge mate van interne validiteit in dit onderzoek. Hetgeen wel moet worden erkend is dat experimenten vaak plaatsvinden middenin de complexe samenleving en daardoor onderhevig zijn aan allerlei (storende) factoren waar de onderzoeker zelf vaak geen invloed op heeft. Op basis hiervan geeft Burssens (2007, p. 54) aan dat verschillende variabelen de verwachte resultaten van interventies zó kunnen beïnvloeden dat het reële effect van de interventie bijzonder lastig in te schatten valt. Dit maakt het moeilijk om te concluderen of een bepaald experiment wel of niet heeft bijgedragen aan een bepaald gemeten effect. Dit zorgt voor een minder hoge mate van interne validiteit. In hoofdstuk acht, de discussie, wordt hier nader op ingegaan.

Met externe validiteit wordt de mate van generaliseerbaarheid of verplaatsbaarheid van de onderzoeksresultaten naar andere personen, situaties, verschijnselen en tijdstippen dan die van het onderzoek bedoeld (Van Zwieten & Willems, 2004, p. 632 – 633). In tegenstelling tot experimenten die uit worden gevoerd binnen de zogeheten exacte wetenschappen, vindt sociaal wetenschappelijk onderzoek zelden plaats in een geïsoleerde ruimte of laboratorium (Burssens, 2007, p. 53). Zoals hierboven al gezegd, vinden deze experimenten vaak in de complexe samenleving met allerlei (storende) factoren plaats. Dit zorgt er voor dat een van de beperkingen van een (quasi-)experimenteel onderzoeksdesign een lagere mate van externe validiteit is. Ook Cook (2002) en Schlotter, Schwert en Woessmann (2009) geven aan dat experimenteel onderzoek in sommige gevallen gebrekkige generalisatiemogelijkheden kent. In deelvraag vier staat de externe validiteit van de experimentele werkwijze centraal. De resultaten van de gemeente Breda worden namelijk

‘In de bak, aan de bak’

vergeleken met de resultaten van de gemeente Tilburg. Zijn er grote verschillen waarneembaar tussen beide gemeenten, of is er toch sprake van een hoge mate van externe validiteit?

Resultaten en analyse

In dit hoofdstuk wordt getracht antwoord te geven op de deelvragen die centraal staan in dit onderzoek. Allereerst worden de resultaten van het onderzoek weergegeven. Daarna volgt een analyse van de resultaten. Aan de hand daarvan wordt antwoord gegeven op de verschillende deelvragen. Al deze antwoorden samen vormen de basis voor de beantwoording van de centrale vraagstelling in deze thesis. Deze centrale vraag wordt beantwoord in het volgende hoofdstuk, de conclusie.

5.1 De vijf basisvoorwaarden en de kans op recidive

In deze eerste paragraaf wordt antwoord gegeven op een van de meest fundamentele vragen uit deze thesis, namelijk:

In hoeverre draagt het op orde hebben van de vijf basisvoorwaarden bij aan het verminderen van de kans op recidive?

Zoals in de inleiding reeds is benoemd, was een van de eerste onderzoeksbevindingen dat er *geen* wetenschappelijke onderbouwing bestaat voor een causaal verband tussen de vijf basisvoorwaarden en (een verminderde kans op) recidive. Dit in tegenstelling tot hetgeen in verschillende bronnen, literatuur en officiële overheidsdocumenten wordt benoemd. Door het intensief en langdurig raadplegen van meerdere (gemeentelijke) ICT-systemen is een grote hoeveelheid aan informatie omtrent de situatie op de vijf basisvoorwaarden verzameld. De beschikking over deze grote hoeveelheid aan data in dit onderzoek maakt het mogelijk een poging te doen om het causale verband tussen de vijf basisvoorwaarden en een verminderde kans op recidive in deze thesis te toetsen. Om de mogelijkheid tot het aantonen van een significant statistisch verschil te vergroten, is er voor gekozen om de dataset van de gemeente Tilburg en Breda samen te voegen tot één dataset. Vervolgens is getoetst of er nu daadwerkelijk een causaal verband waarneembaar is tussen de vijf leefgebieden en de kans op recidive, of dat dit causale verband ook in dit wetenschappelijk onderzoek niet kan worden aangetoond.

5.1.1 Resultaten vijf basisvoorwaarden en recidive

Om het causale verband tussen de vijf leefgebieden en de kans op recidive te toetsen, zijn verschillende kruistabellen uitgedraaid waar vervolgens de Chi-kwadraattoets op is uitgevoerd. De situatie op de vijf leefgebieden na detentie is getoetst aan een nieuwe detentiemelding, ofwel detentierecidive.¹⁹ Voor elke statistische toets wordt een betrouwbaarheidsinterval gehanteerd van 0,95. Dit betekent dat getoetst wordt met een α 0,05.

Geldig identiteitsbewijs

Onderstaande figuur 5 geeft het resultaat weer van de kruistabel waarin de basisvoorwaarde geldig identiteitsbewijs is getoetst aan de kans op recidive. Te zien is dat 11,2% van de gedetineerden die na detentie over een geldig legitimatiebewijs beschikken na een uitgezeten detentieperiode (toch) opnieuw in contact zijn geraakt met justitie. 19,6% van de onderzoekseenheden die na detentie niet over een geldig identiteitsbewijs beschikken, zijn na een uitgezeten detentieperiode ook opnieuw in justitieel contact gekomen. 88,8% van de gedetineerden die na detentie over een geldig legitimatiebewijs beschikken, zijn na afloop van detentie niet meer opnieuw in aanraking gekomen met justitie. 80,4% beschikt na detentie niet over een geldig ID-bewijs en is na een uitgezeten

¹⁹ Volgens laatste registratie (14 september 2018).

detentieperiode ook niet meer opnieuw in contact gekomen met justitie.

N=295		Is er een nieuwe detentiemelding geweest?	
		Ja	Nee
Is er sprake van een geldig identiteitsbewijs na detentie?	Ja	11,2%	88,8%
	Nee	19,6%	80,4%
Pearson Chi-Square	df	Asymptotic Significance (2-tailed)	
2,450	1	0,117	

Figuur 5. Kruistabel geldig identiteitsbewijs en recidive. *Missing values* buiten beschouwing gelaten.

Werk, inkomen of dagbesteding

In onderstaande kruistabel is te zien dat 13% van de gedetineerden na detentie over werk, inkomen of dagbesteding beschikken en (toch) opnieuw in contact zijn gekomen met justitie. 18,3% van de onderzoekseenheden heeft na detentie geen werk, inkomen of dagbesteding en is opnieuw met justitie in aanraking gekomen. 87% heeft na detentie werk, inkomen of dagbesteding en is tot op heden niet meer opnieuw in contact geraakt met justitie. 81,7% van de gedetineerden heeft na detentie geen werk, inkomen of dagbesteding en is ook niet meer opnieuw in contact gekomen met justitie.

N=305		Is er een nieuwe detentiemelding geweest?	
		Ja	Nee
Is er sprake van werk, inkomen of dagbesteding na detentie?	Ja	13%	87%
	Nee	18,3%	81,7%
Pearson Chi-Square	df	Asymptotic Significance (2-tailed)	
1,358	1	0,244	

Figuur 6. Kruistabel werk, inkomen of dagbesteding en recidive. *Missing values* buiten beschouwing gelaten.

Onderdak of huisvesting

In figuur 7 is het resultaat te zien van de kruistabel en Chi-kwadraattoets tussen de variabele onderdak of huisvesting na detentie en recidive. 12,1% van de gedetineerden heeft na detentie onderdak of huisvesting en is (toch) gerecidiveerd. 23,7% van de onderzoekseenheden heeft geen onderdak of huisvesting na detentie en is wel gerecidiveerd. 87,9% heeft na detentie onderdak of huisvesting en is niet opnieuw in contact gekomen met justitie. 76,3% heeft na detentie geen onderdak of huisvesting en is niet gerecidiveerd binnen de onderzoeksperiode.

N=315		Is er een nieuwe detentiemelding geweest?	
		Ja	Nee
Is er sprake van onderdak of huisvesting na detentie?	Ja	12,1%	87,9%
	Nee	23,7%	76,3%
Pearson Chi-Square	df	Asymptotic Significance (2-tailed)	
6,060	1	0,014	

Figuur 7. Kruistabel onderdak of huisvesting en recidive. *Missing values* buiten beschouwing gelaten.

Schulden(problematiek)

In figuur 8 valt af te lezen dat 10,7% van de onderzoekseenheden na detentie sprake heeft van schulden(problematiek) en opnieuw in detentie is geraakt. 7,8% heeft na detentie geen schuld en is opnieuw met justitie in aanraking gekomen. 89,3% heeft na detentie schuld en is niet gerecidiveerd. 92,2% heeft na detentie geen schulden(problematiek) en is niet opnieuw in contact gekomen met justitie.

N=238		Is er een nieuwe detentiemelding geweest?	
		Ja	Nee
Is er sprake van schulden(problematiek) detentie?	Ja	10,7%	89,3%
	Nee	7,8%	92,2%
Pearson Chi-Square	df	Asymptotic Significance (2-tailed)	
0,359	1	0,549	

Figuur 8. Kruistabel schulden(problematiek) en recidive. *Missing values* buiten beschouwing gelaten.

Zorgverzekering

In figuur 9 is getoetst of er een causaal verband waarneembaar is tussen de variabele zorgverzekering en de kans op recidive. 12% van de gedetineerden heeft na detentie een zorgverzekering en is (toch) weer opnieuw in detentie geraakt. 21,2% heeft na detentie geen zorgverzekering en is ook opnieuw in detentie geraakt. 88% van de onderzoekseenheden heeft na detentie een zorgverzekering en is niet opnieuw in contact geraakt met justitie. 78,8% heeft na detentie geen zorgverzekering en is ook niet opnieuw met justitie in contact gekomen.

N=191		Is er een nieuwe detentiemelding geweest?	
		Ja	Nee
Is er sprake van een zorgverzekering na detentie?	Ja	12%	88%
	Nee	21,2%	78,8%
Pearson Chi-Square	df	Asymptotic Significance (2-tailed)	
1,959	1	0,162	

Figuur 9. Kruistabel zorgverzekering en recidive. *Missing values* buiten beschouwing gelaten.

Zorgtraject

Onderstaande figuur 10 laat zien dat 18,5% van de gedetineerden na detentie een zorgtraject heeft gehad en opnieuw in detentie is geraakt. 10,3% van de onderzoekseenheden heeft na detentie geen zorgtraject en is (toch) weer opnieuw met justitie in contact gekomen. 81,5% heeft na detentie een zorgtraject en is niet opnieuw met justitie in aanraking gekomen. 89,7% heeft na detentie geen zorgtraject en is ook niet meer opnieuw in detentie geraakt.

N=269		Is er een nieuwe detentiemelding geweest?	
		Ja	Nee
Is er sprake van een zorgtraject na detentie?	Ja	18,5%	81,5%
	Nee	10,3%	89,7%
Pearson Chi-Square	df	Asymptotic Significance (2-tailed)	
3,055	1	0,080	

Figuur 10. Kruistabel zorgtraject en recidive. *Missing values* buiten beschouwing gelaten.

5.1.2 Analyse vijf basisvoorwaarden versus recidive

Nu de resultaten van de statistische toetsen in bovenstaande kruistabellen zijn beschreven, volgt nu de analyse van de resultaten van de Chi-kwadraattoets. Te beginnen met de variabele een geldig identiteitsbewijs na detentie en de kans op recidive. Figuur 5 laat zien dat de Chi-kwadraattoets een waarde aangeeft van 2,450 met een significantieniveau van 0,117. Met een α 0,05 geeft dit *geen* significant resultaat. Op basis van deze statistische toets kan daarom gesteld worden dat er *geen* sprake is van een causaal verband tussen de variabele een geldig identiteitsbewijs en de kans op recidive.

Wanneer we kijken naar het resultaat van de Chi-kwadraattoets tussen de variabele werk, inkomen of dagbesteding met recidive, valt in figuur 6 af te lezen dat er een waarde gevonden is van 1,358 met een significantieniveau van 0,244. Met een betrouwbaarheidsinterval van 0,95 kan op basis van deze statistische toets geconcludeerd worden dat er *geen* sprake is van een causaal verband tussen de variabele werk, inkomen of dagbesteding en recidive.

Het volgende resultaat dat geanalyseerd wordt, is het resultaat voortkomend uit de statistische toets tussen de variabele onderdak of huisvesting en recidive. Gekeken naar de resultaten van de Chi-kwadraattoets is een waarde te zien van 6,060 met een significantieniveau van 0,014. α 0,05 is hoger dan het significantieniveau van 0,014. Dit maakt dat er, op basis van de onderzoekseenheden uit deze toets, sprake is van een *significant resultaat* en dus kan er geconcludeerd worden dat er sprake is van een *causaal verband* tussen de variabele onderdak of huisvesting en de kans op recidive.

Bij de toets tussen de variabele schulden(problematiek) en recidive is er *geen* sprake van een causaal verband. De Chi-kwadraattoets geeft namelijk een waarde aan van 0,359 met een gevonden significantieniveau van 0,549. Met een alpha van 0,05 is er daarmee geen sprake van een significant verschil.

Tot slot kijken we naar de variabelen zorgverzekering en recidive en zorgtraject en recidive. Ingezoomd op de resultaten van de Chi-kwadraattoets tussen de variabele zorgverzekering en recidive, is een waarde gevonden van 1,959 met een significantieniveau van 0,162. Met een α 0,05 levert dit *geen* significant resultaat op. Dit houdt in dat er, op basis van deze toets, ook voor het leefgebied zorgverzekering *geen* causaal verband is met recidive. De resultaten van de Chi-kwadraattoets op de variabele zorgtraject en recidive geven een waarde aan van 3,055 met een significantieniveau van 0,080. Hoewel dit resultaat dicht bij de alpha van 0,05 ligt, is er met een betrouwbaarheidsinterval van 0,95 ook hier *geen* sprake van een causaal verband tussen de variabele zorgtraject en recidive.

5.1.3 Conclusie: causaal verband, ja of nee?

De fundamentele kwestie die in deze paragraaf centraal staat, is de vraag of het op orde hebben van de vijf leefgebieden (ex-gedetineerde) burgers er nu daadwerkelijk van weerhoudt om (opnieuw) met justitie in aanraking te komen. Indien iemand over bijvoorbeeld onderdak, werk, inkomen en/of een geldig legitimatiebewijs beschikt, verkleint dit dan de kans op recidive? Aan de hand van de besproken resultaten en analyse hierboven kan gesteld worden dat er op basis van deze dataset, met deze onderzoekseenheden en deze onderzoekspopulatie er enkel een causaal verband is gevonden tussen de variabele onderdak of huisvesting en de kans op recidive. Voor de overige variabelen is

geen significant verschil gevonden, hetgeen aantoont dat er *geen* sprake is van een causaal verband. Ook voor dit onderzoek geldt dus dat er geen wetenschappelijke onderbouwing is gevonden voor het causale verband tussen de vijf leefgebieden en een verminderde kans op recidive.

Bij deze onderzoeksresultaten dienen wel twee grote kanttekeningen te worden gemaakt. De eerste kanttekening die moet worden gemaakt, is de volgende: doorgaans wordt voor het meten van de kans op recidive een onderzoeksperiode gehanteerd van 24 maanden. De onderzoeksperiode voor deze thesis reikt echter niet dusdanig ver. De onderzoeksperiode voor het meten van recidive in dit onderzoek betreft slechts en maximaal twaalf maanden. Daarbij geldt dat sommige gedetineerden pas enkele weken of maanden uit detentie zijn. De kans dat een aantal van hen alsnog recidiveert binnen twee jaar na vrijlating uit detentie is aannemelijk. De tweede kanttekening die moet worden gemaakt, is dat een groot gedeelte aan geschikte data om de problematiek op de vijf leefgebieden duidelijk en helder in kaart te brengen ontbreken. Ondanks het langdurig en intensief uitputten van verschillende informatie- en databronnen is het niet gelukt om voor alle onderzoekseenheden de situatie op de vijf leefgebieden in kaart te brengen. Dit heeft geresulteerd in een hoog aantal *missing values*, hetgeen mogelijk van invloed is op de resultaten die voortkomen uit de statistische toetsen en een vertekend beeld oplevert.²⁰

5.2 De experimentele werkwijze: een verbetering op de vijf leefgebieden?

Deze tweede paragraaf richt zich op de beantwoording van de tweede deelvraag uit dit onderzoek: *In hoeverre slaagt de experimentele werkwijze van de gemeente Breda erin dat gedetineerden aan het eind van hun detentieperiode de vijf basisvoorwaarden vaker op orde hebben dan in het jaar daarvoor?*

Deze deelvraag zoomt in op de mate van effectiviteit van de experimentele werkwijze van de gemeente Breda. Zo wordt onderzocht in hoeverre de vijf basisvoorwaarden, door enerzijds het toepassen van spreekuurgesprekken in de PI's Vught, Dordrecht en Grave en anderzijds het toepassen van de experimentele mogelijkheden die de gemeente Breda voorhanden heeft, nu meer op orde zijn in vergelijking met het jaar daarvoor. Anders geformuleerd: zorgt het actief benaderen van Bredase gedetineerden er voor dat de vijf leefgebieden eerder en beter in kaart kunnen worden gebracht? En dragen de experimentele mogelijkheden die de gemeente Breda voorhanden heeft bij aan het eerder en beter faciliteren van de vijf basisvoorwaarden? Wat levert het experiment tot nu toe op?

5.2.1 De vijf basisvoorwaarden in de controle groep

Om op deze vragen antwoord te kunnen bieden, dient allereerst in kaart te worden gebracht hoe de situatie op de vijf leefgebieden in het jaar voorafgaand aan de experimentele werkwijze er uit heeft gezien. Deze deelparagraaf geeft daarom de resultaten van de controle groep in dit onderzoek weer. Voor de controle groep geldt dat N=143.

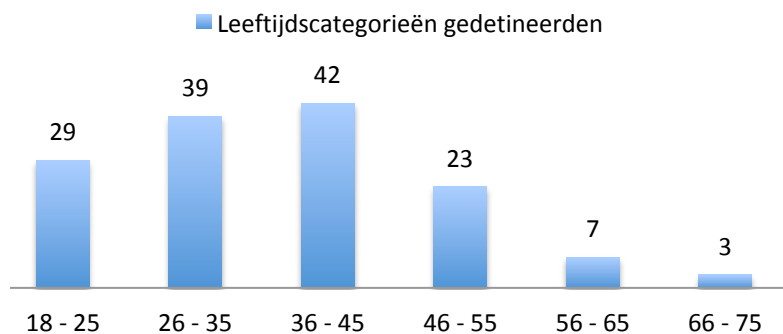
Achtergrondinformatie controle groep

Figuur 11 laat zien dat de meeste gedetineerden een leeftijd hebben tussen de achttien en 45 jaar. Het overgrote deel van de controle groep heeft een leeftijd tussen de 36 en 45 jaar. Daarnaast is ruim 50% van de gehele doelgroep verbleven in de penitentiaire inrichting Grave. Figuur 12 toont

²⁰ In hoofdstuk acht, de discussie, wordt nader ingegaan op het hoge aantal *missing values* in deze thesis.

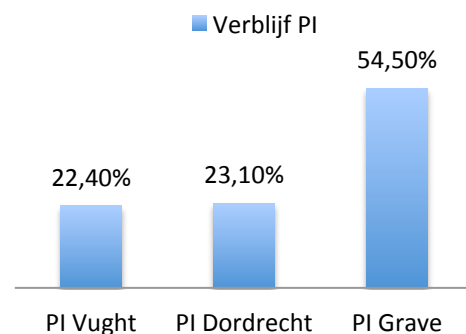
aan dat het verschil in percentage tussen de penitentiaire inrichtingen Vught en Dordrecht nagenoeg gelijk is aan elkaar.

Leeftijdscategorieën



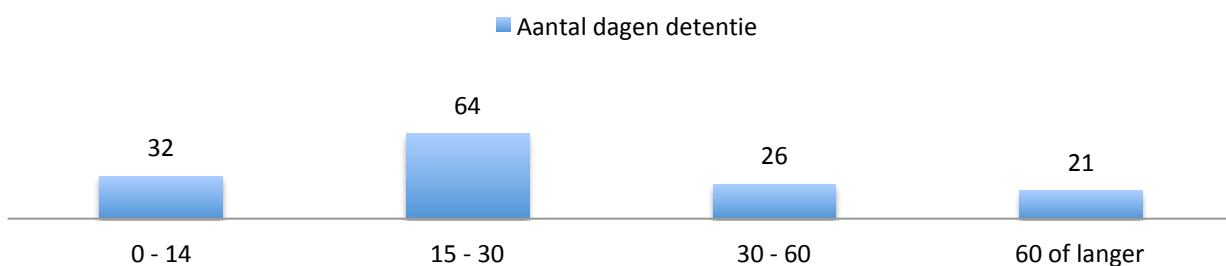
Figuur 11. Leeftijdscategorieën controle groep.

Penitentiaire inrichting



Figuur 12. Penitentiaire inrichting controle groep.

Aantal dagen detentie



Figuur 13. Detentieduur controle groep.

Bovenstaande figuur 13 laat zien dat meer dan de helft van alle gedetineerden uit de controle groep een detentie heeft uitgezeten van minimaal vijftien en maximaal 31 dagen. Ongeveer een derde heeft een detentie uitgezeten van nul tot max veertien dagen. Als we vervolgens in figuur 14 kijken naar het aantal gedetineerden dat in de PI wel of niet door de casemanager is gescreend, valt op dat een ruime meerderheid van alle gedetineerden uit de controle groep niet is gescreend. Het gevolg daarvan is dat de DPAN-formulieren vaak (geheel) onvolledig zijn ingevuld.

Is de gedetineerde gescreend in de PI door een casemanager?	
Ja	37,8%
Nee	62,2%

Figuur 14. Screening door casemanager in PI controle groep.

Geldig identiteitsbewijs

Voor de controle groep geldt dat voorafgaand aan detentie ruim 50% over een geldig ID-bewijs beschikt. Een kwart beschikt niet over een geldig identiteitsbewijs en van 23,8% ontbreken de gegevens of er wel of niet sprake is van een geldig ID-bewijs. Na detentie beschikt iets minder dan de helft over een geldig identiteitsbewijs. Van meer dan de helft ontbreekt data over het wel of niet beschikken over een geldig identiteitsbewijs na detentie.

	Geldig identiteitsbewijs voor detentie	Geldig identiteitsbewijs na detentie
Ja	51,7%	45,5%
Nee	24,5%	-
Onbekend	23,8%	54,5%

Figuur 15. Geldig identiteitsbewijs voorafgaand aan en na detentie controle groep.

Werk, inkomen of dagbesteding

Figuur 16 laat zien dat de percentages omtrent het wel of niet over werk, inkomen of dagbesteding beschikken gelijk zijn aan elkaar. 42% van alle gedetineerden beschikt wel over werk, inkomen of dagbesteding en 42% beschikt niet over werk, inkomen of dagbesteding. Van 16,1% ontbreekt data omtrent de tweede basisvoorwaarde. Na detentie is het percentage dat wel over werk, inkomen of dagbesteding beschikt iets lager, namelijk 39,2%. Het aantal gedetineerden dat na detentie niet over werk, inkomen of dagbesteding beschikt, is in vergelijking met voorafgaand aan detentie iets hoger. Ook het percentage aan ontbrekende data omtrent de tweede basisvoorwaarde ligt na detentie iets hoger.

	Werk, inkomen of dagbesteding voor detentie	Werk, inkomen of dagbesteding na detentie
Ja	42%	39,2%
Nee	42%	42,7%
Onbekend	16,1%	18,2%

Figuur 16. Werk, inkomen of dagbesteding voorafgaand aan en na detentie controle groep.

Indien er sprake is van werk, inkomen of dagbesteding dan valt op dat zowel voorafgaand aan als na detentie de meerderheid van de gedetineerden in de controle groep beschikt over een uitkering. Slechts 7,2% beschikt voorafgaand aan detentie over arbeid. Na detentie is dit percentage 8,5.

	Soort werk, inkomen of dagbesteding voorafgaand aan detentie	Soort werk, inkomen of dagbesteding na detentie
Arbeid	7,2%	8,5%
Uitkering	61,4%	56%
Dagbesteding	2,4%	2,4%
Studiefinanciering	1,2%	1,2%
Onbekend	27,7%	31,7%

Figuur 17. Soort werk, inkomen of dagbesteding voorafgaand aan en na detentie controle groep.

Onderdak of huisvesting

Onderstaande figuur 18 laat zien dat voorafgaand aan detentie de meerderheid van alle gedetineerden in de controle groep over onderdak of huisvesting beschikt. 13,3% is dakloos en van 35,7% ontbreekt data omtrent de derde basisvoorwaarde. Na detentie beschikt eveneens meer dan de helft van alle gedetineerden over onderdak of huisvesting. Het percentage dat niet over onderdak of huisvesting beschikt is na detentie iets lager ten opzichte van voor detentie. Na detentie is het percentage aan ontbrekende data iets gestegen.

	Onderdak of huisvesting <i>voor</i> detentie	Onderdak of huisvesting <i>na</i> detentie
Ja	51%	51%
Nee	13,3%	12,6%
Onbekend	35,7%	36,4%

Figuur 18. Onderdak of huisvesting voorafgaand aan en na detentie controle groep.

Van de groep gedetineerden die voorafgaand aan en/of na detentie over onderdak of huisvesting beschikt, is in figuur 19 aangegeven van welk soort onderdak of huisvesting sprake is. Bijna een kwart van de gedetineerden in de controle groep heeft voorafgaand aan detentie onderdak in het ouderlijk huis. 17,7% heeft een eigen koop- of huurwoning. 12,1% vindt onderdak bij de maatschappelijke opvang. Van ruim 40% is geen data bekend over het soort onderdak of huisvesting. Na detentie is het percentage dat beschikt over een eigen koop- of huurwoning iets gedaald ten opzichte van het percentage voorafgaand aan detentie. Onderdak in het ouderlijk huis is in vergelijking ook iets gezakt. De resultaten voor wat betreft onderdak bij familie of vrienden, de maatschappelijke opvang en kliniek zijn (nagenoeg) constant gebleven. Het percentage aan ontbrekende data is iets gestegen ten opzichte van voor detentie.

	Soort onderdak of huisvesting <i>voorafgaand aan</i> detentie	Soort onderdak of huisvesting <i>na</i> detentie
Koop-huurwoning	17,7%	16%
Kamer	6,5%	8%
Ouderlijk huis	14,5%	13,6%
Woonachtig bij familie of vrienden	6,5%	6,4%
Maatschappelijke opvang	12,1%	12%
Kliniek	1,6%	1,6%
Onbekend	41,1%	42,4%

Figuur 19. Soort onderdak of huisvesting voorafgaand aan en na detentie controle groep.

Schulden(problematiek)

Uit onderstaande figuur 20 valt af te lezen dat een derde van alle gedetineerden in de controle groep zowel voorafgaand aan als na detentie schulden heeft. Van een ruime meerderheid is voor en na detentie onbekend of er sprake is van schulden(problematiek) of niet. Slechts 12,6% van de controle groep heeft voorafgaand aan detentie geen schuld. Na detentie is dit percentage iets hoger, namelijk 13,3%.

	Schulden(problematiek) <i>voor</i> detentie	Schulden(problematiek) <i>na</i> detentie
Ja	32,3%	31,5%
Nee	12,6%	13,3%
Onbekend	55,2%	55,2%

Figuur 20. Schulden(problematiek) voorafgaand aan en na detentie controle groep.

Zorgverzekering

Figuur 21 geeft weer dat 30,1% van alle gedetineerden in de controle groep voorafgaand aan detentie over een zorgverzekering beschikt. 5,6% geeft aan geen zorgverzekering te hebben. Van 64,3% is onduidelijk of zij wel of niet over een zorgverzekering beschikt. Na detentie is het aantal gedetineerden uit de controle groep dat wel over een zorgverzekering beschikt iets lager in vergelijking met de situatie voorafgaand aan detentie. 25,2% beschikt wel over een zorgverzekering, 6,3% niet en van 68,5% ontbreken gegevens omtrent zorgverzekering.

	Zorgverzekering voor detentie	Zorgverzekering na detentie
Ja	30,1%	25,2%
Nee	5,6%	6,3%
Onbekend	64,3%	68,5%

Figuur 21. Zorgverzekering voorafgaand aan en na detentie controle groep.

Zorgtraject

Voorafgaand aan detentie heeft 12,6% van alle gedetineerden uit de controle groep een lopend zorgtraject. Van een kwart is met zekerheid gesteld dat zij geen zorgtraject heeft. Van ruim 60% is onbekend of zij wel of geen zorgtraject voorafgaand aan detentie hebben gehad. Dit percentage is na detentie even hoog. Het aantal gedetineerden dat na detentie een zorgtraject heeft, is met de helft gedaald. Dit percentage ligt nu op 7%. Een derde van het totale aantal geeft aan geen zorgtraject te hebben.

	Zorgtraject voor detentie	Zorgtraject na detentie
Ja	12,6%	7%
Nee	24,5%	30,1%
Onbekend	62,9%	62,9%

Figuur 22. Zorgtraject voorafgaand aan en na detentie controle groep.

In figuur 23 is te zien van welk soort zorgtraject voorafgaand aan detentie sprake is. Van de groep gedetineerden uit de controle groep die voorafgaand aan detentie een lopend zorgtraject heeft gehad, heeft een ruime meerderheid een zorgtraject bij de SMO. Iets meer dan een kwart heeft een klinische opname gehad. 5,6% heeft een zorgtraject bij bemoeizorg. Opgemerkt dient te worden dat er naast deze drie zorgtrajecten uiteraard ook andere soorten zorgtrajecten bestaan. Echter, van andere soorten zorgtrajecten is tijdens het verzamelen van de data nog geen sprake geweest. Om die reden zijn alleen klinische opname, SMO en bemoeizorg in onderstaande figuur 23 genoemd. Indien gedurende vervolgonderzoek andere soorten zorgtrajecten dan onderstaande drie voorkomen, dienen deze soorten niet uitgesloten te worden van dit onderzoek. Data voor wat betreft het soort zorgtraject na detentie ontbreken, omdat deze gegevens niet te achterhalen zijn middels de gebruikte en beschikbare databronnen in dit onderzoek.

	Soort zorgtraject voor detentie
Klinische opname	27,8%
Stichting Maatschappelijke Opvang	66,7%
Bemoeizorg	5,6%

Figuur 23. Soort zorgtraject voorafgaand aan detentie controle groep.

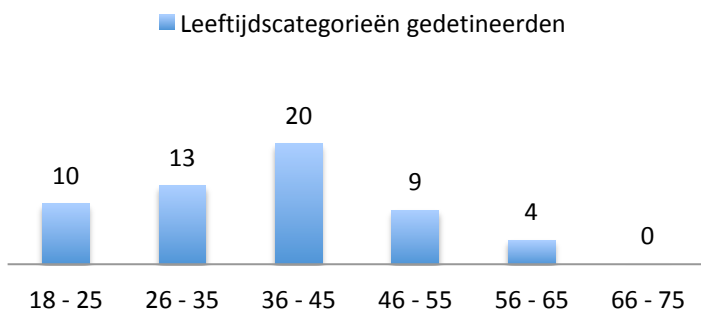
5.2.2 De vijf basisvoorwaarden in de experimentele groep

Nu hierboven de situatie op de vijf basisvoorwaarden van de controle groep is uitgelicht, volgen in deze deelparagraaf de resultaten op de vijf basisvoorwaarden van de experimentele groep. Voor de experimentele groep geldt dat N=56.

Achtergrondinformatie experimentele groep

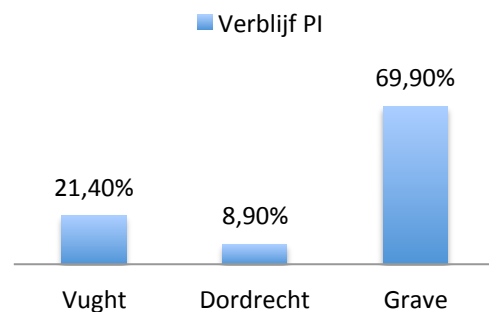
Figuur 24 geeft weer dat het merendeel van de gedetineerden uit de experimentele groep een leeftijd heeft tussen de 36 en 45 jaar. Daarna volgen de gedetineerden met een leeftijd van 26 tot en met 35 jaar en tot slot de groep gedetineerden met een leeftijd van minimaal achttien en maximaal 25 jaar. Bijna 70% van alle gedetineerden uit de experimentele groep heeft in PI Grave een detentie uitgezeten. PI Vught volgt met een percentage van 21,4. Slechts 8,9% van alle gedetineerden in de experimentele groep heeft in Dordrecht gedetineerd gezeten. Figuur 26 laat zien dat ook in de experimentele groep de meeste gedetineerden een detentieduur hebben uitgezeten van minimaal vijftien tot maximaal 31 dagen. Daarna volgt de groep met een detentieduur van nul tot max veertien dagen. Zes personen zitten nog gedetineerd.²¹

Leeftijdscategorieën



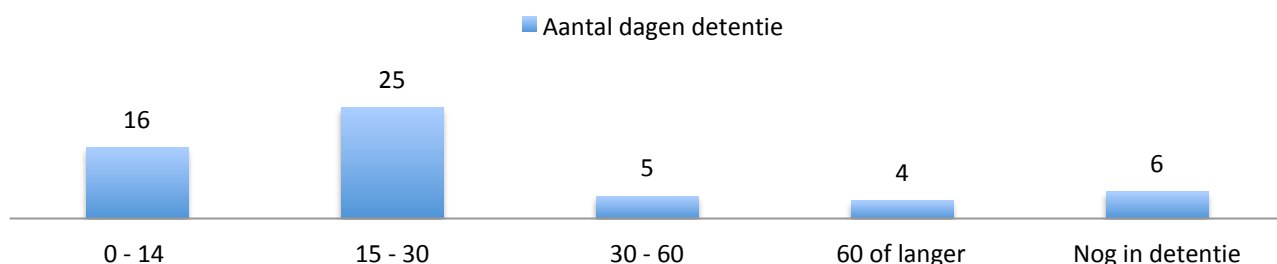
Figuur 24. Leeftijdscategorieën experimentele groep

Verblijf PI



Figuur 25. Penitentiaire inrichting experimentele groep.

Aantal dagen detentie



Figuur 26. Detentieduur experimentele groep.

In figuur 27 is af te lezen dat 60,7% van de gedetineerden is gesproken tijdens het spreekuurgesprek. 7,1% is telefonisch gesproken door een van de medewerkers re-integratie ex-gedetineerden. Ruim 30% is niet gesproken, noch telefonisch, noch middels het spreekuur. Een aanzienlijke groep. In de

²¹ Volgens laatste registratie (14 september 2018).

analyse en conclusie van deze deelparagraaf en in paragraaf drie van dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op het aantal gedetineerden in de experimentele groep dat niet is gesproken.

Hoe in contact gekomen met de gedetineerde?	
Spreekuurgesprek	60,7%
Telefonisch contact	7,1%
Niet in contact gekomen	32,1%

Figuur 27. Hoe in contact gekomen met de gedetineerde in de experimentele groep.

Geldig identiteitsbewijs

Voor de experimentele groep geldt dat een ruime meerderheid beschikt over een geldig identiteitsbewijs voorafgaand aan detentie. 21,4% beschikt niet over een geldig legitimatiebewijs en van 19,6% is niet bekend of de gedetineerde wel of niet over een geldig identiteitsbewijs beschikt voorafgaand aan detentie. Na detentie beschikt 50% van de totale groep gedetineerden in de experimentele groep over een geldig identiteitsbewijs. 8,9% beschikt niet over een geldig ID-bewijs. Van ruim 40% ontbreekt data omtrent het wel of niet op orde hebben van een geldig identiteitsbewijs na detentie.

	Geldig identiteitsbewijs voor detentie	Geldig identiteitsbewijs na detentie
Ja	58,9%	50%
Nee	21,4%	8,9%
Onbekend	19,6%	41,1%

Figuur 28. Geldig identiteitsbewijs voorafgaand aan en na detentie experimentele groep.

Werk, inkomen of dagbesteding

In figuur 29 is te zien dat voorafgaand aan detentie 76,8% van de gedetineerden uit de experimentele groep over werk, inkomen of dagbesteding beschikken. 12,5% heeft geen werk, inkomen of dagbesteding en van 10,7% ontbreekt data omtrent deze tweede basisvoorwaarde. Na detentie beschikt 55,4% van de experimentele groep over werk, inkomen of dagbesteding. 10,7% beschikt niet over werk, inkomen of dagbesteding en van 33,9% is niet bekend hoe de situatie op dit tweede leefgebied er uit ziet. Ook hier geldt weer dat na detentie het percentage aan ontbrekende data hoger is dan voorafgaand aan detentie.

	Werk, inkomen of dagbesteding voor detentie	Werk, inkomen of dagbesteding na detentie
Ja	76,8%	55,4%
Nee	12,5%	10,7%
Onbekend	10,7%	33,9%

Figuur 29. Werk, inkomen of dagbesteding voorafgaand aan en na detentie experimentele groep.

Figuur 30 geeft het soort werk, inkomen of dagbesteding weer. Van de groep gedetineerden die voorafgaand aan detentie beschikt over werk, inkomen of dagbesteding, beschikt 32,6% over arbeid. Een ruime meerderheid, namelijk 53,1%, ontvangt een uitkering. 2% van de groep beschikt voorafgaand aan detentie over dagbesteding en van 12,2% ontbreekt data over het soort werk, inkomen of dagbesteding. Na detentie beschikt 22% over arbeid en 40% over een uitkering. Van 38%

is niet bekend over welk soort werk, inkomen of dagbesteding wordt beschikt.

	Soort werk, inkomen of dagbesteding <i>voorafgaand aan detentie</i>	Soort werk, inkomen of dagbesteding <i>na detentie</i>
Arbeid	32,6%	22%
Uitkering	53,1%	40%
Dagbesteding	2%	-
Studiefinanciering	-	-
Onbekend	12,2%	38%

Figuur 30. Soort werk, inkomen of dagbesteding voorafgaand aan en na detentie experimentele groep.

Onderdak of huisvesting

Van de groep gedetineerden in de experimentele groep beschikt 71,4% over onderdak of huisvesting voorafgaand aan detentie. 19,6% heeft geen onderdak of huisvesting en van 8,9% is niet bekend of de gedetineerde wel of niet de situatie op dit derde leefgebied op orde heeft voorafgaand aan detentie. Na detentie beschikt eveneens 71,4% over onderdak of huisvesting. Ruim 10% heeft geen onderdak of huisvesting en van 17,9% is niet bekend of er sprake is van onderdak of huisvesting.

	Onderdak of huisvesting <i>voor</i> detentie	Onderdak of huisvesting <i>na detentie</i>
Ja	71,4%	71,4%
Nee	19,6%	10,7%
Onbekend	8,9%	17,9%

Figuur 31. Onderdak of huisvesting voorafgaand aan en na detentie experimentele groep.

Figuur 32 geeft weer over wat voor soort onderdak of huisvesting de experimentele groep beschikt. Voorafgaand aan detentie beschikt de meerderheid over een eigen koop-, huurwoning of kamer. Ook woont een grote groep nog in het ouderlijk huis. 8,8% vindt onderdak bij de maatschappelijke opvang en van 11,1% ontbreekt data over het soort onderdak of huisvesting. Ook na detentie beschikt de meerderheid over een koop-, huurwoning of kamer. Het percentage dat verblijft bij de maatschappelijke opvang of woonachtig is bij familie of vrienden is gestegen ten opzichte van de situatie voorafgaand aan detentie.

	Soort onderdak of huisvesting <i>voorafgaand aan detentie</i>	Soort onderdak of huisvesting <i>na detentie</i>
Koop-huurwoning	26,7%	19,6%
Kamer	26,7%	19,6%
Ouderlijk huis	17,8%	11,8%
Woonachtig bij familie of vrienden	6,7%	11,8%
Maatschappelijke opvang	8,8%	11,8%
Kliniek	2,2%	-
Onbekend	11,1%	25,5%

Figuur 32. Soort onderdak of huisvesting voorafgaand aan en na detentie experimentele groep.

Schulden(problematiek)

Figuur 33 geeft weer dat voorafgaand aan detentie 64,3% van de gedetineerden uit de experimentele groep schulden heeft. Slechts 10,7% geeft aan geen schulden te hebben. Van een kwart ontbreekt data over het wel of niet hebben van schulden. Na detentie is ditzelfde percentage even hoog. Het percentage dat schulden heeft na detentie is in vergelijking met de percentages van voor detentie wel gestegen. Het percentage dat geen schulden heeft na detentie is met de helft afgenomen.

	Schulden(problematiek) voor detentie	Schulden(problematiek) na detentie
Ja	64,3%	69,6%
Nee	10,7%	5,4%
Onbekend	25%	25%

Figuur 33. Schulden(problematiek) voorafgaand aan en na detentie experimentele groep.

Zorgverzekering

Voorafgaand aan detentie heeft 62,5% van de gedetineerden uit de experimentele groep een zorgverzekering. 7,1% heeft geen zorgverzekering en van 30,4% ontbreekt data over het wel of niet op orde hebben van het leefgebied zorg. Na detentie beschikt 44,6% van de experimentele groep over een zorgverzekering. Het percentage dat niet over een zorgverzekering beschikt, blijft ten opzichte van het percentage voorafgaand aan detentie gelijk. Het aantal *missing values* is na detentie wel gestegen in tegenstelling tot de situatie voorafgaand aan detentie.

	Zorgverzekering voor detentie	Zorgverzekering na detentie
Ja	62,5%	44,6%
Nee	7,1%	7,1%
Onbekend	30,4%	48,2%

Figuur 34. Zorgverzekering voorafgaand aan en na detentie experimentele groep.

Zorgtraject

Zoals te zien is in figuur 35, zijn de percentages voor wat betreft het wel of niet hebben van een zorgtraject zowel voorafgaand aan als na detentie gelijk aan elkaar. 21,4% beschikt wel over een lopend zorgtraject, meer dan 30% heeft geen zorgtraject en van bijna de helft is onbekend of zij wel of niet beschikt over een zorgtraject.

	Zorgtraject voor detentie	Zorgtraject na detentie
Ja	21,4%	21,4%
Nee	30,4%	30,4%
Onbekend	48,2%	48,2%

Figuur 35. Zorgtraject voorafgaand aan en na detentie experimentele groep.

Ontwikkeling op vijf leefgebieden voorafgaand aan en na detentie

In onderstaande figuren 36 en 37 is weergegeven of er sprake is van een verandering of ontwikkeling op de vijf leefgebieden in de periode voorafgaand aan en na detentie. Er is sprake van een *ja*, *positieve* verandering als er voorafgaand aan detentie niet werd voorzien in de basisvoorwaarde en na detentie wel. Ter illustratie: in figuur 36 is te zien dat 3,5% van de groep gedetineerden in de

controle groep voorafgaand aan detentie geen werk, inkomen of dagbesteding had, maar zij na detentie wel in deze basisvoorwaarde zijn voorzien.

Is er een verandering op het leefgebied voor en na detentie?	Geldig ID	Werk, inkomen of dagbesteding	Onderdak of huisvesting	Schulden (problematiek)	Zorg-verzekering	Zorgtraject
Ja, positief	1,4%	3,5%	2,8%	0,7%	-	-
Ja, negatief	-	4,9%	1,4%	-	0,7%	4,2%
Nee, constant positief	44,1%	35%	47,6%	12,6%	25,2%	7%
Nee, constant negatief	-	37,8%	10,5%	31,5%	5,6%	24,5%
Onbekend	54,5%	18,9%	37,8%	55,2%	68,5%	64,3%

Figuur 36. Ontwikkeling op vijf leefgebieden voorafgaand aan en na detentie voor controle groep.

Andersom is er sprake van een *ja, negatieve* verandering wanneer er voorafgaand aan detentie wel in een basisvoorwaarde werd voorzien maar na detentie niet meer. Met weer het voorbeeld van werk, inkomen of dagbesteding betekent dit in onderstaande figuur 37 dat in 4,9% van de gevallen iemand voorafgaand aan detentie wel over werk, inkomen of dagbesteding heeft beschikt maar na detentie niet meer. Er is sprake van een *nee, constant positieve* verandering wanneer er geen verandering is en de situatie op het desbetreffende leefgebied positief blijft (er werd en wordt voorzien in de basisvoorwaarde). *Nee, constant negatief* geldt in een situatie waar er idem dito geen sprake is van een verandering op het leefgebied en de situatie op dit leefgebied negatief blijft (er werd en wordt niet voorzien in de desbetreffende basisvoorwaarde). Indien de situatie op een van de leefgebieden of alleen voorafgaand aan, of alleen na, of in beide gevallen onbekend is (hetgeen een *missing value* heeft opgeleverd), dan is onbekend of er sprake is van een verandering tussen het moment voorafgaand aan en na detentie.

Is er een verandering op het leefgebied voor en na detentie?	Geldig ID	Werk, inkomen of dagbesteding	Onderdak of huisvesting	Schulden (problematiek)	Zorg-verzekering	Zorgtraject
Ja, positief	8,9%	-	8,9%	-	-	-
Ja, negatief	1,8%	1,8%	3,6%	5,4%	3,6%	-
Nee, constant positief	39,3%	55,4%	58,9%	3,6%	35,7%	21,4%
Nee, constant negatief	7,1%	7,1%	7,1%	62,5%	3,6%	30,4%
Onbekend	42,9%	35,7%	21,4%	28,6%	57,1%	48,2%

Figuur 37. Ontwikkeling op vijf leefgebieden voorafgaand aan en na detentie voor experimentele groep.

Experimentele maatregelen

Naast de reguliere maatregelen die voorhanden zijn in het sociaal domein, worden gedurende de pilot ook twee aanvullende, experimentele mogelijkheden beschikbaar gesteld. Onderstaande figuur 38 toont aan dat, voor zover bekend, in geen enkel geval de experimentele maatregel het niet-

toepassen van de kostendelersnorm is toegepast.²² Van 39,3% ontbreekt data over het wel of niet toepassen van deze experimentele maatregel. Het laten herleven van de uitkering is in vergelijking met de kostendelersnorm wel al meerdere malen toegepast. Van het totale aantal N=56 is de uitkering na detentie in dertien gevallen herleefd op basis van al bestaande gegevens. Van bijna 40% ontbreekt data over het wel of niet toepassen van de experimentele maatregel.

	Ja toegepast	Nee toegepast	Onbekend
Kostendelersnorm	-	60,7%	39,3%
Herleven uitkering	23%	37,7%	39,3%

Figuur 38. Toepassen experimentele maatregelen.

Hulpvragen

In figuur 39 is uitgelicht hoe veel personen een hulpvraag omtrent een bepaald leefgebied hebben gesteld. Te zien is dat in mindere mate een hulpvraag aan de gemeente wordt gesteld. Vooral hulpvragen omtrent schulden(problematiek) worden of zijn aan andere partijen gesteld. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat een gedetineerde heeft aangegeven al bewindvoering te hebben. Ook een hulpvraag omtrent zorg wordt vaak aan een andere partij dan de gemeente gesteld. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de verslavingszorg of het GGZ.

Hulpvraag?	Geldig ID	Werk, inkomen of dagbesteding	Onderdak of huisvesting	Schulden (problematiek)	Zorg
Aan gemeente	1,8%	17,9%	17,9%	12,5%	1,8%
Aan andere partij	10,7%	3,6%	7,1%	23,3%	26,8%
Pakt hulpvraag zelf op	10,7%	3,6%	16,1%	17,9%	-
Geen	48,2%	50%	33,9%	19,6%	41,1%
Onbekend	28,6%	25%	25%	26,8%	30,4%

Figuur 39. Hulpvragen op leefgebieden.

5.2.3 Analyse resultaten controle groep en experimentele groep

De resultaten in figuren 24, 25 en 26 komen voor een groot gedeelte overeen met de resultaten in de figuren 11, 12 en 13 uit deelparagraaf 5.2.1. Op achtergrondkenmerken als leeftijd en detentieduur is bijna geen verschil waarneembaar tussen de experimentele groep en de controle groep. Voor wat betreft het verblijf in de penitentiaire inrichting is wel een duidelijk verschil te zien tussen beide groepen. Waar in de controle groep 23,1% gedetineerd heeft gezeten in PI Dordrecht, is dit percentage nu gedaald naar slechts 8,9%. Deze daling heeft te maken met het feit dat PI Dordrecht een bepaalde tijd ‘vol’ zat waardoor er geen doorstroom aan nieuwe gedetineerden plaats kon vinden. Voor PI Vught is het percentage nagenoeg gelijk gebleven. Bij PI Grave is juist een stijging in percentage te zien. Waar in de controle groep 54,5% gedetineerd heeft gezeten in PI Grave, is dit percentage voor de experimentele groep gestegen naar 69,9%.

Zoals in paragraaf 5.2.1 is weergegeven, is het merendeel van alle gedetineerden uit de controle groep niet gescreend door casemanagers in de PI. De casemanagers behoren in feite de gedetineerden te screenen op (onder andere) de situatie op de vijf basisvoorwaarden. De praktijk geeft echter weer dat dit in meer dan de helft van alle gevallen niet is gebeurd. Uit een telefonisch

²² Volgens laatste registratie (14 september 2018).

gesprek met een casemanager van PI Grave blijkt dat gedetineerden pas na vier weken detentie worden gescreend door een casemanager in de PI, tenzij de gedetineerde zelf een gesprek met de casemanager initieert.²³ Meteen geeft deze casemanager aan dat deze doelgroep een gesprek zelf niet snel zal aanvragen. Een gemiddelde detentieduur van vijftien tot en met 31 dagen en het gegeven dat gedetineerden pas na vier weken detentie worden gesproken door een casemanager, biedt een (mogelijke) verklaring voor het hoge percentage aan niet-gescreende gedetineerden in de controle groep.

Het hoge aantal niet-gescreende personen biedt ook een mogelijke verklaring voor het hoge percentage aan ontbrekende data binnen de controle groep. Door het regelmatig ontbreken van data in DPAN, is er voor gekozen om ook alternatieve gemeentelijke databronnen te raadplegen. De informatie uit DPAN is vervolgens gecombineerd met de informatie uit de overige gemeentelijke ICT-systemen, om zodoende de situatie op de vijf basisvoorwaarden inzichtelijk te maken. Hetgeen hierbij wel moet worden opgemerkt, is dat gemeente Breda niet voor ieder leefgebied een alternatieve gemeentelijke informatiebron ter beschikking heeft. Denk hierbij aan het leefgebied geldig identiteitsbewijs en zorg. Het tweede obstakel is dat er voor de overige leefgebieden wel alternatieve informatiebronnen beschikbaar zijn binnen de gemeente Breda, maar dat de informatie uit deze bronnen niet in alle gevallen volledig, betrouwbaar en/of actueel is. Dit laatste gecombineerd met het feit dat er niet voor ieder leefgebied een alternatieve informatiebron beschikbaar is, resulteert in een beperkte dataverzameling en datahoeveelheid voor wat betreft de controle groep.

Het percentage aan ontbrekende data in de experimentele groep ligt in vergelijking met de controle groep in de meeste gevallen een stuk lager. In twee situaties geldt zelfs dat het percentage aan ontbrekende data met de helft is afgenomen. De spreekuurgesprekken en de daarbij gehanteerde checklistformulieren bieden hier een verklaring voor. Tijdens het spreekuurgesprek wordt de situatie op de vijf leefgebieden namelijk besproken en wordt relevante informatie genoteerd op het checklistformulier. Voor wat betreft de dataverzameling bestaat er geen afhankelijkheid meer van DPAN en/of andere gemeentelijke informatiebronnen. Indien een spreekuurgesprek heeft plaatsgevonden, is relevante informatie omtrent de situatie op de vijf basisvoorwaarden dus feitelijk altijd inzichtelijk.

Maar dit laatste, het daadwerkelijke spreekuurgesprek, gebeurt nog niet altijd. Hoewel beoogd wordt om (in ieder geval) alle pilotkandidaten tijdens detentie in het spreekuur te spreken, wijst de praktijk uit dat ruim 60% van de experimentele groep is gesproken tijdens het spreekuur. 7,1% is telefonisch gesproken en 32,1% is helemaal niet gesproken. Gedurende de interviews is aan de medewerkers re-integratie ex-gedetineerden daarom gevraagd hoe het komt dat ruim 30% niet wordt gesproken en met 7,1% in eerste instantie alleen telefonisch contact is geweest. De coördinator van de pilot geeft aan dat de DPAN-meldingen in sommige gevallen te laat of zelfs helemaal niet zijn binnenkomen. *‘Soms ben ik in de veronderstelling dat iemand nog wel even blijft zitten, maar dan is hij opeens al buiten. Hierdoor kan ik niet proactief reageren’*, aldus de coördinator. Daarnaast geeft de coördinator aan dat sommige gedetineerden telefonisch zijn gesproken, omdat het strafresistant te kort was om de gedetineerde nog te kunnen spreken in het

²³ Aantekeningen van telefonische gesprekken met casemanagers van PI's zijn in bijlage toegevoegd.

spreekuurgesprek. Indien er telefonisch contact is geweest met de gedetineerde is de checklist op dezelfde wijze doorgenomen als tijdens de spreekuurgesprekken.

Hetgeen opvallend is aan de aantallen *missing values* bij de experimentele groep, is dat na detentie deze aantallen in vrijwel alle gevallen een stuk hoger liggen in vergelijking met de aantallen van voor detentie. Het aantal *missing values* is in de meeste gevallen zelfs verdubbeld. De (mogelijke) verklaring hiervoor kan gevonden worden in een combinatie van verschillende zaken. Allereerst voeren de medewerkers re-integratie ex-gedetineerden alleen spreekuurgesprekken tijdens detentie. Na detentie is er geen spreekuurgesprek meer, waardoor informatie omtrent de situatie op de vijf basisvoorwaarden voor wat betreft na detentie op een andere manier dient te worden opgehaald. Oorspronkelijk was het idee om informatie omtrent de problematiek op de vijf leefgebieden na detentie op te vragen bij de toegewezen regisseur van de ex-gedetineerde burger. De praktijk heeft echter uitgewezen dat deze regisseursrol nog niet in alle gevallen voldoende wordt opgepakt, waardoor deze wijze van dataverzameling voor een hoog aantal *missing values* heeft gezorgd.²⁴ Om die reden is op een later moment in het experiment besloten om informatie aangaande de vijf leefgebieden voor de situatie na detentie op te vragen bij de ex-gedetineerde burger zelf. Gegeven het feit dat pas op een later moment voor deze wijze van dataverzameling is gekozen, kent helaas ook deze manier van dataverzameling haar struikelblokken en beperkingen.²⁵ Dit alle tezamen heeft geresulteerd in een hoger aantal *missing values* na detentie in vergelijking met de situatie voor detentie voor wat betreft de experimentele groep.

Wanneer figuren 36 en 37 met elkaar worden vergeleken, valt op dat de experimentele groep voor wat betreft het leefgebied geldig identiteitsbewijs en onderdak of huisvesting vaker een positieve verandering heeft doorgemaakt dan de controle groep. Anders geformuleerd: in de experimentele groep is het, in vergelijking met de controle groep, vaker voorgekomen dat een ex-gedetineerde burger na detentie wél over een geldig identiteitsbewijs en/of onderdak of huisvesting beschikt terwijl hij hier voorafgaand aan detentie niet over beschikte. Daarnaast is te zien dat in de experimentele groep, in vergelijking met de controle groep, minder ex-gedetineerde burgers na detentie hun werk, inkomen of dagbesteding hebben verloren ten opzichte van voor detentie. Bovendien geldt voor de experimentele groep, in vergelijking met de controle groep, dat de basisvoorwaarden werk, inkomen of dagbesteding, onderdak of huisvesting en zorgverzekering vaker constant positief zijn gebleven. In de experimentele groep is het dus, in vergelijking met de controle groep, vaker voorgekomen dat de situatie op de bovengenoemde leefgebieden na detentie gelijk is gebleven aan de situatie voorafgaand aan detentie.

Ingezoomd op de resultaten uit bovenstaande figuren moet opgemerkt worden dat de situatie op het leefgebied schulden(problematiek) bij zowel de controle groep als de experimentele groep na detentie gelijk is gebleven aan de situatie voorafgaand aan detentie. Dit is niet geheel onlogisch, aangezien tijdens detentie geen inkomsten kunnen worden verkregen en schulden dus ook niet afbetaald kunnen worden. Het doel op dit leefgebied voor de korte termijn is daarom voornamelijk zicht krijgen op de schulden(problematiek); bestaat er al een plan om schulden af te lossen? Of moet dit plan nog worden ontwikkeld? De illusie moet dus niet worden gewekt dat de experimentele werkwijze deze basisvoorwaarde direct na detentie (meer) op orde kan brengen.

²⁴ In de volgende paragraaf van dit hoofdstuk wordt nader ingezoomd op het niet-oppakken van deze regisseursrol.

²⁵ Op deze beperkingen wordt verderop in deze thesis, in het hoofdstuk discussie, nader ingegaan.

Op basis van de weergegeven resultaten aangaande het toepassen van de experimentele maatregelen (figuur 38), blijkt dat van de experimentele maatregel *het loslaten van de kostendelersnorm* tot op heden nog geen gebruik is gemaakt. In figuur 39 is te zien dat een betrekkelijk aandeel van de experimentele groep een hulpvraag heeft aan de gemeente met betrekking tot onderdak of huisvesting. Hoewel er dus nog wel problemen bestaan op het gebied van onderdak of huisvesting, wordt van de experimentele maatregel *het loslaten van de kostendelersnorm* nog geen gebruik gemaakt. Afgevraagd kan worden waarom dit het geval is. Wellicht is niet iedere medewerker op de hoogte van deze maatregel en dient aandacht te worden besteed aan de voorwaarden voor het toepassen van deze experimentele maatregel? Of is er geen behoefte aan deze maatregel? In hoofdstuk acht van deze thesis wordt nader ingegaan op dit gegeven.

Tot slot valt op dat het aantal hulpvragen dat direct aan de gemeente wordt gesteld redelijk beperkt is, terwijl de problematiek op de leefgebieden niet beperkt is. Het spreekuurgesprek, de reistijd van en naar de PI kost de gemeente tijd, geld en moeite. Afgevraagd zou kunnen worden waarom de gemeente Breda zou moeten investeren in een spreekuurgesprek als deze, terwijl er geen vervolgcities voortvloeien uit dit spreekuurgesprek voor de gemeente Breda.

5.2.4 Conclusie: verbetering, ja of nee?

Nu hierboven de resultaten en analyses zijn beschreven, is in onderstaande figuur 40 de situatie op de vijf leefgebieden na detentie voor zowel de controle groep als de experimentele groep weergegeven. Slaagt de experimentele werkwijze van de gemeente Breda erin dat gedetineerden aan het eind van hun detentieperiode de vijf basisvoorwaarden meer op orde te hebben dan in het jaar daarvoor?

Op het eerste gezicht lijkt dat voor alle leefgebieden geldt dat de basisvoorwaarden na detentie meer op orde zijn in de experimentele groep dan in de controle groep. Met andere woorden: de experimentele werkwijze lijkt er in te slagen de basisvoorwaarden na detentie meer op orde te hebben dan in het jaar daarvoor. Echter, de grote kanttekening die hierbij moet worden gemaakt, is dat het aantal *missing values* in de experimentele groep in bijna alle gevallen een stuk lager ligt in vergelijking met de controle groep. Het aantal afgenomen *missing values* zorgt voor een andere weergave van de verhoudingen tussen de experimentele groep en controle groep, hetgeen (wellicht) een onterecht vertekend beeld oplevert. Op basis van onderstaand resultaat, met het hoge aantal *missing values* en het lage aantal onderzoekseenheden tot dusver, is het daarom nog niet mogelijk een sluitend antwoord te geven op de vraag of de experimentele er op dit moment meer in slaagt de situatie op de vijf basisvoorwaarden op orde te brengen dan in het jaar daarvoor.

Hetgeen wel uit onderstaande resultaten kan worden geconcludeerd, is dat de ex-gedetineerde burger door middel van de experimentele werkwijze momenteel meer en beter in beeld is bij de gemeente Breda dan in de situatie voorafgaand aan de experimentele werkwijze. Door middel van deze betere en vollediger dataregistratie wordt niet alleen meer zicht op de doelgroep verkregen, ook wordt duidelijker op welke basisvoorwaarde(n) inzet vereist is. Aan de hand van de informatie omtrent de vijf basisvoorwaarden kan vroegtijdig een persoonlijk re-integratieplan worden opgesteld, waarmee beoogd wordt de situatie op de vijf leefgebieden te verbeteren en de kans op recidive, overlast en maatschappelijke kosten daarmee te verkleinen.

	Controle groep (N=143)			Experimentele groep (N=56)		
	Ja	Nee	MV	Ja	Nee	MV
Geldig identiteitsbewijs	45,5%	-	54,5%	50%	8,9%	41,1%
Werk, inkomen of dagbesteding	39,2%	42,7%	18,2%	55,4%	10,7%	33,9%
Onderdak of huisvesting	51%	12,6%	36,4%	71,4%	10,7%	17,9%
Schulden(problematiek)	31,5%	13,3%	55,2%	69,9%	5,4%	25%
Zorgverzekering	25,2%	6,3%	68,5%	44,6%	7,1%	48,2%
Zorgtraject	7%	30,1%	62,9%	21,4%	30,4%	48,2%

Figuur 40. Situatie vijf leefgebieden na detentie controle groep en experimentele groep.

5.3 Implementatieproces: knelpunten en succesfactoren

In deze derde paragraaf staat de volgende deelvraag centraal:

'In hoeverre zijn de voorwaarden voor succesvolle implementatie aanwezig en waar zitten nog verbeterpunten?'

Hetgeen inherent verbonden is aan experimenteren, is tussentijds aanpassen en bijsturen op basis van resultaten en ervaringen (het zogeheten groendrukdenken). Een experiment is een proces van *trial and error*. Onderzocht wordt wat wel en wat niet werkt. Deze paragraaf zoomt in op dit *trial and error* proces voor wat betreft de experimentele werkwijze van de gemeente Breda. Wat zijn volgens de professionals in het werkveld de knelpunten gebleken en wat zijn succesfactoren? Waar de vorige twee deelvragen primair middels kwantitatief onderzoek zijn beantwoord, wordt deze deelvraag voornamelijk vanuit kwalitatieve interpretaties van de professionals zelf en observaties van de onderzoeker beantwoord. Deze deelvraag wordt beantwoord aan de hand van de voorwaarden voor succesvolle implementatie.²⁶

5.3.1 Duidelijke en consistente doelen

Voorafgaand aan de experimentele werkwijze van de gemeente Breda is aan verschillende professionals in het werkveld gevraagd wat het doel van het City Deal experiment is. Verschillende respondenten gaven aan dat het doel is om de kortgestrafte ex-gedetineerde burger eerder en beter te bereiken. De medewerkers re-integratie ex-gedetineerden kunnen vroegtijdig een hulpaanbod doen, waardoor de klant eerder en beter in beeld komt. Op langer termijn dient de kans op recidive daardoor te verminderen.

Zes maanden na de start van de experimentele werkwijze is eveneens gevraagd wat het doel van het experiment is. Verschillende personen geven aan dat het doel onveranderd is: *'Het doel blijft om te proberen zo veel mogelijk mensen op de rit te krijgen na aansluiting van detentie. Hoe ver kun je zorgen voor het opstarten van zaken zodat deze mensen niet in de problemen komen. Het gevolg hiervan is natuurlijk minder recidive.'* Ook een verminderde kans op overlast en maatschappelijke kosten worden als hogere doelen genoemd.

Doel van de pilot is dus om de groep kortgestrafte gedetineerden eerder en beter in beeld te krijgen. In het oorspronkelijk plan van aanpak van de experimentele werkwijze staat beschreven dat enkel gedetineerden met een detentieduur van nul tot en met drie maanden tot de doelgroep van de pilot behoren. Ongeveer één maand na de start van de experimentele werkwijze is besloten om de maximale detentieduur te verlengen naar zes maanden. Op deze manier wordt de doelgroep van de

²⁶ De voorwaarden voor succesvolle implementatie worden besproken in de thesis van collega-student Jacco Vis (2018).

pilot gelijk getrokken met de maximale duur van de twee experimentele maatregelen (het loslaten van de kostendelersnorm en het laten herleven van de uitkering na detentie).

5.3.2 Adequate causale theorie

De veronderstelde causale theorie die ten grondslag ligt aan de experimentele werkwijze, is dat het op orde brengen van de vijf basisvoorwaarden de kans op recidive, overlast en maatschappelijke kosten verkleint. Waar in de eerste deelvraag is onderzocht of er inderdaad sprake is van een causaal verband tussen de vijf leefgebieden en de kans op recidive, is ook tijdens de interviews gevraagd naar deze (veronderstelde) causale relatie.

Voorafgaand aan de experimentele werkwijze gaf een van de respondenten al het volgende aan: *‘Iemand zonder geld of onderdak buiten laten komen, zorgt ervoor dat de kans op overlast en recidive groter wordt. Je wil alle voorwaarden tegelijkertijd aanpakken zodat mensen licht aan het eind van de tunnel zien’*. Ook zes maanden na de experimentele werkwijze is tijdens de interviews gevraagd of de respondenten verwachten dat er een causaal verband is tussen de basisvoorwaarden en de kans op recidive. Een van de antwoorden op deze vraag luidt als volgt: *‘Ik denk wel dat als je de basisvoorwaarden faciliteert de kans op recidive afneemt. Anders zullen ze het toch niet hebben bedacht..?’* Overige respondenten geven ook aan te geloven in het causale verband. Er lijkt dus een zekere mate van vertrouwen te zijn in het veronderstelde causale verband.

5.3.3 Verloop proces

In het oorspronkelijke plan van de experimentele werkwijze is vastgelegd dat de medewerkers re-integratie ex-gedetineerden eventuele hulpvragen omtrent de situatie op de vijf basisvoorwaarden tijdens de spreekuurgesprekken ophalen bij de gedetineerden zelf. De hulpvragen dienen vervolgens uitgezet te worden binnen het sociaal domein, zodat zo snel mogelijk kan worden aangehaakt bij het reguliere (werk)proces van (toeleiding naar) zorg en ondersteuning. De rol en taak van de medewerkers re-integratie ex-gedetineerden wordt dus beperkt tot het ophalen van hulpvragen omtrent de vijf leefgebieden, het triëren op basis van de uitkomsten daarvan en het overdragen van de cliënt aan een regisseur in het sociaal domein.

Echter, in de praktijk blijkt dat de regisseursrol in het sociaal domein niet in alle gevallen wordt ingevuld op een manier die recht doet aan de complexiteit van de casus: van een integrale regierol is nog niet altijd sprake. Ter illustratie: een regisseur van werk en inkomen houdt regie op het werk en inkomen van de toegewezen ‘klant’, maar de regie over bijvoorbeeld zorg of een geldig identiteitsbewijs is nog niet vanzelfsprekend. Het gebrek aan deze integrale regierol in het sociaal domein is met name duidelijk geworden gedurende dit experiment. Tijdens de interviews zes maanden na de start van het experiment geven meerdere medewerkers aan dat sommige regisseurs niet op alle vijf de leefgebieden de regie oppakken. *‘Dit heeft denk ik niet te maken met het feit dat ze de rol niet op willen pakken, maar het heeft met tijdsdruk te maken. Sommigen hebben geen zicht op de vijf leefgebieden. Hierdoor handelen zij eerder afwachtend in plaats van outreachend’*, aldus een van de medewerkers.

Dit levert problemen op in de praktijk. Het experiment beoogt juist om de ex-gedetineerde burger zo snel mogelijk na detentie te helpen bij het faciliteren van de vijf basisvoorwaarden. Wanneer de hulpvragen worden opgehaald en worden uitgezet maar de toegewezen regisseurs vervolgens de integrale regierol niet op (kunnen) pakken, dan kan dit mogelijk een nadelige uitwerking hebben op

de situatie van de burger. Ook kan het tot vervuiling van de onderzoeksresultaten leiden. Om die reden stellen een aantal geïnterviewde het volgende voor: *‘Het is beter om een aantal mensen te hebben die van de City Deal afweten en weten als ik de term City Deal hoor, dan moet ik hier even goed naar kijken.’* Een ander geeft het volgende aan: *‘We moeten er een soort van vlaggetje aan verbinden met het idee; aan deze persoon moet je prioriteit verlenen’.*

Naar verwachting kan het nog wel even duren voordat alle regisseurs in het sociaal domein zich bewust zijn van de regierol die zij op alle leefgebieden dienen op te pakken. Om die reden is op 11 september 2018 besloten om voor wat betreft het onderzoek de terugkoppeling, in tegenstelling tot het oorspronkelijke plan, niet op te vragen bij de verantwoordelijke regisseur van de ex-gedetineerde burger. De terugkoppeling voor het onderzoek wordt momenteel verzorgd door de medewerkers re-integratie ex-gedetineerden zelf. De medewerkers re-integratie ex-gedetineerden proberen telefonisch contact op te nemen met de ex-gedetineerde burger. Knelpunt bij deze wijze van dataverzameling is wel dat van een groot gedeelte van de klanten het telefoonnummer niet meer klopt. *‘Sommigen wisselen eerder van telefoonnummer, dan van onderbroek’*, aldus een van de respondenten. Ook komt het voor dat het telefoonnummer überhaupt niet bekend is. Om die reden dienen voor de situatie op de vijf leefgebieden na detentie de gemeentelijke ICT-systemen als GBA, Suite en Allegro geraadpleegd te worden indien er geen telefonisch contact kan worden opgenomen. Echter, zoals hiervoor al is benoemd, ontbreken in deze systemen vele datagegevens. Dit zorgt voor een hoog aantal *missing values* in de situatie na detentie.

5.3.4 Toegewijde en vaardige uitvoerders (willen en kunnen)

Twee belangrijke voorwaarden voor een succesvolle implementatie is *willen* en *kunnen*. *Willen* en *kunnen* de uitvoerders het experimentele beleid op een correcte wijze implementeren? Aan de medewerkers re-integratie ex-gedetineerden is gevraagd of zij allen over de juiste vaardigheden en competenties beschikken om de taken, die zij hebben met betrekking tot de experimentele werkwijze, uit te kunnen voeren. Daarnaast is gevraagd of er voldoende capaciteit beschikbaar is. Tot slot is gevraagd naar de motivatie van de medewerkers om door te gaan met de experimentele werkwijze.

Voorafgaand aan de experimentele werkwijze was er in de gemeente Breda onvoldoende capaciteit beschikbaar om de nazorgtaak met betrekking tot de re-integratie van ex-gedetineerden uit te kunnen voeren. Met ingang van de experimentele werkwijze is het aantal Fte bijna verdubbeld ten opzichte van de situatie daarvoor. Dit was ook zeker nodig vanwege de hoge werkdruk, zo geven de medewerkers aan. Alle medewerkers re-integratie ex-gedetineerden geven aan dat er op dit moment voldoende capaciteit beschikbaar is om de werkzaamheden te ondervangen. Een van deze medewerkers voegt wel het volgende aan haar antwoord toe: *‘Dit is gebaseerd op het aantal DPAN-meldingen dat ik nu ontvang. Ik denk namelijk dat er wel meer meldingen zijn en dan heb je alle uren misschien wel hard nodig. Het idee van voldoende capaciteit is dus gebaseerd op het aantal meldingen dat we nu ontvangen.’*

Op de vraag welke vaardigheden en competenties de medewerkers re-integratie ex-gedetineerden nodig hebben, geven de medewerkers de volgende antwoorden: *‘Je moet proactief zijn, de sociale kaart met haar mogelijkheden kennen maar ook de doelgroep zelf kennen en weten hoe je met deze groep dient te communiceren’.* Een van de respondenten voegt daar het volgende aan toe: *‘Ik vind*

het goed dat het team verschillende expertises heeft, dat is een winstpunt; een soort intervisie idee.’

Vervolgens is gevraagd of eventuele aanvullende cursussen of bijscholing noodzakelijk is. De medewerkers re-integratie ex-gedetineerden die gedetacheerd zijn aan de gemeente Breda voor deze functie, geven aan dat zij bepaalde kennis over en van het sociaal domein missen. *‘Het is niet mijn corebusiness, waardoor ik sommige dingen moet nalezen’*, aldus een van de respondenten.

Zes maanden na de start van de experimentele werkwijze geven alle medewerkers re-integratie ex-gedetineerden nog altijd aan erg gemotiveerd te zijn om verder te gaan met het experiment. Met het *willen en kunnen* van de medewerkers zit het dus wel goed. Echter, de AVG en de daarmee gepaard gaande informatiedeling heeft er toe geleid dat kritisch moet worden nagedacht over de huidige indeling van de medewerkers re-integratie ex-gedetineerden. De medewerkers die gedetacheerd zijn aan de gemeente voor deze functie hebben namelijk allen een zogeheten ‘dubbele pet’ op. Dit maakt dat zij bijvoorbeeld over informatie (kunnen) beschikken vanuit hun rol als medewerker re-integratie ex-gedetineerden, die zij vanuit hun functie als reclasseringsambtenaar niet zouden kunnen of mogen hebben.

Met het oog op privacywetgeving is dit laatste problematisch. Niet alleen de medewerkers met een ‘dubbele pet’, maar ook de overige medewerkers re-integratie ex-gedetineerden beamen dit knelpunt. Tijdens een gesprek over de rol van de SMO en reclassering op 11 september 2018 is daarom besloten om voor de structurele invulling van deze werkwijze een oplossing te zoeken voor dit ‘dubbele petten probleem’. In het beoogde plan werd de toevoeging van de SMO en reclassering vooral als een groot winstpunt gezien vanwege de specifieke expertise van deze medewerkers, alsook de kortere lijntjes en het grotere netwerk. Echter, in combinatie met de gedachtegang van de AVG is in de loop van het experiment steeds meer het besef gegroeid dat de huidige samenstelling van de medewerkers re-integratie ex-gedetineerden de schijn van belangen en doelenverstrengeling kan wekken. Ook valt te betwisten of deze rolverdeling ‘behoorlijk’ is in de zin van de AVG.

5.3.5 Veranderingen (socio-economische situatie)

Op 17 juli 2018 werd melding gemaakt van het feit dat het DPAN-systeem wordt vernieuwd. De detentiemeldingen worden normaliter op PI-niveau gemaakt. Ter illustratie: wanneer een gedetineerde gedetineerd raakt in PI Vught, maakt PI Vught een melding van deze detentie in het DPAN-systeem. In plaats van deze detentiemeldingen nog langer op PI-niveau te maken, is afgelopen zomer besloten de detentiemeldingen in de toekomst op landelijk niveau te maken. Het gevolg van het doorvoeren van deze vernieuwing zorgt ervoor dat de werkelijke detentiemeldingen *mogelijk* achterlopen op schema. Hierdoor kan een detentiemelding zelfs zo laat worden ontvangen dat de gedetineerde inmiddels al weer ex-gedetineerd is. Door deze verandering wordt het lastig gemaakt om alle gedetineerden die tot de pilotdoelgroep behoren al tijdens detentie te kunnen spreken.

5.3.6 Netwerk

Voorafgaand aan de start van de experimentele werkwijze is tijdens de interviewgesprekken gevraagd naar de verwachtingen omtrent de samenwerking met de penitentiaire inrichtingen Vught, Dordrecht en Grave. In vrijwel alle interviews werd aangegeven dat de afstand tussen de PI en de gemeente naar verwachting kleiner wordt. *‘We moeten er achter komen wat nodig is om een open communicatielijn te zijn, waardoor je in een vroegtijdig stadium kunt weten wat een klant nodig heeft na detentie en wat nodig is op ondersteunend gebied vanuit de gemeente’*, zo spreekt een van de geïnterviewde. Een andere respondent heeft het volgende aangegeven: *‘Het is belangrijk dat*

casemanagers niet denken; jullie pakken ons werk af. Zes maanden na de start van de experimentele werkwijze geeft het merendeel van de geïnterviewde inderdaad aan dat de samenwerking met de PI's in positieve zin is veranderd. Ook casemanagers in de PI geven aan tevreden te zijn met deze werkwijze van de gemeente Breda. *‘Vooral zo doorgaan!’*, roept een van de casemanagers tijdens een telefonisch gesprek.

Daarnaast was een van de beoogde doelen in het experiment het versterken van de relatie en samenwerking met overige relevante actoren en partners. In de interviews kwamen op de vraag of de samenwerking door het experiment met relevante (zorg)partners en actoren is verbeterd wisselende antwoorden. Zo gaf een van de professionals aan niet het idee te hebben dat de samenwerking is versterkt door het experiment: *‘In sommige gevallen heb je het idee sneller binnen te komen, maar met anderen kun je niet samenwerken’*. Een andere respondent geeft aan dat de samenwerking met partners als de reclassering en SMO goed verloopt. *‘Dit komt wel voornamelijk doordat zij nu ook tot ons team behoren’*.

5.3.7 Conclusie: succes- en knelfactoren?

Zoals eerder in deze thesis is aangegeven, betreft dit onderzoek een tussenevaluatie van de experimentele werkwijze van de gemeente Breda. Er is sprake van een procesevaluatie. De invoering en uitvoering van de interventie wordt op de voet gevolgd, waardoor tijdig genoeg kan worden bijgestuurd. Op basis van de succes- en knelfactoren volgens de betrokken professionals in het werkveld kan de experimentele werkwijze waar nodig worden aangepast.

De grootste succesfactor van de experimentele werkwijze van de gemeente Breda is volgens de professionals het eerder en beter in zicht hebben van de ex-gedetineerde burger. *‘Ik heb dit zelfs terug gehoord van klanten. Zij geven aan weer zin te hebben om naar buiten te gaan. Zij weten zelf niet hoe ze alles moeten organiseren, maar wij leggen het dan helder uit en dan begrijpen ze het weer. Ze zijn vooral ook verrast door onze hulp’*, zo geeft een van de geïnterviewde personen aan. Maar naast dit succes, zijn er ook een aantal obstakels genoemd die de komende tijd aandacht vereisen. Een onvoorzien knelpunt is bijvoorbeeld het niet-oppakken van de integrale regisseursrol, waardoor de ex-gedetineerde niet op een juiste en volledige wijze kan worden geholpen bij zijn terugkeer in de samenleving. Daarnaast dient, gelet op de AVG, te worden nagedacht over een andere samenstelling van de medewerkers re-integratie ex-gedetineerden. Bovendien is aangegeven dat het gesprek met DJI moet worden aangegaan over de te late of helemaal niet ontvangen DPAN-meldingen, zodat gestreefd kan worden naar een bereik van 100% aan pilotkandidaten.

Hetgeen bij bovenstaande conclusie wel dient te worden opgemerkt, is dat deze conclusie gebaseerd is op de antwoorden en ervaringen die de professionals uit het werkveld met de onderzoeker hebben gedeeld. Vanwege de hoge mate van betrokkenheid van de professionals bij de experimentele werkwijze, is er mogelijk sprake van een bepaalde bias in de gegeven antwoorden op de interviewvragen omtrent de mate van effectiviteit van de experimentele werkwijze van de gemeente Breda. De gevonden resultaten zijn daarmee niet objectief en dienen kritisch bekeken te worden.

5.4 Kosten en baten experimentele werkwijze

In deze vierde paragraaf staat onderstaande vraag centraal:

‘Wat zijn de maatschappelijke kosten en baten van de experimentele werkwijze van de gemeente Breda en hoe verhouden deze zich tot elkaar?’

Hetgeen direct dient te worden vermeld, is dat op dit moment nog geen uitspraak kan worden gedaan over de baten van de experimentele werkwijze van de gemeente Breda. De grote hoeveelheid aan ontbrekende data gecombineerd met het feit dat de onderzoekaantallen nog erg beperkt zijn, maakt dat er nog geen sluitende uitspraken kunnen worden gedaan omtrent de effectiviteit van de experimentele werkwijze. De baten zijn tot op heden dus nog niet inzichtelijk. Hetgeen wel inzichtelijk is, zijn de gemaakte kosten voor dit project voor het jaar 2018.

5.4.1 Projectkosten City Deal

In het projectplan van de gemeente Breda omtrent de City Deal Zorg voor Veiligheid in de stad (2018), staat beschreven dat er in 2018 een budget van €150.000 beschikbaar is voor de experimenten re-integratie van ex-gedetineerden en transforensische zorg in de gemeente Breda. Specifiek voor het experiment de re-integratie van ex-gedetineerden is een bedrag beschikbaar gesteld van €2.400 voor onkosten. Daarnaast is een bedrag van €20.000 beschikbaar voor wat betreft algemeen werkbudget (dit geldt voor beide experimenten). Een dynamische agenda vraagt immers om financiële ruimte om mee te kunnen bewegen met deze dynamiek, zo luidt het projectplan van de gemeente Breda (2018). Voor onvoorziene kosten wordt een bedrag van €5.180 ter beschikking gesteld. Dit bedrag is beschikbaar gesteld voor beide experimenten.

5.4.2 Kosten medewerkers re-integratie ex-gedetineerden

De kosten voor de medewerkers re-integratie ex-gedetineerden die in kaart zijn gebracht, bestaan uit de salariskosten voor de medewerkers re-integratie ex-gedetineerden, de reiskosten die worden gemaakt van en naar de PI's en de scholingskosten in de vorm van coaching en trainingen.

Voor de pilot geldt dat een totale inzet van 1,5 Fte wordt ingezet. De personeelskosten van alle medewerkers re-integratie ex-gedetineerden tezamen bedraagt een kostenpost van ongeveer €73.000 per jaar. De gemiddelde reiskosten van en naar de PI's Vught, Grave of Dordrecht en de gemeente Breda bedragen ongeveer €1.500 per jaar. Dit is gebaseerd op een gemiddelde reisafstand van 52 kilometer van de gemeente Breda naar de penitentiaire inrichtingen met een reiskostenvergoeding van €0,19 per kilometer. Daarnaast is een bedrag van €2.500 beschikbaar gesteld voor (eventuele) onkosten, kosten voor coaching, trainingen en intervisie.

5.4.3. Mogelijke baten

Hoewel de daadwerkelijke baten van de experimentele werkwijze omtrent de re-integratie van ex-gedetineerden voor de gemeente Breda nog niet in kaart kunnen worden gebracht, zijn er wel een aantal *mogelijke* baten op te noemen. Deze *mogelijke* baten worden genoemd in een onderzoeksrapport van het WODC waarin onderzoek is gedaan naar de kosten en baten van maatschappelijke (re-)integratie van (ex-)gedetineerden.

Om te streven naar een betere re-integratie van ex-gedetineerden, wordt door de overheid en andere relevante ketenpartners ingezet op het faciliteren van de vijf basisvoorwaarden. Indien deze vijf leefgebieden op orde worden gebracht, zou dit *mogelijk* de volgende baten voor de ex-

gedetineerde burger (en uiteraard indirect ook voor de rest van de samenleving) op kunnen leveren: een grotere mate van weerbaarheid, meer zelfvertrouwen, betere huisvesting, betere gezondheid, beter in staat zijn om met geld om te gaan, betere sociale participatie en meer competenties; onder andere door het hervatten of afronden van een opleiding (De Koning, et al., 2016, p. 11). Daar rechtstreeks mee verbonden, leidt een betere re-integratie van de ex-gedetineerde burger tot een grotere kans op een baan en een minder grote kans op recidive. Een vergrote kans op uitstroom naar werk houdt daarmee weer verband met een besparing op (gemeentelijke) uitkeringen, extra productie van middelen en goederen en meer belastingopbrengsten (De Koning, et al., 2016, p. 13). Een betere gezondheid levert een besparing op zorgkosten op en een minder grote kans op recidive houdt weer verband met een vermindering van detentiekosten en een vermindering van overlast (De Koning, et al., 2016, p. 13).

5.4.4 Conclusie: kosten en baten in evenwicht?

Omwille van eerder genoemde redenen zijn de baten van de experimentele werkwijze van de gemeente Breda tot op heden nog niet inzichtelijk. Daarentegen zijn wel een aantal *mogelijke* baten in bovenstaande paragraaf besproken die ook voor de gemeente Breda van toepassing zouden kunnen zijn. Wanneer bij de eindevaluatie van het experiment wordt nagedacht over de structurele invulling van deze experimentele nazorgtaak, is het dan wel van belang om de daadwerkelijke baten inzichtelijk te hebben. De baten dienen namelijk afgezet te worden tegenover de kosten van het experiment om zodoende te zien of de kosten en baten nog met elkaar in evenwicht zijn. Indien de kosten van de experimentele werkwijze namelijk niet opwegen tegen de baten van het experiment, dan kan gesproken worden van disproportioneel veiligheidsbeleid. Dit laatste dient voorkomen te worden.

5.5 Verschillen en overeenkomsten Tilburg en Breda

In deze laatste paragraaf wordt onderstaande deelvraag beantwoord:

‘Wat zijn de eventuele verschillen tussen de resultaten van de experimentele werkwijze van de gemeente Tilburg en de gemeente Breda en hoe zijn deze te verklaren?’

Hoewel de gemeente Tilburg en Breda beide trekker zijn van het City Deal experiment de re-integratie van ex-gedetineerden, verschilt de invulling die beide gemeenten aan het experiment geven toch in enkele opzichten van elkaar. Deze verschillen worden hieronder kort beschreven. Ook op de (verschillen in) resultaten van beide gemeenten wordt nader ingezoomd.

5.5.1 Beschrijving werkwijze gemeente Tilburg

Alvorens de verschillen in resultaten tussen beide gemeenten worden besproken, is het ook van belang aandacht te schenken aan de verschillende werkwijzen van de gemeente Tilburg en Breda. Gezien in deze thesis al uitgebreid is stilgestaan bij het werkproces van de gemeente Breda, wordt in deze deelparagraaf kort het werkproces van de gemeente Tilburg geschetst om daarna in te kunnen zoomen op de verschillen tussen beide gemeenten.

Een van de grote verschillen tussen Tilburg en Breda is bijvoorbeeld het moment waarop de experimentele werkwijze van start is gegaan. De gemeente Tilburg is al in januari 2018 begonnen met de experimentele werkwijze, terwijl in Breda pas halverwege april 2018 van start is gegaan met het City Deal experiment. Daarnaast bestaat het re-integratieteam in de gemeente Tilburg al enige tijd. Het team bestaat uit vijf personen, samen goed voor ruim 4 Fte. Voordat het experiment van start ging, bezocht dit team de penitentiaire inrichtingen Vught, Grave en Dordrecht al. Overigens bezoeken zij niet alleen Tilburgse gedetineerden, ook gedetineerde inwoners van de regiogemeenten Dongen, Gilze en Rijen, Goirle, Heusden, Hilvarenbeek, Loon op Zand, Oisterwijk en Waalwijk worden bezocht. Hetgeen wel moet worden opgemerkt is dat de experimentele maatregelen alleen ingezet kunnen worden voor de gedetineerde inwoners van de gemeente Tilburg. Gedetineerde inwoners uit de gemeente Tilburg of de regiogemeenten die in de overige PI's in Nederland zijn geplaatst, ontvangen tijdens detentie schriftelijk een nazorgaanbod van de gemeente Tilburg.

Een ander groot verschil tussen Tilburg en Breda is de samenstelling en werkwijze van het re-integratieteam. De medewerkers van het re-integratieteam van de gemeente Tilburg werken allen in dienst van de gemeente Tilburg. Zij noemen zichzelf ook wel casemanagers gezien het feit dat zij niet alleen hulpvragen tijdens detentie ophalen, maar vervolgens zelf ook de benodigde acties uitzetten op de relevante leefgebieden. Hoewel de uitvoering van deze acties in vele gevallen bij een andere afdeling van de gemeente of ketenpartner ligt, blijft de regie over de casus wel bij de casemanager liggen. Het re-integratieteam is fysiek gevestigd in het ‘Zorg- en Veiligheidshuis Midden-Brabant’. Daarnaast geldt dat de gemeente Tilburg de volgende experimentele maatregelen kan toepassen: het loslaten van de kostendelersnorm, het laten herleven van de uitkering, het verschaffen van liquiditeit en het verschaffen van bijzondere bijstand in de vorm van doorbetaling vaste lasten.

5.5.2 Verschillen en overeenkomsten in resultaten

Wanneer we kijken naar het aantal keren dat de experimentele maatregel *het loslaten van de kostendelersnorm* en *het laten herleven van de uitkering* in de gemeente Tilburg en Breda is toegepast, valt op dat van deze eerst genoemde experimentele maatregel in beide gemeenten nog geen gebruik is gemaakt. De experimentele maatregel *het laten herleven van de uitkering* is, op basis

van de beschikbare informatie, wel een aantal keer door de gemeente Tilburg toegepast maar in mindere mate dan de onderzoeker persoonlijk had verwacht. Het gegeven dat dit verwachte aantal niet overeenkomt met het werkelijke aantal kan mogelijk verklaard worden door de manier van dataregistratie aan de voorkant, zo beargumenteert de onderzoeker. Hierdoor lijkt het alsof slechts een kleine groep aan de voorwaarden die ten grondslag liggen aan de experimentele maatregel voldoen. In werkelijkheid zou het aantal keren dat de experimentele maatregel in Tilburg is toegepast dus hoger kunnen zijn. In de gemeente Breda is de experimentele maatregel *het laten herleven van de uitkering* dertien keer toegepast.²⁷ Gekeken naar dit laatste punt is er dus een verschil waarneembaar tussen de gemeente Tilburg en Breda.

Voor wat betreft de kwantitatieve resultaten uit het onderzoek van de gemeente Tilburg geldt dat er door de beperkte dataregistratie een groot gedeelte aan data ontbreekt. Dit maakt het, net zoals voor de gemeente Breda het geval is, lastig om sluitende uitspraken te kunnen doen omtrent de mate van effectiviteit van de experimentele werkwijze van de gemeente Tilburg. In dit opzicht komen beide gemeenten dus overeen met elkaar. Hetgeen wel opvalt is dat 50% van de gedetineerden die bezocht behoren te worden niet gesproken worden door de casemanagers van de gemeente Tilburg. Voor wat betreft de gemeente Breda ligt het percentage aan niet gesproken gedetineerden op ongeveer 30%. Volgens de onderzoeker van de gemeente Tilburg is het percentage van 50% aan niet-gesproken personen (voor wat betreft Tilburg) te verklaren door een te lage capaciteit. De werkdruk ligt erg hoog, waardoor het niet mogelijk is om alle gedetineerden te spreken. Dit geldt met name voor de groep gedetineerden die korter dan twee weken gedetineerd zitten. Van de groep gedetineerden met een detentieduur van twee weken of langer wordt 60% gesproken. Van de groep gedetineerden met een detentieduur van drie weken of langer wordt 80% gesproken (Vis, 2018). Hetgeen wel uit onderzoek is gebleken, is dat er een verband bestaat tussen het bezoeken van gedetineerden in de PI en het (eerder) beschikken over inkomen (Vis, 2018). Het bezoeken van gedetineerde burgers al tijdens detentie lijkt dus een positief verschil te maken, in elk geval op het leefgebied werk, inkomen of dagbesteding.

5.5.3 Conclusie: wat te leren van Tilburg?

Doordat de samenstelling van het re-integratieteam van de gemeente Tilburg bestaat uit medewerkers van de gemeente zelf, wordt binnen dit team niet het risico van het ‘dubbele petten probleem’ gelopen. Om de lijnen met belangrijke ketenpartners te versterken en kort te houden, is er voor gekozen om het re-integratieteam van de gemeente Tilburg fysiek in het ‘Zorg- en Veiligheidshuis Midden-Brabant’ te vestigen. Wellicht kan de gemeente Breda eenzelfde constructie overwegen, gezien het feit dat een samenstelling van gedetacheerde medewerkers re-integratie ex-gedetineerden vanuit andere werkgevers als de SMO en reclassering geen juiste optie blijkt te zijn.

Daarnaast heeft de gemeente Tilburg er voor gekozen om de regie over een bepaalde casus niet over te dragen aan een regisseur in het sociaal domein, maar blijft de regie bij de casemanager van het re-integratieteam liggen. Hiermee ondervangt de gemeente Tilburg het probleem van het niet-oppakken van de integrale regisseursrol, hetgeen de gemeente Breda momenteel wel als knelpunt ervaart. Mogelijk zou bij de voortzetting en structurele invulling van de nazorgtaak binnen de gemeente Breda daarom nagedacht kunnen worden over een regierol die bij de medewerker re-

²⁷ Aanvullende informatie omtrent deze experimentele maatregelen specifiek voor de gemeente Breda staan beschreven in deelparagraaf 5.2 van dit hoofdstuk.

integratie ex-gedetineerde blijft liggen. De arbeidsintensiviteit neemt daarmee wel toe. Met een totale inzet van 4 Fte lukt het de casemanagers van de gemeente Tilburg niet om alle gedetineerden tijdig te spreken in de PI. Het zal daarmee voor de gemeente Breda een uitdaging worden om, in de huidige samenstelling met een totale inzet van 1,5 Fte voor de pilot, niet alleen alle Bredase gedetineerden te bezoeken maar ook regie te voeren en te houden op al deze burgers. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat het re-integratieteam van de gemeente Tilburg niet alleen op bezoek gaat bij Tilburgse gedetineerden, maar dat ook gedetineerde inwoners uit regiogemeenten worden bezocht. Bovendien is de totale uitstroom van Tilburgse gedetineerden op jaarbasis een stuk hoger dan het aantal Bredase (ex-)gedetineerden dat jaarlijks uitstroomt.

Ondanks het feit dat beide gemeenten trekker zijn van het City Deal experiment re-integratie ex-gedetineerden, blijven er toch enkele verschillen bestaan tussen beide gemeenten. Het feit dat er tussen beide gemeenten verschillen in werkwijzen en resultaten te vinden zijn, kan in deze situatie juist als positief worden beschouwd. Wanneer beide gemeenten gedurende één jaar lang de ruimte krijgen om te experimenteren om vervolgens het beste van beide gemeenten te kunnen combineren, maakt dit dat er in volledige zin gebruik is gemaakt van de experimenteerruimte die door de City Deal is verkregen. Dit proces kan daarmee gekenmerkt worden als het zogeheten groendrukdenken; gedurende het experiment wordt van elkaars ervaringen geleerd en op basis daarvan wordt de experimentele werkwijze bijgesteld en geoptimaliseerd.

Conclusie

In dit zesde hoofdstuk wordt de conclusie van het onderzoek beschreven. Een voor een worden de verschillende deelvragen langsgelopen. Tot slot wordt antwoord gegeven op de centrale vraagstelling van deze thesis:

‘In hoeverre is het experiment effectief in het terugdringen van de kans op recidive en welke elementen maken dat het experiment effectief is?’

Hoewel in meerdere bronnen, verschillende literatuur en officiële overheidsdocumenten wordt gesproken over een causaal verband tussen het op orde hebben van de vijf leefgebieden en een verminderde kans op recidive is, in tegenstelling tot hetgeen wordt vermeld, dit causale verband in werkelijkheid nog niet gevonden. Gegeven de grote hoeveelheid aan opgehaalde data in dit onderzoek, is geprobeerd in deze thesis te toetsen in hoeverre het op orde hebben van de vijf basisvoorwaarden bijdraagt aan een verminderde kans op recidive. Op basis van onze gecombineerde dataset is er enkel een causaal verband gevonden tussen de variabele onderdak of huisvesting en recidive. Voor de overige variabelen is *geen* significant verschil gevonden. Ook in dit onderzoek moet dus geconcludeerd worden dat er nog altijd *geen* causaal verband is gevonden tussen de vijf leefgebieden en de verminderde kans op recidive. In het volgende hoofdstuk, de discussie, wordt nader ingezoomd op dit resultaat.

In de tweede deelvraag is onderzocht in hoeverre de experimentele werkwijze van de gemeente Breda erin slaagt dat gedetineerden aan het eind van hun detentieperiode de vijf basisvoorwaarden vaker op orde hebben dan in het jaar daarvoor. Gezien het hoge aantal aan *missing values* in combinatie met het lage aantal onderzoekseenheden tot dusver, kan op basis van de huidige onderzoeksresultaten nog geen sluitend antwoord worden gegeven op deze tweede deelvraag. Hetgeen wel al kan worden geconcludeerd, is dat de ex-gedetineerde burger door de experimentele werkwijze meer en beter in beeld is bij de gemeente Breda. Het aanbieden van een spreekuurgesprek al tijdens detentie zorgt er namelijk voor dat de problematiek op de vijf leefgebieden meer dan in het jaar hiervoor inzichtelijk wordt gemaakt. Op basis van dit inzicht wordt vervolgens duidelijk hoe de doelgroep er uit ziet en op welke basisvoorwaarde(n) inzet vereist is.

In de derde deelvraag van deze thesis is aandacht besteed aan de succesfactoren en knelpunten van het experiment volgens de betrokken professionals in het werkveld. Het voornaamst genoemde succes van de experimentele werkwijze is, zoals hiervoor al genoemd, het beter in beeld hebben van de ex-gedetineerde burger. Maar naast dit succes zijn er ook een aantal knelpunten genoemd. Zo wordt de integrale regierol door regisseurs binnen het sociaal domein van de gemeente Breda niet voldoende opgepakt volgens de respondenten, hetgeen van invloed is op het re-integratieplan dat aan de ex-gedetineerde burger wordt aangeboden. Daarnaast worden verschillende (ex-)gedetineerde burgers nu ‘gemist’ doordat de DPAN-meldingen in sommige gevallen te laat of zelfs helemaal niet worden gemaakt. Dit knelpunt wordt in het discussie-hoofdstuk uitgebreider besproken. Tot slot heeft de AVG de medewerkers re-integratie ex-gedetineerden kritisch laten kijken naar de huidige rolverdeling van de medewerkers (SMO, reclassering). Het komend half jaar biedt het experiment ruimte om over deze knelpunten na te denken.

De vierde deelvraag heeft ingezoomd op de maatschappelijke kosten en baten van de experimentele werkwijze. Hoewel de kosten van het experiment voor het jaar 2018 wel zijn ingeschat, zijn de baten

van de experimentele werkwijze nog niet inzichtelijk. Dit maakt het op dit moment lastig om uitspraak te doen over de (dis)proportionaliteit van de experimentele werkwijze van de gemeente Breda.

Tot slot zijn in de laatste deelvraag de resultaten van de experimentele werkwijze van de gemeente Tilburg en Breda tegenover elkaar gezet. Het grootste verschil tussen beide gemeenten is dat er in de gemeente Tilburg al een zogeheten re-integratieteam bestond en al verschillende acties werden ondernomen op het gebied van nazorg (waaronder het bezoeken van gedetineerden in de PI). Enkel de experimentele maatregelen die voorhanden zijn gedurende het City Deal experiment zijn ‘nieuw’ voor de gemeente Tilburg. Voor de gemeente Breda zijn zowel de experimentele maatregelen als de medewerkers re-integratie ex-gedetineerden en de spreekuurgesprekken ‘nieuw’, waardoor duidelijker in beeld kan worden gebracht wat de experimentele werkwijze tot nu toe al oplevert voor de gemeente Breda. Verder kan, vanwege de beperkte onderzoeksresultaten, nog geen sluitende uitspraken worden gedaan over de eventuele verschillen in resultaten voortkomend uit beide experimenten.

Dus in hoeverre is het experiment nu effectief in het terugdringen van de kans op recidive en welke elementen maken dat het experiment effectief is? Voor nu kan deze thesis hier nog geen antwoord op bieden; het blijft momenteel vooral nog een *black box*. Deze tussenevaluatie heeft door middel van kwantitatieve data, kwalitatieve interpretaties van professionals en observaties van de onderzoeker verschillende knelpunten zichtbaar gemaakt die in de loop van het komende half jaar aandacht vereisen, om zodoende beter in beeld te krijgen in hoeverre het experiment effectief is en welke elementen maken dat het experiment effectief is. Voor nu zijn de onderzoeksresultaten nog te beperkt om op deze centrale vraag een sluitend antwoord te kunnen bieden. *Overall* gezien is op dit moment (ook hier) nog de grote vraag *what works* nu eigenlijk? Voordeel van de experimentele werkwijze is wel dat het *trial and error proces* nog een half jaar mag duren, waardoor voldoende ruimte is om de mate van effectiviteit van de experimentele werkwijze in vervolgonderzoek te meten.

Discussie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de beperkingen en tekortkomingen van het onderzoek in deze thesis. Verder worden een aantal aanbevelingen voor vervolgonderzoek uiteengezet. Tot slot wordt een kritische persoonlijke reflectie weergegeven.

7.1 Beperkingen onderzoek(methode)

Een van de belangrijkste beperkingen aan dit onderzoek is het gebrek aan beschikbare en volledige data om de problematiek op de vijf leefgebieden op verschillende momenten in tijd in kaart te brengen. Hoewel aanvankelijk werd gedacht dat de registratie van informatie en gegevens omtrent de problematiek op de vijf leefgebieden goed werd ondervangen in een van de gemeentelijke ICT-systemen (DPAN), bleek in de praktijk al snel dat deze dataregistratie geregeld onvolledig was. Om die reden zijn verschillende andere gemeentelijke databronnen (in combinatie met elkaar) geraadpleegd en uitgeput, hetgeen een enorm intensief en tijdrovend proces is geweest. Ondanks de hulp van gemeentelijke functionarissen bleek het enorm ingewikkeld te zijn om alle data boven tafel te krijgen. En ondanks dit intensieve en tijdrovende proces bleek ook tijdens deze dataverzameling al snel dat een groot gedeelte van alle gegevens ontbraken, niet volledig waren en/of niet actueel waren. Dit geeft deze data een lage mate van betrouwbaarheid. De procesmatige conclusie daarmee is dat er nog veel winst te behalen valt op het gebied van dataregistratie voor de gemeente Breda.

Bovendien is het feit dat deze data een lage mate van betrouwbaarheid kennen ook van invloed op de mate van betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten. De resultaten uit dit onderzoek komen namelijk voort uit de gevonden data, die in vele gevallen dus nog incompleet blijken te zijn. Niet alleen het duidelijk en helder in kaart brengen van de situatie op de vijf leefgebieden wordt hierdoor belemmerd, ook zorgen de beperkte data er voor dat er nog geen sluitende uitspraken kunnen worden gedaan over het effect van de experimentele werkwijze op de situatie op de vijf basisvoorwaarden. Het huidige aantal aan *missing values* is daar tot nu toe nog te hoog voor. Om een meer volledig en betrouwbaar beeld van de werkelijkheid te schetsen en overtuigende conclusies te kunnen verbinden aan de onderzoeksresultaten, is het dus allereerst noodzakelijk de ontbrekende data aan te vullen.

Daarnaast is een poging gedaan om het causale verband tussen de vijf leefgebieden en de kans op recidive te toetsen. Ook aan de onderzoeksresultaten van deze toetsen zitten enkele beperkingen. Zo is bijvoorbeeld alleen detentierecidive gemeten. Over de aard of omvang van een gepleegd delict is geen informatie weten te verschaffen, waardoor niet met zekerheid te zeggen is of er daadwerkelijk sprake is van een herhaling van (delinquent) gedrag. Wellicht kan in vervolgonderzoek wel inzicht worden verkregen in strafrechtelijke gegevens, waardoor ook algemene recidive kan worden gemeten. Daarnaast is de huidige onderzoeksperiode voor het meten van recidive erg beperkt. Waar recidive doorgaans binnen twee jaar na vrijlating uit detentie wordt gemeten, reikt de onderzoeksperiode in dit onderzoek niet dusdanig ver. De periode om überhaupt te kunnen recidiveren binnen de onderzoeksperiode is erg gering, zeker voor de groep die pas enkele dagen of weken vrij is gekomen (zij die behoren tot de experimentele groep). Dit levert daarmee momenteel mogelijk een vertekend beeld op.

Hierop aansluitend moet ook worden opgemerkt dat de monitoringsperiode voor de controle groep langer is dan voor de experimentele groep, hetgeen eveneens een onterecht vertekend beeld

oplevert. Daarnaast verschilt ook de wijze van dataverzameling voor beide groepen. Voor de controle groep is voornamelijk informatie opgehaald vanuit de (gemeentelijke) ICT-systemen die in vele gevallen erg beperkte informatie verschaffen. Voor de experimentele groep is voornamelijk informatie opgehaald vanuit de (ex-)gedetineerde burger zelf (tijdens de spreekuurgesprekken en tijdens het telefonische contact), hetgeen volgens de kwantitatieve resultaten uit hoofdstuk vijf meer informatie oplevert over de situatie op de vijf basisvoorwaarden. Ook deze verschillende wijzen van dataverzameling kunnen daarmee mogelijk een vertekent en minder betrouwbaar beeld opleveren.

Een van de beperkingen van experimenteel onderzoek is dat dit type onderzoek plaatsvindt middenin de complexe samenleving en daardoor aan allerlei (storende) factoren onderhevig is. Hoewel in dit onderzoek gebruik is gemaakt van een controle groep en experimentele groep en de condities voor beide groepen zo gelijk mogelijk zijn, kan niet met zekerheid worden gesteld dat overige (storende) factoren zijn uitgesloten bij de meting van een bepaalde interventie. Dit maakt het lastig uitspraak te doen over de werking van enkel een bepaalde interventie. Bovendien kan een experimenteel onderzoeksdesign wel aantonen dat een interventie wel of niet werkt, maar kan het niet verklaren *waarom* de interventie wel of niet werkt. Wanneer dit van belang is om te weten, bijvoorbeeld voor de structurele invulling van deze nazorgtaak, dan is een combinatie van onderzoeksmethoden vereist. Wellicht kan het kwalitatieve gedeelte van het onderzoek dan meer worden uitgebreid, bijvoorbeeld door interviews met (ex-)gedetineerde burgers zelf. Op deze manier wordt niet enkel aandacht geboden aan de mening van de professional in het werkveld. De professional kan immers door zijn of haar betrokkenheid een bepaalde bias in de beantwoording van de vraag *‘in hoeverre is het experiment effectief in het terugdringen van de kans op recidive en welke elementen maken dat het experiment effectief is’* hebben.

Tot slot moet worden opgemerkt dat wanneer de dataregistratie beter op orde is en daardoor sluitende uitspraken kunnen worden gedaan omtrent de resultaten van de gemeente Tilburg en de gemeente Breda afzonderlijk, ook uitsluitel kan worden geboden over de mate van externe validiteit en generaliseerbaarheid van de experimentele werkwijze omtrent de re-integratie van ex-gedetineerden.

7.2 Aanbevelingen

Primair is DPAN gericht op het vroegtijdig informeren van gemeenten over haar gedetineerde burgers, bijvoorbeeld over begin- en einddatum van detentie maar ook over de situatie en problematiek op de vijf leefgebieden. Hoewel deze informatie tussen PI's en gemeenten systematisch dient te worden uitgewisseld, laat dit onderzoek zien dat er van deze systematiek nog niet altijd sprake is. Naast dit onderzoek tonen ook andere recente onderzoeken aan dat van een behoorlijk deel van de gedetineerden geen informatie omtrent de situatie op de vijf basisvoorwaarden wordt geregistreerd in DPAN (Weijters, Rokven en Verweij, 2018, p. 62). Bovendien komt het voor dat DPAN-meldingen te laat of zelfs helemaal niet worden gemaakt.

Door onder andere aanscherpingen in de wet- en regelgeving voor gegevensuitwisseling werken het ministerie van Justitie en Veiligheid, DJI en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) momenteel aan een nieuwe werkwijze en ICT-oplossing voor het huidige DPAN (VNG, 2017). Gezien gemeenten voor een groot deel afhankelijk zijn van DPAN, zeker voor wat betreft begin- en einddatum detentie, is het van belang dat via DPAN relevante (strafrechtelijke) informatie op een

juiste, volledige en systematische wijze wordt overgedragen aan gemeenten. Indien deze informatie namelijk tekortschiet of helemaal niet ontvangen wordt, stelt dit gemeenten niet in staat proactief te reageren op een burger die in detentie raakt en na detentie terugkeert in de maatschappij.

Op basis van bovenstaande is mijn eerste aanbeveling dan ook om het gesprek aan te gaan met DJI omtrent een betere en vollediger registratie van relevante informatie voor wat betreft de problematiek van nazorgkandidaten. Zeker met het oog op een vernieuwde versie of vorm van DPAN is het van belang te achterhalen waarom de DPAN-formulieren vaker niet dan wel volledig worden ingevuld en waarom sommige detentiemeldingen überhaupt niet worden gemaakt. Wellicht zijn praktische problemen de oorzaak van een slechte registratie, denk aan een te hoge werkdruk in de PI of een te uitgebreid DPAN-formulier. Deze praktische obstakels zouden mogelijk ondervangen kunnen worden in het nieuwe DPAN, mits deze tijdig genoeg worden besproken tussen en met het ministerie van J&V, DJI en de VNG.

Daarnaast heeft de gemeente Breda de ambitie om in de toekomst data-gestuurd te werken. Om data-gestuurd te kunnen werken, is het van belang dat de dataregistratie volledig, juist en op orde is. Dit onderzoek heeft echter laten zien dat er nog een grote hoeveelheid aan data ontbreekt in de gemeentelijke ICT-systemen. Naast het gegeven dat bepaalde data onvolledig worden geregistreerd, beschikt de gemeente niet in alle gevallen over actuele data of registreert zij bepaalde data überhaupt (nog) niet. Alvorens de gemeente Breda data-gestuurd kan gaan werken, dient dit obstakel dus allereerst opgelost te worden.

Maar totdat dit nieuwe DPAN-systeem wordt geïmplementeerd en de gemeente Breda daadwerkelijk data-gestuurd kan gaan werken, blijft het van groot belang zicht te krijgen en te houden op de situatie op de vijf leefgebieden om zodoende een juist nazorgaanbod aan te kunnen bieden. Mijn tweede aanbeveling richt zich daarom op het voortzetten van de spreekuurgesprekken al tijdens detentie. Uit de onderzoeksresultaten blijkt namelijk dat het aantal *missing values* in de experimentele groep een stuk lager is in vergelijking met de controle groep. Oorzaak voor dit verschil in cijfers is het spreekuurgesprek. Zonder de spreekuurgesprekken mist de gemeente Breda een groot gedeelte aan informatie omtrent de vijf basisvoorwaarden, waardoor zij minder goed kan anticiperen op de terugkeer van haar (ex-)gedetineerde burgers. Met behulp van de juiste en relevante informatie wordt de gemeente Breda meer in staat gesteld om vroegtijdig een persoonlijk re-integratieplan op te kunnen stellen, hetgeen de kans op recidive, overlast en maatschappelijke kosten beoogt te reduceren.

Voor wat betreft vervolgonderzoek, is mijn volgende aanbeveling om de variabele schulden(problematiek) op een andere wijze dan nu het geval is in kaart te brengen. Het is namelijk logisch dat iemand die voorafgaand aan detentie schulden heeft, na detentie nog steeds schulden heeft. Gedurende detentie worden immers geen (legale) inkomsten gegenereerd, waardoor schulden niet kunnen worden afgelost. Om die reden is het wellicht meer relevant te registreren of er al sprake is van schuldhelpverlening of niet. Eventueel kan middels een steekproef nog meer worden ingezoomd op de schuldenproblematiek van een aantal (ex-)gedetineerde burgers.

Bovendien beveel ik aan om nog eens nader te kijken naar de experimentele maatregel *het loslaten van de kostendelersnorm*. Tot op heden is er namelijk nog geen gebruik gemaakt van deze

experimentele maatregel. Het is interessant te onderzoeken waarom er nog geen gebruik is gemaakt van deze experimentele maatregel. Wellicht is er, in tegenstelling tot hetgeen werd verwacht, helemaal geen behoefte aan een experimentele maatregel omtrent onderdak of huisvesting omdat de problematiek op dit leefgebied volgens de ex-gedetineerde burger zelf niet heel groot is. Indien dit laatste het geval is, zou nagedacht kunnen worden over een andere experimentele maatregel bijvoorbeeld met betrekking tot schulden(problematiek).

Bij de re-integratie van ex-gedetineerden naar Noors voorbeeld wordt veel belang gehecht aan een sterk sociaal netwerk. Hetgeen voorkomen dient te worden, is dat de gedetineerde in een sociaal isolement terecht komt. Dit beperkt namelijk de mogelijkheden tot een goede en juiste re-integratie in de samenleving. Een sociaal netwerk wordt hier als een beschermende factor gezien; het houdt verband met een verminderde kans op crimineel gedrag. Aangezien de recidivecijfers in Noorwegen gering zijn en de gemeente Breda momenteel nog een half jaar lang kan en mag experimenteren op het gebied van nazorg, beveel ik aan om nader te kijken naar een sociaal netwerk als beschermende factor. Wellicht bestaan er hulpvragen bij (ex-)gedetineerden omtrent een sociaal netwerk. Indien dit het geval is, zou de gemeente na kunnen denken over bijvoorbeeld het inschakelen van *buddyzorg*. Immers: nog altijd geldt *what works*?

Tot slot is het van belang om bij de eindevaluatie van de experimentele werkwijze van de gemeente Breda een maatschappelijke kosten-batenanalyse uit te voeren. Op dit moment zijn de resultaten voortkomend uit het onderzoek nog te beperkt om iets te zeggen over de baten van het experiment. Voor de gemeente Breda is het wel van belang dat deze kosten en baten tegen elkaar worden afgewogen wanneer wordt nagedacht over een structurele invulling van deze nazorgtaak. Mijn laatste aanbeveling is dan ook om een maatschappelijke kosten-batenanalyse uit te voeren om zodoende te kijken of er sprake is van (dis)proportioneel veiligheidsbeleid.

7.3 Kritische reflectie

Een van de eerste onderzoeksbevindingen gedurende dit onderzoeksproces was de bevinding dat er geen wetenschappelijke onderbouwing bestaat voor het causale verband tussen de vijf leefgebieden en de kans op recidive. Hoewel in verschillende bronnen, literatuur en overige officiële beleidsstukken wordt vermeld dat de vijf leefgebieden gebaseerd zijn op wetenschappelijk onderzoek, liep een langdurige en tijdrovende zoektocht naar dit wetenschappelijk onderzoek al snel spaak. Het wetenschappelijk onderzoek leek haast onvindbaar. Om die reden is aan verschillende personen binnen het Ministerie van Justitie en Veiligheid gevraagd waar het wetenschappelijk onderzoek, waar het gehele re-integratiebeleid van Nederland op is gebaseerd, te vinden is. Het antwoord op deze vraag kwam pas enkele weken later. In de toegestuurde email werd beschreven dat er *geen* wetenschappelijk onderzoek bestaat waarin een causaal verband is gevonden tussen de vijf leefgebieden en een verminderde kans op recidive. De keuze voor juist deze vijf leefgebieden is gebaseerd op basis van ruim 25 jaar praktijkervaring van professionals, zo werd in de email gecommuniceerd. Het feit dat in meerdere literatuurbronnen en beleidsdocumenten zonder meer dit veronderstelde causale verband wordt aangenomen, heeft mij erg doen verbazen. Dit roept tevens de vraag op in hoeveel gevallen in officiële overheidscommunicatie wordt beschreven dat beleid is gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek, terwijl dit in feite niet waar blijkt te zijn.

Literatuurlijst

- Andrews, D., J. Bonta & R. Hoge (1990). *Classification for effective rehabilitation. Rediscovering psychology*. Criminal Justice and Behaviour, 17. Pp: 19 – 51.
- Andrews, D. & J. Bonta (1998). *The Psychology of Conduct*. Anderson Publishing co. (second edition).
- Basberg Neumann, C. (2012). *Imprisoning the soul*. In T. Ugelvik en J. Dullum (eds.) *exceptionalism? Nordic prison policy and practice*. Abingdon & New York: Routledge. Pp: 143 – 144.
- Beerthuizen, M., K. Beijersbergen, S. Noordhuizen en G. Weijters (2015). *Vierde meting van de monitor nazorg ex-gedetineerden*. Cahier 2015 – 11. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum. P: 11.
- Berg, M. & B. Huebner (2011). *Reentry and the ties that bind: An examination of social ties, employment and recidivism*. Justice Quarterly 28 (2). Pp: 382 – 410.
- Berk, A. de (2016). *Chi-kwadraattoets*. Ensie. URL: <https://www.ensie.nl/afra-de-berk/chi-kwadraattoets>, bron geraadpleegd op 18-09-2018.
- Boer, M. de & M. Noom (2005). *Gedwongen motivatie: OTS-jongeren en hun motivatie voor hulpverlening*. Amsterdam: SWP.
- Boer, F. De (2006). *Mixed methods: een nieuwe methodologische benadering?* Kwalon 32, jaargang 11, nr.2. P: 9.
- Bonta, J. (1995). *The Responsivity Principle and Offender Rehabilitation*. Forum on Corrections Research, 7, (3). Pp: 34 – 37.
- Boone, M. & R. Poort (2002). *Wat werkt (niet) in Nederland. De What Works-principes toegepast op het programma-aanbod van de Reclassering*. Justitiële Verkenningen, 8. Pp: 48 – 64.
- Bosker, J. (2009). *Gestructureerd beslissen over reclasseringsinterventies*. PROCES (88). Pp: 169 – 173.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods. 4th Edition*. Oxford: Oxford University Press. P: 47.
- Burssens, D. (2007). *Hoe evident is evidencebased beleid?* Leuven: Alert, jaargang 33, nummer 3. Pp: 53 – 54.
- Cahar, P. & S. Dalal (2013). *Deadlock Resolution Techniques: An Overview*. International Journal of Scientific and Research Publications, 3, (7). Faridabad, Haryana: Manav Rachna International University.
- Caluwé, L. de (1998). *Denken over veranderen in vijf kleuren*. M&O, tijdschrift voor Management en Organisatie, 52 (4). Pp: 7 – 27.
- Caluwé, L. de & H. Vermaak (2013). *Leren veranderen*. Vakmedianet Management.
- City Deal covenant (2017). *City Deal Zorg voor Veiligheid in de stad*. Tilburg.
- City Deal Zorg voor Veiligheid in de Stad (2018). *Plan van aanpak voor de invulling van de City Deal in Breda*. Breda: Gemeente Breda.
- Cook (2002). *Randomized experiments in educational policy research: a critical examination of the reasons the educational evaluation community has offered for not doing them*. In: Educational Evaluation and Policy Analysis, Vol. 24 (3). Pp: 175 – 199.
- Dienst Justitiële Inrichtingen (2012). *Samen aan de slag met de gedetineerde. De PI als uw ketenpartner*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie. P: 2 – 10.

- Davies, H. & S. Nutley (1999). *The Rise and Rise of Evidence*. Health Care, Public Money & Management, 19 (1). Pp: 9 – 16.
- Dienst Justitiële Inrichtingen (2014). *Richting aan re-integratie. Convenant re-integratie van (ex-)gedetineerden*. Den Haag: Dienst Justitiële Inrichtingen. P: 11.
- Dienst Justitiële Inrichtingen (2018). *Minister Dekker presenteert visie op gevangenisstraf*. URL: <https://www.dji.nl/pers-media/nieuws/2018/minister-dekker-presenteert-visie-op-gevangenisstraf.aspx>, bron geraadpleegd op 21-08-2018.
- Dirkzwager, A. , P. Nieuwbeerta & J. Fiselier (2009). *Onbedoelde gevolgen van vrijheidsstraffen*. Tijdschrift voor Criminologie, 51. Pp: 21 – 41.
- Donner, J.P.H. (2004). *Criminaliteitsbeheersing*. Brief van de Minister van Justitie aan de Voorzitter van de Kamer der Staten-Generaal. 2004/05, 27834, nr. 36. Den Haag: Tweede Kamer der Staten Generaal.
- Duijvenbooden, K. van & W. Pattje (2010). *Stand van zaken. Implementatie Samenwerkingsmodel Nazorg binnen het Gevangeniswezen en binnen gemeenten*. Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Pp: 4 – 7.
- Duijvenbooden, K. van (2015). *De gedachte achter nazorg ex-gedetineerden*. In J. Van Vliet: *De recidivist als medeburger*. Amsterdam: Uitgeverij SWP Amsterdam. Pp: 25 – 26.
- Giacomini, M. & D. Cook (2000). *Users's guides to the medical literature XXIII. Qualitative research in health care. Are the results of the study valid?* Evidence-Based Medicine Working Group (2). Pp: 284 – 357.
- Glaser, D. (1964). *Effectiveness of a probation and parole system*. Indianapolis, IN: Bobbs-Merrill.
- Graffam, J., A. Shinkfield & L. Hardcastle (2008). *The perceived employability of ex-prisoners and offenders*. International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology 52. Pp: 673 – 685.
- International Centre for Prison Studies (n.d.). *World Prison Brief Data: Norway*. URL: <http://prisonstudies.org/country/norway>, bron geraadpleegd op 16-07-2018.
- James, E. (2013). *Bastoy: The Norwegian prison that works*. URL: <http://www.theguardian.com/society/2013/sep/04/bastoy-norwegian-prison-works>, bron geraadpleegd op 16-07-2018.
- Kasper, J. (2015). *Strafuitvoering in Scandinavië. Scandinavisch exceptionalisme in de gevangenis in Noorwegen: feit of fictie?* Universiteit Gent: Gent. Pp: 35 – 57.
- Keve, P. (1991). *Prisons and the American conscience: A history of U.S. federal corrections*. Carbondale: Southern Illinois University Press. P: 216.
- Kooreman, P. & J. Potters (2011). *De gouden standaard: veldexperimenten in de voorbereiding en evaluatie van beleid*. TPEDigitaal 5 (3). Pp: 76 – 90.
- Kristoffersen, R., H. Graunbøl, B. Kielstrup, M. Muiluvuori, S. Tyni, E. Baldursson, H. Guðmundsdóttir, L. Krantz, K. Lindstén (2010). *Retur: en nordisk undersøgelse af recidiv blandt klienter i kriminalforsorgen*. Oslo: KRUS.
- Hoeve, M., G.J. Stams, M. van der Zouwen, M. Vergeer, K. Jurrius & J. Asscher (2014). *A Systematic Review of Financial Debt in Adolescents and Young Adults: Prevalence, Correlates and Associations with Crime*. PLOS one, 9 (8). Pp: 1 – 16.
- Höing, M. (2015). *Terugkerende zedendelinquenten in COSA*. In J. Van Vliet: *De recidivist als medeburger*. Amsterdam: Uitgeverij SWP Amsterdam. Pp: 75 – 91.

- Horney, J., D. Osgood & I. Marshall (1995). *Criminal careers in the short- term: Intra-individual variability in crime and its relation to local life circumstances*. American sociological review, 60 (5). Pp: 655 – 673.
- Koning, de J., J. Gravesteijn, P. de Hek & D. de Vries (2016). *Kosten en baten van maatschappelijke (re-)integratie van volwassenen en jeugdige (ex-)gedetineerden*. Eindrapport. Rotterdam: Wetenschappelijk Documentatie- en Onderzoekscentrum.
- Laan, P. van der (2004). *Over straffen, effectiviteit en erkenning: de wetenschappelijke onderbouwing van preventie en strafrechtelijke interventie*. Justitiële Verkenningen, 30. Pp: 31 – 48.
- Laan, P. van der, A. Dirkzwager, M. Dirkse, K. Stadhouders & M. van den Nieuwendijk (2017). *Rekenkameronderzoek. Nazorg: Terugkeer van ex-gedetineerden in de Amersfoortse samenleving*. Amersfoort: Rekenkamer Amersfoort. P: 12.
- Laan, P. van der, & A. Slotboom (2002). *Wat werkt?* In P. van Koppen, D. Hessing, H. Merckelbach & H. Crombag (Eds.), *Het recht van binnen: Psychologie van het recht*. Deventer: Kluwer. Pp. 963 – 975.
- Linckens, P. & J. De Looft (2013). *Gevangeniswezen in getal 2008 – 2012*. Dienst Justitiële Inrichtingen, Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Linden, van der B. (2004). *Terugdringen Recidive*. Proces, 3. Pp: 94 – 101.
- Lowenkamp, C. & E. Latessa (2005). *Increasing the effectiveness of correctional programming through the risk principle: Identifying offenders for residential placement*. Criminology and Public Policy, 4. Pp: 501 – 528.
- Maes, E., & B. Mine (2017). *Recidive na ontslag uit de gevangenis bij gedetineerden met een problematiek van alcohol- en/of druggebruik*. Panopticon, 38 (6). Pp: 470.
- Marie, O. & T. Traag (2014). *Inkomsten en criminaliteit: de wisselwerking tussen veranderende inkomsten en arrestaties*. Sociaaleconomische trends 2014. Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek. P: 11.
- Martinson, R. (1974). *What works? Questions and Answers About Prison Reform*. The Public Interest 35. P: 25.
- McGuire, J. & P. Priestly (1999). *Reviewing ‘What Works’: Past, present and future*. In J. McGuire: *What Works: Reducing reoffending. Guidelines from research and practice*. Chichester, New York, Brisbane, Toronto, Singapore: John Wiley & Sons.
- Menger, A. & J. van Vliet (2014). *Voorbij misdaad en straf. Ontgijzeld van schuld door herstelrecht*. In S. Verhagen, L. Helders & M. Ham: *Verlossing van schuld en boete. Onorthodoxe oplossingen voor onbetaalde rekeningen*. Amsterdam: Van Gennep.
- Meredith, T. (2007). *Developing and implementing automated risk assessments in parole*. Justice and Policy Research, 9. Pp: 1 – 24.
- Merton, R. (1938). *Social structure and anomie*. American Sociological Review 3. Pp: 672 – 682.
- Ministerie van Justitie (2007). *Programma Terugdringen Recidive. Draaiboek samenwerking gevangeniswezen en reclassering*. Den Haag: Ministerie van Justitie. Pp: 5 – 7.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2007). *Sluitende Aanpak Nazorg Volwassen ex-gedetineerde burgers*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Ministerie van Justitie (2009). *Samenwerkingsmodel Nazorg volwassen (ex-)gedetineerde burgers. Gemeenten – justitie*. Den Haag: Vereniging Nederlandse Gemeenten.

- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2014). *Regeling van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 10 februari 2014 houdende wijziging van de regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden*. Den Haag: Staatscourant nr. 4617.
- Ministerie van Justitie en Veiligheid (2018). *Recht doen, kansen bieden. Naar effectievere gevangenisstraffen*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid. P: 8.
- Moerings, L. (2010). *Naar de gevangenis*. In E. Muller, J. van der Leun, L. Moerings & P. van Calster: *Criminaliteit*. Alphen aan de Rijn: Kluwer. Pp: 509 – 530.
- Moors, H. & L. Balogh (2007). *Warme overdracht of koude kermis? Wat goed en slecht gaat in de nazorg voor ex-gedetineerden*. Den Haag: Justitiële verkenningen, 5, (4). Pp: 103 – 108.
- Noordhuizen, S. & G. Weijters (2012). *Derde nameting voor de monitor nazorg ex-gedetineerden*. Cahier 2012 – 13. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum.
- O'Leary, C. (2013). *The role of stable accommodation in reducing recidivism: What does the evidence tell us?*. Safer communities, 12 (1). Pp: 5 – 12.
- Pager, D. (2003). *The mark of a criminal record*. American Journal of Sociology, 108. Pp: 937 – 975.
- Passchier, I. & A. Berghuis (1991). *Tussen schijn en feit: een analyse van de plausibiliteit van criminaliteitsopgaven in de politiestatistiek*. Tijdschrift voor criminologie, 3. Pp: 215 – 235.
- Petersilia, J. (2003). *When prisoners come home*. New York: Oxford University Press.
- Petersilia, J. & R. Rosenfeld (2008). *Parole, desistance from crime and community integration*. Washington, DC: National Academies Press, National Research Council.
- Plano Clerk, V., J. Creswell, D. O'Neil Green & R. Shope (2008). *Mixing Quantative and Qualitative Approaches. An Introduction to Emergent Mixed Methods Research*. In Nagy Hesse-Biber, S. & P. Leavy: *Handbook of Emergent Methods*. Londen: The Guilford Press. P: 364 – 365.
- Ploeg, G. (2015). *De terugkeer van ex-delinquenten uit het gevangenisstelsel in Noorwegen*. In J. Van Vliet: *De recidivist als medeburger*. Amsterdam: Uitgeverij SWP Amsterdam. Pp: 173 – 182.
- Pratt, J. (2008). *Scandinavian Exceptionalism in an era of penal excess. Part I: The nature and roots of Scandinavian exceptionalism*. British Journal of Criminology. Pp: 120 – 122.
- Put, van der C., H. Spanjaard, L. Van Domburgh, T. Doreleijers, H. Lodewijks, H. Ferwerda, R. Bolt & G. Stams (2011). *Ontwikkeling van het landelijke instrumentarium jeugdstrafrecht keten (LIJ)*. Kind en adolescent praktijk (2). Pp: 77 – 83.
- Ramakers, A., P. Nieuwbeerta, J. Van Wilsem, A. Dirkzwager & J. Reef (2014). *Werk(kenmerken) en recidiverisico's na detentie in Nederland*. Universiteit van Leiden: Tijdschrift voor Criminologie (56) 2. P: 67.
- Ramakers, A., P. Nieuwbeerta, J. Wilsem & A. Van Dirkzwager (2017). *Not just any job will do: A study on employment characteristics and recidivism risks after release*. International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology, 61 (16). Pp: 1795 – 1818.
- RSJ, 04-10-2017. *Re-integratie ex-gedetineerden schiet ernstig tekort*. URL: <https://www.rsj.nl/actueel/Persberichten/2017/persberichtvandetinerennaarreintegreren.aspx>, bron geraadpleegd op 15-03-2018.
- Schlotter, M., G. Schwert & L. Woessmann (2009). *Methods for causal evaluation of education policies and practices: an econometric toolbox*. Analytical report for the European Commission. European Network on Economics of Education.

- Shover, N. (1996). *Great pretenders: Pursuits and careers of persistent thieves*. London: Westview Press.
- Skardhamar, T. & K. Telle (2012). *Post-release employment and recidivism in Norway*. Journal of Quantitative Criminology, 28 (4). Pp: 629 – 649.
- Skardhamar, T., & Savolainen, J. (2014). Changes in criminal offending around the time of job entry: A study of employment and desistance. Criminology, 52(2). Pp: 263 – 291.
- Storm, C. (2014). *Norway's Island Prison For Violent Criminals Looks Like No Prison We've Ever Seen*. URL: <http://uk.businessinsider.com/bastoy-prison-tour-2014-10?international=true&r=UK&IR=T>, bron geraadpleegd op 16-07-2018.
- Sverdrup, S. (2013). *Evaluering av tilbakeføringskoordinatorene – analyse av implementeringsprosessene*. Oslo: Diakonhjemmet Høyskole.
- Swanborn, P. (2007). *Evalueren. Het ontwerpen, begeleiden en evalueren van interventies: een methodische basis voor evaluatieonderzoek (2^e druk)*. Amsterdam: Boom Onderwijs. Pp: 37 – 51.
- Task Force on Corrections. President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice (1967). *Task force report: Corrections*. Washington, DC: Government Printing Office. P: 16.
- Uggen, C., & S. Wakefield (2008). *What have we learned from longitudinal studies of work and crime?*. In Akiva M. Liberman (ed.) *The long view of crime: A synthesis of longitudinal research*. New York, NY: Springer. Pp: 191 – 219.
- Velden, M. van der (2018). *Als de poorten open gaan*. Thesis Avans Hogeschool 's-Hertogenbosch.
- Vliet, J. van (2015). *De recidivist als medeburger*. In J. Van Vliet: *De recidivist als medeburger*. Amsterdam: Uitgeverij SWP Amsterdam. P: 9 – 12.
- Visher, C., L. Winterfield & M. Coggeshall (2005). *Ex-offender employment programs and recidivism: A meta-analysis*. Journal of Experimental Criminology, 1(3). Pp: 295 – 316.
- Visher, C.A., Debus, S., & Yahner, J. (2008). *Employment after prison: A longitudinal study of releases in three states*. Washington, DC: Urban Institute, Justice Policy Center.
- Visher, C. & J. Travis (2011). *Life on the outside: returning home after incarceration*. The Prison Journal 91. Pp: 102 – 119.
- VNG (2017). *ICT gegevensuitwisseling ex-gedetineerden toe aan vervanging*. URL: <https://vng.nl/onderwerpenindex/veiligheid/ex-gedetineerden/nieuws/ict-gegevensuitwisseling-ex-gedetineerden-toe-aan-vervanging>, bron geraadpleegd op 24-09-2018.
- Vocht, A. de (2007). *Basishandboek SPSS 15*. Utrecht: Bijleveld Press.
- Vrij, P. & H. Kaal (2015). *Licht verstandelijke beperking in detentie. Een handreiking voor medewerkers van DJI over de omgang met gedetineerden met een LVB*. Leiden: Hogeschool Leiden. Pp: 5 – 7.
- Wartna, B., N. Tollenaar, M. Blom, S. Alma, I. Bregman, A. Essers & E. van Straaijen (2011). *Recidivism report 2002 – 2008. Trends in the reconviction rate of Dutch offenders*. Factsheet 2011-5a. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum.
- Weijnen, T. (2012). *Effectmeting bij veldexperimenten: lessen uit de gezondheidszorg*. Beleidsonderzoek Online, april 2012.

- Weijters, G., P. More & S. Alma (2010). *Nazorgproblematiek en recidive van kortgestrafte gedetineerden*. Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum. Den Haag: Ministerie van Justitie. P: 6.
- Weijters, G., S. Verweij & N. Tollenaar (2017). *Recidive onder justitiabelen in Nederland. Een verslag over de periode 2004 tot en met 2016*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum. P: 3.
- Weijters, G., J. Rokven & S. Verweij (2018). *Monitor nazorg (ex-)gedetineerden – meting 5. Beschrijving van de problematiek van ex-gedetineerden en de relatie met recidive*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.
- Willemsen, J., F. Declercq & M. Dautzenberg (2006). *Het effect van alternatieve gerechtelijke maatregelen*. Reeks Dienst Strafrechtelijk Beleid, nr. 19. Apeldoorn/Antwerpen: Maklu Uitgevers. P: 14.
- Williams, K., J. Poyser & K. Hopkins (2012). *Accommodation, homelessness and re-offending of prisoners: results from the surveying prisoner crime reduction (SPCR) survey*. Londen: Ministerie van Justitie, Research Summary 3/12.
- Wilson, D., C. Gallagher & D. MacKenzie (2000). *A meta-analysis of corrections-based education, vocation, and work programs for adult offenders*. Journal of Research in Crime and Delinquency, 37(4). Pp: 347 – 368.
- WODC (n.d.). *Recidivemonitor*. URL: <https://www.wodc.nl/cijfers-en-prognoses/Recidive-monitor/>, bron geraadpleegd op 28-08-2018.
- Zwieten, van M. & D. Willems (2004). *Waardering van kwalitatief onderzoek*. Huisarts en Wetenschap, 47 (13). Pp: 632 – 633.

Bijlagen

8.1 Checklist spreekuurgesprekken

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 dan 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:	

1. Achtergrondinformatie (evaluatie onderdeel)

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

2. Legitimatiebewijs

Geldig legitimatiebewijs?	
Hulpvraag?	
Uitvoer door?	

3. Huisvesting

Woonsituatie <i>voor</i> detentie	
Woonsituatie <i>na</i> detentie	

'In de bak, aan de bak'

Inschrijfadres	
Verhuurder (instantie / particulier)	
Is er sprake van huurachterstand?	
Sinds wanneer?	
Hoe veel / hoeveel maanden?	
Hulpvraag?	
Uitvoer door?	

4. 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?	
Uitvoer door?	

5. 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?	
Uitvoer door?	

6. Zorg

Is er een zorgverzekering?	
Naam zorgverzekeraar	
Is er een huisarts?	
Is er hulpverlenings-contact? Met wie?	
Is er steunend netwerk?	
Is er een hulpvraag MBT hulpverlening?	

Uitvoer door?	
Acties NAV het eerste gesprek	
Hoe ziet uw leven er uit <i>voor 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?	

Vervolgafpraak:

8.2 Interviews

8.2.1 Uitgewerkte interviews vóór uitvoering experiment

Naam: Debby den Heijer

Functie: teamleider maatschappelijke ondersteuning en toekomstig manager re-integratie ex-gedetineerden

Datum: 19 maart 2018

Status: voor uitvoering experiment

Aan Debby stel ik de vraag wat volgens haar het doel is van de City Deal. Hierop antwoordt Debby met het volgende: 'Het doel van de City Deal is volgens mij dat we binnen het sociaal domein mensen eerder en beter willen bereiken. Dit kan gerealiseerd worden door de City Deal. Kwaliteit ondersteuning is van groot belang en dit kan bevorderd worden door het aanbieden van maatwerk, hetgeen de City Deal beoogt te doen. Door maatwerk te bieden heb je de klant eerder in beeld, je bent er tijdig bij zodat je deze persoon beter kunt helpen.' Daaraan voegt Debby toe dat de City Deal eigenlijk twee aspecten kent. 'Tijdiger kijken wat nodig is', dat is het doel van Debby. Het andere aspect is dat meer integraal wordt samengewerkt en maatwerk wordt aangeboden. Hier zijn nog verbeterpunten te behalen geeft Debby aan. 'Hoe kunnen we realiseren dat iedere klant goed in beeld komt?'

Wanneer ik vervolgens vraag wat de verwachtingen op korte termijn zijn met betrekking tot het experiment omtrent de re-integratie van ex-gedetineerden, dan geeft Debby aan dat het maken van persoonlijke plannen van aanpak goed haalbaar is. Echter, de uitvoerbaarheid is daarentegen niet maakbaar. 'Dit is afhankelijk van vele factoren. Een persoonlijk plan geeft geen garantie op het oplossen van overlast en recidive. Voor iedere klant wordt afzonderlijk een plan van aanpak gemaakt, waardoor de genomen stappen beter te volgen zijn.' Wanneer ik vraag of er mogelijke struikelblokken zijn aangaande het experiment, dan geeft Debby aan dat zij niet goed kan inschatten wat er nog te halen valt of wat verbeterpunten zijn. 'In hoeverre kan bureaucratisch

‘In de bak, aan de bak’

gerompslomp een gedetineerde helpen weer verder op te krabbelen? We proberen het wel gemakkelijker te maken. We proberen meer inzicht te verschaffen in persoonlijke plannen en deze naast elkaar neer te leggen.’

Vervolgens vraag ik aan Debby hoe veel gedetineerden zij verwacht te bereiken met de nieuwe werkwijze. Daarop geeft Debby aan geen idee te hebben. ‘Wat als de klant zegt *ik heb geen vraag*, hebben wij dan ook geen vraag meer? Het idee is dat een groot deel van de doelgroep kwetsbare personen zijn, dit is een veronderstelling op basis van mijn gezonde verstand. Hier valt zeker wat te halen. Aan de andere kant heb je ook mensen die door domme pech of door een slechte/verkeerde actie in detentie raken. Voor deze personen is het wellicht dan ook niet relevant om deze personen te bereiken, hier moeten we ook rekening mee houden.’ Vervolgens stel ik de vraag wat voor verwachting Debby heeft omtrent de samenwerking tussen de gemeente en haar partners met betrekking tot de nieuwe werkwijze. ‘De afstand tussen de PI en gemeente wordt kleiner. Nu creëer je dit door een aparte groep medewerkers op te richten. We moeten er achter komen wat nodig is om een open communicatielijn te zijn, waardoor je in een vroegtijdig stadium kunt weten wat een klant nodig heeft na detentie en wat nodig is op ondersteunend gebied.’ Een mogelijk struikelblok noemt Debby de privacywetgeving. ‘Op dit moment is er zeker geen slechte relatie tussen het sociale domein en veiligheidsdomein, maar de verbindingen moeten krachtiger worden. We moeten ons niet laten verlammen door privacy problemen. Het is van belang dat we elkaar sneller weten te vinden.’

Als ik naar het doel van het aanstellen van de medewerkers re-integratie ex-gedetineerden vraag, dan geeft Debby aan dat het doel is om regie te voeren op het realiseren van een persoonlijk plan. ‘De klant is zelf verantwoordelijk voor het realiseren van het persoonlijk plan, maar als die dat zelf zou kunnen zou die niet bij het spreekuur in de PI zitten. Je koppelt iemand aan leefgebieden, wat wil je en hoe wil je daar heen? Iedere klant heeft een regisseur die het plan maakt en er op toe ziet. Het is afhankelijk van de persoon en de doelen hoe lang je diegene blijft volgen: de regisseur ziet hier op toe. Geef mogelijkheden wanneer iemand een terugval heeft: op- en afschalen noemen we dat.’ Hieraan voegt Debby het volgende toe: ‘De burgemeester zal voornamelijk op overlast en recidive zitten. Het persoonlijk plan is gericht op de klant zelf en gaat over de omgeving van de klant. Het voornaamste doel is dan ook niet *hoe hou je Breda leefbaar*, maar *hoe zorg ik er voor dat de klant zijn leven op de rails krijgt*. Het effect daarvan is dat dit beter is voor Breda.’

Tot slot vraag ik aan Debby welk cijfer zij op dit moment toekent aan de samenwerking voor wat betreft de re-integratie van ex-gedetineerden. Debby geeft aan hier weinig zicht op te hebben. ‘Dit zegt misschien al genoeg... Door het samenkomen van het Veiligheidshuis hier in Breda is de samenwerking wel al verbeterd.’

Opmerkingen: persoonlijke plannen zijn erg belangrijk voor monitoring.

Interview Rens Zwaans

Functie: klantmanager SMO en toekomstige medewerker re-integratie ex-gedetineerden

Datum: 20 maart 2018

Status: voor uitvoering van het experiment

Aan Rens stel ik de vraag wat voor hem het doel van de City Deal precies betreft. Rens geeft aan dat de City Deal twee doelen kent. ‘Aan de ene kant heb je de transforensische zorg, daar hebben wij niet veel mee te maken. Aan de andere kant heb je de re-integratie van ex-gedetineerden. Het doel hierbij is om mensen veel eerder te bereiken dan dat wij nu doen. Door de werklust die wij ervaren en het te kort schieten van personele inzet, komt het vaak voor dat we er aan tekort schieten om kort-gedetineerden te bereiken. Hierdoor komen mensen pas later in beeld, waardoor zij in sommige gevallen zelfs vervallen in langdurige detentie.’ Rens geeft aan te hopen dat mensen eerder bereikt worden en de gesprekken een preventieve werking hebben waardoor voorkomen wordt dat mensen in een langdurig circuit terecht komen. ‘De schade kan hierdoor sneller pareert worden om erger te voorkomen. Dit is een groot doel.’

Hierna vraag ik aan Rens hoe de samenwerking met betrekking tot de re-integratie van ex-gedetineerden nu verloopt. Rens geeft aan dat de samenwerking al heel goed is. ‘Trouwens dit is ook niet helemaal waar. Het moet makkelijker en beter kunnen, behandelteams zijn soms te bureaucratisch. De groep waar wij mee werken is een groep die hulpverlening in het algeheel mijdt. Toch verloopt op het gebied van re-integratie de samenwerking al goed. In de pilot is hier alleen wat uitgebreider en meer formeel vastgelegd wat wij eigenlijk al doen. Het gaat om snelle en korte lijntjes.’ Vervolgens vraag ik in welk opzicht het aanbieden van de nieuwe werkwijze bijdraagt aan een betere re-integratie van ex-gedetineerden. Hierop antwoordt Rens dat de langgestraften al goed in beeld zijn, maar de kortgedetineerden vaak niet of heel slecht worden bereikt. ‘Deze groep bereiken we of niet of ze lossen zaken na detentie zelf op. Hiervan komt een groot deel in een draaideur terecht. Via een veelplegersoverleg of complexe casuïstiek komen zij dan uiteindelijk in beeld. Dit is zeker een punt van verbetering.’

Rens geeft aan dat het mooi zou zijn om alle klanten die je gaat bezoeken ook een aanbod te kunnen doen. ‘Toch denk ik niet dat het zo gaat lopen. Ik ben benieuwd naar de ervaringen in Tilburg: in hoeverre worden de medewerkers re-integratie ex-gedetineerden daar goed ontvangen, wordt er veel weerstand geboden? Het zou mooi zijn een aantal gevallen te hebben en een ervaring van een klant te hebben die zegt dat de pilot echt een verschil heeft gemaakt.’ Hieraan voegt Rens toe dat het zich dan als een olievlek naar andere steden kan verspreiden. ‘Wellicht wordt het zo bekend dat al binnen de PI gedetineerden elkaar aanspreken over het spreekuur. Het zou mooi zijn als mensen de meerwaarde van ons als medewerkers inzien en je binnen de doelgroep mond-op-mond reclame krijgt.’ Daarop aansluitend vraag ik wat Rens zijn verwachting is omtrent de bereikbaarheid van het experiment. Rens geeft aan dat hij het al heel wat zou vinden als de medewerkers op alle spreekuren iemand te spreken zou krijgen. ‘Het zou mooi zijn als iemand op de uitnodiging afkomt. We moeten de grillen van de doelgroep ook incalculeren. Misschien komt het voor dat we iemand twee of drie keer terug zien komen in de PI voordat wij diegene daadwerkelijk spreken. We kunnen dan de vraag stellen: *weet je zeker dat je geen hulp wil, zodat we samen kunnen voorkomen dat je hier nog een keer treffen?*’ Op basis hiervan stel ik de vraag of je een spreekuur niet verplicht zou moeten stellen. Rens geeft aan dat je in de hulpverlening steeds meer een eigen keus en verantwoordelijkheid hebt om wel of niet geholpen te willen worden. ‘Dwang en drang is hier onderdeel van. Dit heeft goede kanten, maar niet alles is in dwang en drang te stellen. Je kan beter een afhaak moment vroeg in het proces hebben, voordat je veel tijd en energie in een persoon hebt gestopt ten tijde van detentie en deze persoon afhaakt na detentie.’

Rens geeft aan dat hij alle vertrouwen heeft in de medewerkers re-integratie ex-gedetineerden. Aan Rens vraag ik of hij ook een gebrek aan capaciteit heeft ervaren als het gaat om personeelsinzet. Hierop antwoordt Rens dat hij steeds meer mensen ziet overlopen van het werk. ‘Veel informatie wordt uit andere doelgroepen gehaald en door een scheiding van deze doelgroepen kost het veel tijd deze informatie te verkrijgen. De meerwaarde is kwijt geraakt dat je ongevraagde adviezen kunt geven die heel nuttig zijn, maar je nu mist. Dat is zonde. Maar ook privacy is nog een probleem, zeker ook bij de informatieverstrekking. Wat betekent het bijvoorbeeld voor de openbare orde en veiligheid als je iemand niet in kaart brengt?’

Volgens Rens is het doel van het aanstellen van de medewerkers re-integratie ex-gedetineerden om de Bredase burger die in detentie raakt, en met een zekere kwetsbaarheid rondloopt, zo vroeg mogelijk te benaderen en een hulpaanbod te doen op de vijf leefgebieden waar de gemeente verantwoordelijk voor is. Tot slot vraag ik aan Rens wat voor cijfer hij zou geven voor de samenwerking op dit moment aangaande de re-integratie van ex-gedetineerden. Rens antwoordt: ‘Gezien de middelen en mogelijkheden doen we ons stinkende best, dus dan is het zeker wel een 8 of 9. Als het gaat over de volledigheid waarmee we de doelgroep bereiken dan denk ik dat het een onvoldoende is. Dit koppel ik dan aan mensen en de beschikbare uren.’ Rens hoopt daarnaast dat iedereen de kans wordt geboden om aan te kunnen haken. ‘Misschien kunnen we de mensen die niet meer in detentie zijn toch nog blijven volgen na detentie en hen allemaal de kans bieden hen iets aan te bieden of te bespreken met ze.’

Opmerking: ‘Het zou mooi zijn ook cliënten zelf te spreken en te betrekken bij dit onderzoek. We kunnen een effectmeting doen op gemeentelijk niveau en kijken naar minder straatcriminaliteit en overlast, maar op casusniveau is het nog beter. Welke factoren hebben bij gedetineerden het verschil gemaakt: wat werkt wel en wat werkt niet.’

Naam: Chantal van Oers

Functie: klantmanager WMO en toekomstige medewerker re-integratie ex-gedetineerden

Datum: 21 maart 2018

Status: voor uitvoering experiment

Wanneer ik Chantal vraag naar wat nu precies het doel van de City Deal is volgens haarzelf, dan geeft Chantal aan dat het doel is om mensen uit Breda die nu gedetineerd zitten vroegtijdig te signaleren om te kijken wat er nodig is voor hen. Chantal stelt dat gekeken moet worden wat de klant zelf al kan binnen de PI en/of er voor gezorgd moet worden dat de klant hier tijdens detentie over nadenkt. ‘Op deze manier kun je er voor zorgen dat wanneer de klant buiten de PI komt met een gerust hart ook naar buiten kan stappen. We moeten er voor zorgen dat de klant weet dat er mensen zijn die hem willen helpen.’ Hoewel Chantal aangeeft dat het verkleinen van overlast en recidive het uiteindelijke doel van City Deal is, geeft zij wel aan dat dit een heel groot doel is. ‘Veel gedetineerden vinden het eng om buiten te komen en niks te hebben of niks geregeld te hebben. Dit wordt hen nu wel geboden, wij kunnen mensen gaan benaderen’. Daarnaast geeft Chantal aan blij te zijn met de komst van Ad. Zij is benieuwd naar zijn ervaringen en welke vragen er op de medewerkers af zullen komen tijdens de spreekuren. ‘Het doel is om iemand met een gerust hart een detentieperiode te laten doorlopen, zodat als hij buiten komt er al iets voor deze persoon geregeld is.’ Chantal geeft wel aan dat nagedacht moet worden over problemen die een gedetineerde ervaart op andere leefgebieden dan de vijf leefgebieden waar het experiment zich op richt. ‘We moeten oog en oor hebben voor de hulpvragen waar zij mee komen.’

Wanneer ik vraag naar de manier waarop nu al wordt samengewerkt, geeft Chantal aan dat de samenwerking in het sociaal domein naar haar idee al goed verloopt. Sommige klanten heeft zij misschien nog niet gezien, maar daar heeft zij wel al mail- of telefonisch contact mee gehad. ‘Toch verloopt de samenwerking met de PI soms moeilijk en soms makkelijk. Ik probeer altijd naar oplossingen te zoeken en bruggen te slaan: je hebt elkaar nodig’

Tijdens het gesprek vraag ik aan Chantal hoe zij op dit moment het beeld met betrekking tot de re-integratie van ex-gedetineerden ziet, aangezien het RSJ heeft gemeld dat de re-integratie van ex-gedetineerden ernstig tekort schiet. Chantal geeft aan dat de eerste bijeenkomst met betrekking tot de City Deal rond september/oktober was. Pas vanaf toen kon zij het hele proces doorlopen. Zij vindt de berichtgeving van RSJ dan ook prima, maar zegt wel dat de medewerkers re-integratie ex-gedetineerden de schouders eronder moeten zetten en moeten zorgen dat ze iets moois neer kunnen zetten. ‘We moeten kijken naar wat het maakt dat het niet goed loopt en hoe we verbeteringen kunnen aanbrengen. Ten allen tijde is de klant het belangrijkste. De samenwerking met de PI is soms moeilijk, soms makkelijker. Ik probeer altijd naar oplossingen te zoeken en bruggen te slaan: je hebt elkaar nodig.’

Wanneer ik Chantal vraag naar haar verwachtingen op korte termijn met betrekking tot het experiment, dan geeft zij aan het spannend te vinden omdat ze nu van alles aan het bedenken zijn maar niemand weet hoe de spreekuren zullen gaan verlopen. ‘Hoe worden wij aangekondigd, wat wordt er over ons verteld en hoe wordt kenbaar gemaakt dat wij er zijn voor het spreekuur? Hoe gaat hetgeen lopen waar wij al maanden mee bezig zijn? Hoe verloopt de communicatie met de PI? Ik hoop dat dit op korte termijn al effect heeft. Hopelijk kunnen we tijdens het wekelijkse overleg laten zien van dit en dit hebben we geregeld voor die en die persoon. Het is daarnaast belangrijk dat we uit blijven spreken hoe wij erin staan, persoonlijk contact is ook belangrijk.’ Als ik vervolgens ook naar de verwachtingen op langer termijn vraag, dan geeft Chantal aan dat het hoofddoel bereikt moet worden. ‘We moeten maatschappelijke onrust en recidive verkleinen. We moeten goed kijken

‘In de bak, aan de bak’

waar we mee te maken krijgen, waarom zit iemand in de PI? Om er meteen van uit te gaan dat iemand een bepaald gedrag niet vertoont, is misschien te snel geroepen.’

Vervolgens stel ik de vraag wat de verwachting is van het bereik van het experiment. Chantal geeft aan dat zij hoopt iedereen te bereiken die binnen zit. ‘Je spreekt zowel kort- als langgestraften. Een goede voorbereiding is het halve werk. We moeten niet enkel een rondje maken langs het personeel, we komen juist voor de klanten. Wat als je er drie weken zit en niemand verschijnt op het spreekuur. Moeten we dan beter promoten? Zijn er geen nieuwe mensen? Het is belangrijk dat klanten geïnformeerd worden over wat er te halen valt in een spreekuur. Het gaat bij deze groep toch om mond-tot-mond reclame.’ Over hoe deze informatie het best verspreid kan worden, is nog niet over nagedacht. Een persoonlijk struikelblok voor Chantal is dat zij met het openbaar vervoer gaat reizen. Ze vraagt zich af of dit allemaal goed gaat verlopen en zij geen spreekuur zal missen. ‘Maar ook, wat als de klant hem flipt, in wat voor ruimte kom je met iemand? Ik geloof echt wel in die samenwerking: stuiten we op iets dan gaan we het gesprek met elkaar aan. We willen de klant zo optimaal mogelijk helpen, daar sta ik voor en kan ik uitdragen.’ Chantal voegt hieraan toe nog geen beren op de weg te zien.

Als ik vraag naar de samenwerking tussen de gemeente en haar partners met betrekking tot de nieuwe werkwijze, dan geeft Chantal aan dat zij benieuwd is naar hoe de samenwerking zal verlopen met en binnen de PI. ‘Het voelt alsof we ons moeten bewijzen. Ik ben vol verwachting. Het is goed dat de SMO en reclassering er ook bij betrokken zijn. Die kennen ook weer hen wegen.’ Chantal geeft aan dat het beeld dat een aantal PI’s nu hebben ook zal veranderen.

Aansluitend stel ik de vraag wat het doel van het aanstellen van de medewerkers re-integratie ex-gedetineerden is volgens Chantal. Chantal geeft aan dat het doel is om de klant een stap verder te helpen, dit is altijd het doel voegt zij daaraan toe. ‘We moeten kijken wat nodig is en hoe we dit kunnen organiseren met en voor jou. Iemand moet zelfredzamer en zelfstandiger worden. Iemand moet leren betere keuzes te maken in plaats van een delict te plegen en weer in de gevangenis te komen. We kennen elkaar ondertussen maar het is belangrijk om als groep op elkaar ingespeeld te blijven. Het hoofddoel kennen we allemaal, de vraag is alleen hoe bereiken we dit. Informeer de klant goed waar die met hulpvragen terecht kan als er toch weer vragen ophopen met betrekking tot hulpverlening.’ Wat precies de verschillen zijn tussen de aanpak van de gemeente Tilburg en Breda, daar heeft Chantal geen weet van. ‘Dat is meer Minke haar rol, om contact te hebben met Tilburg. Ik heb zelf geen contact met Tilburg en heb ook geen idee hoe ze het daar doen.’

Tot slot vraag ik Chantal een cijfer toe te kennen aan de samenwerking op dit moment voor wat betreft de re-integratie van ex-gedetineerden. Het antwoord hier op is een 7, de samenwerking verloopt prima maar er zijn wel verbeteringen mogelijk. ‘Het zal zich moeten gaan uitwijzen in de zin van hoe het gaat lopen. Hoe zal het verlopen, dat is spannend.’

Naam: Ro Kartodirdjo

Functie: manager Veiligheidshuis en toekomstige rol in aansturing medewerkers re-integratie ex-gedetineerden

Datum: 22 maart 2018

Status: voor uitvoering experiment

Wanneer ik aan Ro de vraag stel wat volgens hem het doel van de City Deal is, dan geeft Ro aan niet veel over de City Deal te weten. ‘Ik ben alleen betrokken bij het deel van Breda, de re-integratie van ex-gedetineerden. Ik weet dat Brabantse steden samenwerken. In de City Deal heb je te maken met dezelfde partners als binnen de gemeente, in die zin werkt het prettiger om niet met verschillende gemeenten afspraken te moeten maken.’ Vervolgens vraag ik aan Ro in welk opzicht hij denkt dat de mogelijkheid van het aanbieden van deze nieuwe werkwijze bijdraagt aan een betere re-integratie van ex-gedetineerden. Hierop antwoordt Ro: ‘Ervan uitgaande

dat het werkt... Ik denk dat het belangrijkste is dat er nu meer aandacht is voor het maken van een plan van aanpak. Zowel een re-integratieplan als een detentieplan. De mensen die er daadwerkelijk mee aan de slag gaan, moeten beter weten wat het plan is en hoe zij daarmee om moeten gaan. Echter, hier is nu te weinig capaciteit voor om het werk goed uit te kunnen voeren. Het feit dat er meer mensen zijn, maakt dat zij meer kunnen doen. Je kan de diepte in waarin je je werk kan doen.’

Vervolgens vraag ik aan Ro hoe zijn beeld op dit moment is met betrekking tot de re-integratie van ex-gedetineerden. Ro geeft aan dat het allemaal te maken heeft met streven. ‘Wat is nazorg precies en hoe is je visie: moet je per se zorgen dat het geregeld is op de leefgebieden en dan zijn we klaar? In de toekomst moet je meer naar het doel nazorg, je moet voorkomen dat zij niet anders kunnen dan criminaliteit. Houd in de nazorg dit doel voor ogen. Het effect is voorkomen van recidive, het resultaat zit hem in het op orde brengen van de vijf leefgebieden. Beperk je niet tot het realiseren van de resultaten, dit is een winstpunt. Hierdoor kun je beter je prioriteiten bepalen als je weet wat je risico’s zijn.’

Ro beschrijft een aantal verwachtingen op korte termijn met betrekking tot de re-integratie van ex-gedetineerden. Allereerst geeft Ro aan het ‘mooi’ te vinden als de medewerkers re-integratie ex-gedetineerden hun werk kunnen uitvoeren zonder bureaucratische knelpunten. Daarmee is er eveneens een tweede knelpunt, namelijk de beperkte beschikbaarheid van voorzieningen. Ro verwacht dat dit op korte termijn zal veranderen. ‘Ook is het belangrijk om op korte termijn een visie te ontwikkelen met betrekking tot resultaat en effect. De *drive* moet minder plat: ben pas blij als je niet recidiveert. Als we zien dat er te weinig effect is, schakelen we anderen in. Dat wil ik zien, even los van het feit of het wel kan (privacy). Verder ben ik organisatorisch benieuwd hoe het werkt, gezien mensen parttime werken of gedetacheerd zijn aan.’ Als ik vervolgens vraag naar de verwachtingen op langer termijn, dan geeft Ro aan dat hij verwacht het hogere doel te bereiken door resultaten in de leefgebieden te boeken.

Daarna stel ik de vraag hoe veel gedetineerden Ro verwacht te bereiken met de inzet van de medewerkers re-integratie ex-gedetineerden in de PI’s. Ro antwoordt: ‘Ik zit er nog maar kort in, ik weet wel iets van aantallen maar niets van resultaten. Ik vind dat iedereen moet komen, maar of dit realistisch is dat is de vraag. Ik heb geen idee. Geen idee ook hoe dit in het verleden was. Ik weet nog niet goed hoe de verhouding is.’ Op basis hiervan stel ik de vraag aan Ro of je een spreekuur niet voor iedere gedetineerde verplicht zou moeten stellen. Ro geeft aan dat je sommige maatregelen op kunt dringen. ‘Je kunt een re-integratieplan opstellen. Met een omweg kun je toch proberen iets op te dringen aan de mensen waarvan je verwacht dat zij de mist in gaan. Je mag best in de overgang van detentie naar geen detentie een dreigingsanalyse maken en de vrijheid die mensen hebben op basis van deze analyse afbouwen: maak dit geleidelijk naarmate de dreiging.’

Vervolgens stel ik Ro de vraag of hij het gebrek aan personeelscapaciteit, zoals beschreven in het plan van aanpak van de gemeente Breda, erkent en wat de gevolgen hiervan zijn. ‘We vinden het resultaat bereiken op de vijf leefgebieden zo belangrijk, maar niet belangrijk genoeg dat er nog iemand anders bij komt. Er is bijvoorbeeld ook geen hulp gevraagd aan het Veiligheidshuis. We zitten nu pas kort hier omdat we vonden dat de verbinding met het sociaal domein beter moest. Ik vind het wel spannend, een tweekoppige leiding want wie gaat waar nu over... dit is wel spannend. We hebben beide belang bij het aanstellen van een aantal goede medewerkers re-integratie ex-gedetineerden. De medewerkers re-integratie ex-gedetineerden hebben weer belang bij aansturing vanuit het sociaal domein en het Veiligheidshuis. De differentiatie daarbinnen is wel spannend. Relationeel liggen we elkaar wel goed.’

Wanneer ik aan Ro vraag wat het doel is van het aanstellen van medewerkers re-integratie ex-gedetineerden, antwoordt Ro dat hij dit helemaal niet weet. ‘Ik ben er onlangs bij betrokken geraakt.’ Van de verschillen tussen de aanpak van de gemeente Tilburg en Breda heeft Ro ook geen idee. ‘Nazorg was iets van de gemeente en het Veiligheidshuis maakt alleen gebruik van Mirjam als zij een rol had bij de aanpak casuïstiek. Eerder was het andersom, maar nu is het dus anders.’ Tot slot vraag ik of Ro een cijfer kan toekennen aan de

‘In de bak, aan de bak’

samenwerking tot nu toe voor wat betreft de re-integratie van ex-gedetineerden. Ro geeft aan dat de samenwerking in de zin van hoe men elkaar weet te vinden goed is. Ook relationeel gezien is de samenwerking goed. Maar de mate waarin feitelijk wordt samengewerkt is niet zo goed. De relaties geef ik een 8, maar voor de feitelijke samenwerking geef ik nu een 3. In die zin is het goed dat er meer mensen aan de slag gaan die er mee te maken hebben. Misschien hebben we zelfs nog meer mensen nodig?’

Opmerkingen: ‘Ik ben vooral erg benieuwd, ook naar het werken met mensen die gedetacheerd zijn aan...’

Naam: Babs van der Plas

Functie: reclasseringswerker bij verslavingsreclassering en toekomstige medewerker re-integratie ex-gedetineerden

Datum: 22 maart 2018

Status: voor uitvoering experiment

Aan Babs vraag ik wat volgens haar het doel is van de City Deal. Hierop geeft Babs het volgende antwoord: ‘In eerste instantie ben ik er later bij gekomen en liep transforensische zorg ook nog. In een later stadium waren daar pas de medewerkers re-integratie ex-gedetineerden. Eerst is gekeken wie wat doet en in hoeverre we gebruik kunnen maken van elkaar. Dit is de eerste insteek geweest. Daarnaast is het transforensische gedeelte losgekoppeld en is nu meer gericht op re-integratie. Het dient twee doelen.’ Als ik vervolgens vraag naar mogelijke struikelblokken die de City Deal met zich mee kan brengen, geeft Babs aan dat de privacywetgeving een probleem kan zijn. ‘Dit was de reden vanuit de reclassering om niet mee te doen. Als wij tijdens het spreekuur als *de gemeente* moeten zitten, kunnen we niet alle informatie gebruiken. Dit was eerst wel het idee. De vraag is nu: heeft het wel meerwaarde dat wij er bij zitten? Je leert wel van elkaar, je ziet bijvoorbeeld hoe werk en inkomen het hier in de gemeente doen. Maar heeft het meerwaarde voor ons en de gemeente dat wij hier zitten? De kans is groot dat ik mensen zie die ik al gezien heb. We gaan gewoon beginnen en ervaren dan wel of het wel of geen meerwaarde heeft. Wellicht kunnen we in de loop van de tijd overeenkomsten en besluiten zoeken waarin het wel mogelijk is.’

Vervolgens stel ik de vraag in welk opzicht Babs denkt dat de mogelijkheid van het aanbieden van deze nieuwe werkwijze bijdraagt aan een betere re-integratie van ex-gedetineerden. Babs geeft aan dat het sneller is en het sneller ingezet kan worden dan nu het geval is. Daar voegt Babs aan toe dat met meerdere partners wordt samengewerkt, waardoor je bredere kennis tot je beschikking hebt. Hierdoor kun je de juiste dingen inzetten. Aansluitend vraag ik wat de verwachtingen op korte termijn zullen zijn met betrekking tot de re-integratie van ex-gedetineerden. ‘Het idee is om zo veel mogelijk ervaring op te doen en te kijken of het wel meerwaarde heeft om iemand in de eerste week van detentie te zien. Het kan goed werken, maar ook juist contraproductief werken. Het is dus heel erg ervaren. Je kunt over een half jaar best ervaren of het zin heeft en wie goed is om in te zetten. Ik durf het nog niet goed te zeggen, het is een kwestie van doen en we gaan het wel zien. Alle kinderziektes gaan we gaandeweg meenemen en bekijken.’

Babs hoopt op langer termijn meer mensen in beeld te hebben en te houden en dat je daadwerkelijk in sommige gevallen mensen op de goede plek kunt krijgen. ‘Mijn verwachting is dat er kortere lijntjes zijn en je breder kunt kijken dan ik alleen vanuit mijn reclasseringsvisie of voor anderen vanuit de SMO of WMO. Wat is er en wat heeft iemand nodig.’ Op basis hiervan stel ik de vraag of het doel op langer termijn niet moet zijn dat overlast en recidive worden voorkomen. Babs geeft aan dat het hebben van inzicht op de leefgebieden kan helpen bij het voorkomen van recidive en overlast. ‘Het is bijvoorbeeld belangrijk voor jongeren onder de 27 jaar dat zij eerder een uitkering kunnen krijgen. Er zullen altijd mensen zijn die gek zijn of niet willen en toch is het belangrijk om iedereen in de PI in beeld te krijgen zodat je kunt kijken waar de problemen liggen. Hopelijk krijg je op die manier meer dingen voor elkaar.’

‘In de bak, aan de bak’

Daarna vraag ik hoe veel mensen Babs verwacht te bereiken met de nieuwe werkwijze. ‘Dat durf ik niet te zeggen. Aan de ene kant hoor je Mirjam zeggen dat tijdens een andere pilot is gevraagd of gedetineerden toestemming willen geven voor informatie en dan wil een groot gedeelte dit niet. Het is een lastig verhaal... Ik hoop dat als je informatie geeft dat mensen denken ik doe het wel. We kunnen niet toveren, we proberen het maar we kunnen ook niet zeggen kom maar jongen we gaan het voor je regelen.’ Daarnaast geeft Babs aan dat het deels aan de medewerkers re-integratie ex-gedetineerden is om te proberen mensen te bereiken. ‘Het re-integratiecentrum en de casemanagers kunnen hierin ook een rol spelen. In sommige zaken kun je ontlasten of meewerken. Misschien moeten we iets van een folder maken waarin ook informatie staat over ons als medewerkers re-integratie ex-gedetineerden. Ook mond-op-mond reclame van gedetineerde tot gedetineerde is belangrijk.’ Ik vraag vervolgens of je het spreekuur niet zou moeten verplichten. Babs geeft aan dat je iemand niet kunt verplichten te komen. ‘Je kan hooguit iemand proberen te motiveren om het wel te doen. Als diegene niet wil dan houdt het op.’

Als ik vraag naar wat Babs haar verwachting is omtrent de samenwerking tussen de gemeente en haar partners, dan geeft Babs aan dat zij wel verwacht dat het goed gaat verlopen. ‘Iedereen is bereid er tijd en energie in te steken. Het is alleen even afwachten met de PI's: hoe gaan wij ons profileren en hoe gaan we starten? In Vught zijn ze al gewend aan het een en ander, in Grave is dit nog wat minder. Het is belangrijk ook om de casemanagers te vriend te houden: zorg er voor dat ze niet denken *jullie pakken ons werk af*. Ik hoop dat het goed gaat lopen. Vanuit deze rol, als reclassering, gaat het prima. Het is nog afwachten... De dagen waarop we uit gaan leggen wat we gaan doen zijn belangrijke dagen.’

Aan Babs vraag ik wat volgens haar het doel is van het aanstellen van medewerkers re-integratie ex-gedetineerden. Babs antwoordt dat geprobeerd wordt om zo veel mogelijk ex-gedetineerden op een goede manier terug te laten keren in de maatschappij. ‘Iemand zonder geld of onderdak buiten laten komen, zorgt er voor dat de kans op overlast en recidive groter wordt. Het blijft toch een lastig verhaal... Drugsgebruik is immers ook niet zo snel over. Dus het blijft moeilijk. Je wil alles tegelijkertijd aanpakken zodat mensen licht aan het eind van de tunnel zien.’ Ook vraag ik Babs of zij kennis heeft van de verschillen tussen de aanpak in Tilburg en Breda. Babs geeft aan enkel te weten dat Tilburg eerder al is begonnen met deze aanpak. ‘Ik weet ook dat zij geen format of checklist gebruiken. Minke weet hier waarschijnlijk het meest van.’ Tot slot vraag ik of Babs een cijfer toe wil kennen aan de samenwerking nu voor wat betreft de re-integratie van ex-gedetineerden. ‘Iedereen die er nu in zit is enthousiast, dus ik geef het een 8 of 9. Qua uitvoering is het even afwachten. Energie en enthousiasme geef ik een 8 of 9.’

Naam: Linsy Antonissen en Gwennie Reynolds

Functie: schuldhulpverlening, team preventie; schuldhulpverlening, team aanmelden en toekomstig beschikbaar voor hulpvragen vanuit medewerkers re-integratie ex-gedetineerden

Datum: 26 maart 2018

Status: voor uitvoering experiment

Linsy vertelt tijdens ons gesprek dat er steeds meer vroegtijdige signalering is op het gebied van schulden. ‘Indien er al schulden worden gesignaleerd, dan kunnen de medewerkers re-integratie ex-gedetineerden contact opnemen met Gwennie. Zij behoort tot het team aanmelden en behandelt zaken van mensen die al schulden hebben.’ Linsy heeft een rol bij het coördineren van financiële problemen. Daaraan voegt Linsy toe: ‘Met de partijen die rond de tafel zitten kunnen we echt wel wat. We moeten nadenken over wat we op voorhand kunnen doen voordat de doelgroep de maatschappij weer in gaat. Juist dan is deze groep namelijk een risicogroep voor wat betreft het ophopen van schulden. Wat kunnen we op voorhand al signaleren zodat je kunt voorkomen dat die persoon iets doet. In hoeverre kunnen we deze personen bewegen zelf iets te doen? Daarin kunnen we nog winst behalen.’

Vervolgens vraag ik aan Linsy hoe tijdens detentie al mogelijk kan worden bijgedragen aan het voorkomen van of werken aan schulden. Linsy geeft aan dat het belangrijk is om informatie te verspreiden tijdens detentie,

‘In de bak, aan de bak’

zodat de gedetineerde voorbereid wordt op het terugkeren in de samenleving. ‘We moeten kijken naar hoe het zit met de financiën, waar we op kunnen aanvullen, wellicht kunnen we een workshop geven? Ook kunnen we een-op-een advies gesprekken organiseren, handvaten meegeven of een kasboekje uitreiken en uitleggen hoe je hiermee kunt werken om je financiële zaken op orde te krijgen. We moeten goed kijken wat bij deze personen het beste aansluit. Wij hebben veel ervaring met preventie en financiën, maar wat het best past bij een persoon is een taak voor de medewerkers re-integratie ex-gedetineerden.’ Linsy voegt daaraan toe dat we vanuit een brede blik moeten kijken, waarbij korte lijntjes van groot belang zijn.

Vervolgens sluit ook Gwennie aan bij het gesprek. Gwennie geeft aan dat er een breed sociaal domein is. ‘We willen naar regisseurs toe, maar hoewel die er eigenlijk al zijn, zijn we hier nog zoekende in. In onze taak binnen de City Deal behoren wij op een afgesproken tijd bereikbaar te zijn via de telefoon. We zijn minder echt live actief.’ Zowel Linsy als Gwennie geven aan de meerwaarde van City Deal zeker in te zien. ‘Een brede kijk op zaken is het beste’, zo antwoordt Linsy.

Wanneer ik aan Linsy en Gwennie vraag wat precies het doel is van het aanstellen van medewerkers re-integratie ex-gedetineerden, stelt Linsy dat er binnen de medewerkers re-integratie ex-gedetineerden twee leidinggevende functies zijn met daaronder vier mensen die bij het spreekuur aanwezig zijn. ‘Daar weer onder is binnen het sociaal domein een vraagbaak. Vragen kunnen gesteld worden aan de Kredietbank, participatie, WMO, etc. De invulling hiervan is nog niet echt concreet gemaakt.’ Vervolgens vraag ik of al wel duidelijk is wat precies de taken zullen zijn voor Linsy en Gwennie. Linsy geeft aan dat dit afhankelijk is van de gedetineerde of je er zelf mee aan de slag gaat of niet. ‘Tijdens detentie kan nog niet veel geregeld worden op het gebied van schuldhulpverlening, dit kan pas op het moment dat je vrijkomt’, aldus Gwennie.

Vervolgens vraag ik hoe de samenwerking op dit moment verloopt en hoe het werkproces er nu uit ziet. Linsy geeft aan dat iemand door een organisatie kan worden aangemeld. ‘De samenwerking verloopt momenteel goed. Je hebt korte lijntjes en je kan iemand gemakkelijk bellen of bereiken. Ik denk dat vooral winst te behalen valt bij het aanleveren van workshops, het geven van budget adviezen en meer overzicht in de financiën.’ Daarna stel ik aan Linsy en Gwennie de vraag hoe veel ex-gedetineerden bereikt zullen worden middels het experiment. Linsy geeft aan geen verwachting te hebben met betrekking tot schulden en het bereik van mensen. ‘We kijken wel wat het oplevert’, zo antwoordt zij. Gwennie geeft aan te verwachten dat zij qua vraagbaak een paar uurtjes beschikbaar zal zijn voor het beantwoorden van vragen.

Tot slot vraag ik wat precies de City Deal inhoudt, waarop Gwennie antwoordt: ‘Er vroeg bij zijn en voor de maatschappij een goed plan neerzetten en goed participeren. Deze doelgroep is een bijzondere doelgroep. Het is belangrijk dat zij goed participeren, ondersteund met een bredere kijk vanuit de gemeente en haar partners.’ Beiden voegen hieraan toe dat zij zich verder dan dit ook niet hebben ingelezen.

Naam: Nienke Bos en Eugenie van der Maeden

Functie: werkzaam bij Werk en Inkomen en toekomstig beschikbaar voor hulpvragen vanuit medewerkers re-integratie ex-gedetineerden

Datum: 26 maart 2018

Status: voor uitvoering experiment

Aan Nienke en Eugenie stel ik de vraag hoe de werkprocessen op dit moment verlopen bij Werk en Inkomen (W&I), specifiek als het gaat om de re-integratie van ex-gedetineerden. Nienke geeft aan dat mensen zich of aanmelden via www.werk.nl, of dat zij door worden gestuurd via Mirjam of via het Centraal Onthaal wanneer deze mensen geen woonruimte hebben. ‘Mirjam geeft vervolgens een schets over de persoon die vrijkomt. Op basis daarvan kunnen we plannings indienen of via www.werk.nl zaken regelen. Op dit moment bereiken we niet veel mensen, nu zijn er alleen nog maar ingewikkelde zaken. Tijdens het experiment wordt je bereik veel groter.’ Daaraan wordt toegevoegd dat persoonlijke plannen worden gemaakt en aan de slag wordt gegaan met deze vraagstukken. De verwachting is dat de samenwerking meer integraal zal verlopen.

‘In de bak, aan de bak’

Vervolgens vraag ik hoe de samenwerking op dit moment verloopt. ‘Het verloopt nu goed. We hebben op dinsdag altijd overleg. Ik vraag dan of er iemand bij zit die ik nodig heb en waar ik een intake gesprek voor moet regelen. Op die momenten wordt je meteen meegenomen in de situatie en kun je direct een afspraak inplannen met deze persoon. Het kunnen klanten uit de gehele gemeente Breda betreffen.’ Hierbij geeft Nienke wel aan dat zij niet weet hoe het de afgelopen drie maanden is gegaan, omdat zij toen werkzaam was voor een ander project. Wanneer ik daarna vraag naar de verwachting voor wat betreft de samenwerking binnen het experiment, dan geeft Nienke aan dat bij drukte de intakegesprekken langer op zich kunnen wachten. ‘Als iemand binnen twee dagen vrijkomt, dan moet je eigenlijk een plek vrijhouden voor de intake. Maar het is wel zonde als je deze plekken vrij houdt terwijl er niemand op komt dagen.’

Daarna vraag ik wat volgens Nienke en Eugenie het doel precies is van de City Deal. Beiden geven aan dat het niet de bedoeling is dat iemand in de put komt als deze persoon vrijkomt. ‘Iemand moet verzekert zijn van de vijf leefgebieden’, zo stelt Eugenie. Hieraan voegt Nienke toe dat mensen 2,5 week wachttijd hebben om gebruik te kunnen maken van een uitkering. ‘Mensen moeten vaak lenen, ik vind het al knap dat ze het zo volhouden zonder geld! Daarnaast is er natuurlijk ook een hele groep die we niet zien, daarom is het van belang dat dit project wordt doorgezet.’

Tot slot stel ik de vraag wat voor cijfer de samenwerking omtrent de re-integratie van ex-gedetineerden op dit moment verdient volgens Nienke en Eugenie. Eugenie geeft het volgende aan: ‘Lastig is de reclassering. De SMO weet ik te vinden en Mirjam ook, maar vaak vraag ik naar een reclasseringsmedewerker en die weet ik dan niet te vinden. Ik zie ze nooit en hoor ze nooit als ik ze bel.’ Nienke zegt: ‘Die scoren niet eens één punt.’ Beiden geven aan dat informatie verschaffen soms problemen met zich meebrengt. ‘Er moet een gezamenlijk plan worden gemaakt, we willen samenwerken en moeten kijken hoe we dit inzetten. We hebben allemaal hetzelfde doel’, geeft Nienke aan. Eugenie reageert daar op: ‘Ze hebben niet veel taken, ze hebben veel sjoemelpraktijken. Het is belangrijk samen één plan te hebben. Het helpt niet als de begeleider een plan maakt met de klant en wij maken ook een plan en je ziet elkaar niet. Dat helpt niet.’ Nienke stemt hier mee in en voegt daaraan toe: ‘De enige partij die ik niet zie of hoor is de reclassering. Je hebt soms ook een beetje het idee alsof je langs elkaar heen praat. Ons hebben ze nodig als er geld nodig is, maar verder mogen we ons nergens mee bemoeien. We hebben andere belangen. Ze vinden het fijn als je afwijkt en maatwerk biedt, maar ze begrijpen niet dat je hier te maken hebt met regels en wetten. We willen maatwerk bieden maar het gaat allemaal niet zo makkelijk als hun soms denken.’

Met uitzondering van de reclassering, komen beiden tot overeenstemming dat de samenwerking nu een 10 als rapportcijfer krijgt. ‘Ook onderling kun je elkaar makkelijk vinden en werken we goed met elkaar. Dit is wel een 8 waard. Winstpunt is dus samenwerking met reclassering betrekken.’

Naam: Lillian van den Berk

Functie: werkzaam bij Reclassering Nederland, toekomstige medewerker re-integratie ex-gedetineerden

Datum: 16 april 2018

Status: voor uitvoering experiment

Aan Lillian vraag ik allereerst wat volgens haar het doel is van de City Deal Zorg voor Veiligheid. Lillian geeft hierop aan dat het doel van de City Deal het verminderen van recidive is. Wanneer ik vervolgens vraag wat dan het doel is van het aanstellen van de medewerkers re-integratie ex-gedetineerden, geeft Lillian het volgende aan: ‘Ook de vermindering van recidive. Dit kan nagestreefd worden door middel van kortere lijnen en het samenvoegen van expertise. Hierdoor kun je meer mogelijk maken dan wanneer je regulier contact hebt. Samenwerking biedt dus meer mogelijkheden.’ Hierop aansluitend stel ik Lillian de vraag in welk opzicht zij denkt dat de mogelijkheid van het aanbieden van de nieuwe werkwijze bijdraagt aan een betere re-integratie van ex-gedetineerden. ‘Het is outreachend en laagdrempelig voor de cliënt. Je maakt gebruik van expertise die

‘In de bak, aan de bak’

bij verschillende disciplines aanwezig is. Daardoor kun je sneller tot acties komen. Je hebt dus ook snelheid en kunt een gericht aanbod doen.’

Vervolgens vraag ik hoe het beeld met betrekking tot de re-integratie van ex-gedetineerden op dit moment is. ‘In Breda laat men veel dingen liggen, er liggen vele kansen. Ik ben voorstander van outreachend werken, juist mensen bezoeken in detentie. Je kunt dan dingen regelen en vaak staan ze zelf ook open om dingen te laten regelen. De kortgestraften werden voorheen niet gesproken, dat is dus een winstpunt’, aldus Lillian. Daarna vraag ik Lillian wat haar korte termijn verwachtingen zijn met betrekking tot de re-integratie van ex-gedetineerden en de experimentele werkwijze van de gemeente Breda. Lillian antwoordt het volgende: ‘Ik verwacht dat we een goed aanbod kunnen doen. Ik verwacht wel dat er gebruik van gemaakt gaat worden. Niet iedereen zal er in meegaan, maar dat wil niet zeggen dat je ze niet hebt bereikt. Je hebt ze namelijk een aanbod gedaan, het is een start en we gaan steeds verder uitbreiden. Zeker bij de vrouwen is er wel bereidheid verwacht ik. Ik denk dat hier wel meer bereidheid tot medewerking is. Maar goed, je moet keuzes maken. Toch vind ik het jammer dat de vrouwen niet bij deze pilot zitten.’

Hierop aansluitend vraag ik eveneens wat Lillian op lange termijn verwacht van de experimentele werkwijze. ‘Ik hoop dat het structureel wordt, dat we een structureel aanbod kunnen doen. Hopelijk verbetert ook de samenwerking met de casemanagers van de penitentiaire inrichtingen. Een betere samenwerking, meer informatie-uitwisseling en kortere lijntjes. Uit jezelf hoor je niets van de PI, je moet zelf actief op zoek naar informatie. Daarnaast duurt het vaak erg lang voordat cliënten worden bezocht, als ze al bezocht worden, en dan moet je nog zelf actief achter de informatie aan. Dat werkt niet goed.’ Daaropvolgend stel ik de vraag welke mogelijke struikelblokken in het vooruitzicht liggen. Hoewel Lillian aangeeft positief te zijn ingesteld, denkt zij dat er toch wel een tijdsprobleem gaat komen. ‘We hebben weinig tijd en vele actiepunten. Dit kan een probleem worden. Verder zie ik nog geen problemen, ik denk dat we alles wat we kunnen doen al een winstpunt is. We zullen vast dingen tegenkomen, maar ik vraag me af of dit niet te tackelen is. Ik probeer in mogelijkheden te denken.’

Tijdens de voorbereidingen op de spreekuren is vaker ter sprake gekomen dat de medewerkers re-integratie ex-gedetineerden allemaal onder de pet van de gemeente moeten werken. Zo dient Lillian bijvoorbeeld haar reclasseringspet af te zetten. Om die reden vraag ik of dit mogelijk geen probleem gaat worden. ‘Ik vraag me af of je dit helemaal tegen kunt houden, dat met twee petten werken. Als ik iemand ken van de reclassering en ik help een ander, dan kan de reclame in de PI erg snel gaan. Ik weet ook niet of het veel uitmaakt. Onbekenden zien het bijvoorbeeld helemaal niet. Bekenden kennen je toch wel, maar toch denk ik dat ook zij niet snel zullen afhaken. Niet alle cliënten zien de reclassering namelijk als struikelblok. Het is juist onze expertise om mensen te motiveren’, zo stelt Lillian. Daarnaast vraag ik Lillian wat voor verwachting zij heeft bij de samenwerking tussen de gemeente en haar partners met betrekking tot de nieuwe werkwijze. Lillian geeft aan dat haar ervaringen tot dusver positief zijn. ‘Mijn verwachting is dat het ook positief blijft. Iedereen is er ingestapt met de beste bedoelingen. We zullen vast tegen dingen aanlopen, maar we vinden elkaar wel. We hebben niet voor niets gekozen voor een brede coalitie’, aldus Lillian. Als ik Lillian vraag een cijfer toe te kennen aan de samenwerking voor wat nu betreft de re-integratie van ex-gedetineerden, dan geeft Lillian het volgende aan: ‘Laat ik maar positief blijven... een 5.’

Tot slot vraag ik aan Lillian in welk opzicht het in kaart brengen van de levensloop van de gedetineerde bijdraagt aan een betere re-integratie. Lillian antwoordt hierop: ‘Als je iemand één keer bezoekt en diegene zegt dat alles goed is maar hij toch elke keer weer terug in de gevangenis komt, kun je in een gesprek wel de vraag stellen: wat gaat er nu toch telkens mis? Als je de intakes doet en je ziet mensen terugkomen dan kun je ze daarmee confronteren. Dit hoor je anders niet terug van de casemanager.’

Naam: Claudia van Twist

Functie: toekomstig coördinator medewerkers re-integratie ex-gedetineerden

Datum: 16 april 2018

Status: voor uitvoering experiment

Allereerst vraag ik aan Claudia wat het doel van de City Deal is. Hierop antwoordt Claudia het volgende: ‘Het doel van de City Deal is het optimaal krijgen van de nazorg voor ex-gedetineerden. Daarbuiten vloeien er misschien meer dingen uit voort, maar dit is het voornaamste doel.’ Vervolgens vraag ik in welk opzicht de mogelijkheid van het aanbieden van de nieuwe werkwijze bijdraagt aan een betere re-integratie van ex-gedetineerden. ‘Door spreekuren te starten, aan de hand van de checklist te screenen, actiepunten mee te nemen en zaken uit te zetten naar ketenpartners, kan de kwaliteit van leven na detentie beter worden. Als het goed is tenminste, maar daar gaan we wel van uit. Iemand die dakloos is, heeft beschermd wonen nodig. Door de inzet van de medewerkers re-integratie ex-gedetineerden kan beschermd wonen worden gerealiseerd. Het hangt en staat samen met wonen namelijk. Als je woont heb je een inschrijf- of verblijfadres nodig en kun je je inkomsten, zorg en ID ook op orde hebben. Als je wonen niet hebt, kan dit nooit niet. Dit maakt de zaak dan complexer. Vanuit mij/ons zal daar veel aandacht naartoe moeten gaan’, aldus Claudia.

Vervolgens vraag ik aan Claudia wat op dit moment het beeld met betrekking tot de re-integratie van ex-gedetineerden is. Claudia geeft aan dat dit beeld momenteel zorgwekkend is. ‘Veel ex-gedetineerden hebben complexere problemen die wij niet in beeld hebben. Hier moeten we meer op inzetten. Het inzetten op die vijf leefgebieden is hierbij noodzakelijk. Het maakt niet uit wie het doet, als er maar ingezet wordt op de vijf leefgebieden. Er moeten daadwerkelijk stappen worden gezet’, zo stelt Claudia. Op korte termijn verwacht Claudia dat gedetineerden worden gesproken en hen een aanbod gedaan kan worden op de vijf leefgebieden. Zo geeft zij aan dat: ‘In eerste instantie is het inzetten op legitimatie en inkomsten, hierin kunnen we als eerste meters gaan maken. Huisvesting zal een lastige gaan worden denk ik. Mensen hopen en verwachten dingen, maar tussen ergens op hopen en de realiteit zit een groot stuk. De hoge woningdruk in Breda maakt het lastig om vijf weken na detentie een huis te krijgen. Voor beschermd wonen is dit wel in orde, maar wat als iemand geen beschermd wonen nodig heeft en regulier moet wonen: waar ga je dit vandaan halen? Geld is geen probleem, maar huisvesting wel. De SMO Breda houdt zich bezig met het leveren van dit soort nazorg aan ex-gedetineerden.’ Hierop aansluitend vraag ik wat de lange termijn verwachtingen zijn. Claudia geeft aan dat het mooi zou zijn als alle gedetineerden scoren op de vijf leefgebieden, maar uiteindelijk doe je alles voor de cliënt. ‘Als ze buiten komen, wil ik de vuilniszak niet hebben. Ze moeten weten waar ze aan toe zijn en stabiel zijn op de vijf leefgebieden’, aldus Claudia.

Daarna stel ik Claudia de vraag of zij mogelijke struikelblokken verwacht met betrekking tot de experimentele werkwijze van de gemeente Breda. Claudia reageert hierop met het volgende: ‘Huisvesting gaat een probleem worden, maar ook gedetineerden die zelf niet inzien, of willen zien, hoe groot hun problemen zijn en toch niet mee willen werken gaat een probleem opleveren. We zullen ongetwijfeld tegen dingen aanlopen die ik nu nog niet kan voorzien, maar we zien het wel. Aan het enthousiasme zal het niet liggen.’ Hetgeen als winstpunt wordt genoemd bij deze nieuwe werkwijze, is het feit dat de cliënt eerder in beeld komt, dat zaken op de vijf leefgebieden meer op orde komen en dat de samenwerking tussen de PI's en de gemeente Breda verbetert. ‘Als iemand een einddatum heeft, dan kun je dingen organiseren. Juist voor kortgestraften is dit ideaal. De pilot is geslaagd als iedere gedetineerde is gesproken/gescreend en een aanbod heeft gehad. Dat is nu ook al niet. We moeten een aanbod bieden dat het aantrekkelijk maakt voor de gedetineerde om aan te haken. Ook moeten we ermee rekening houden dat gedetineerden verschillende beweegredenen hebben om niet mee te doen met een aanbod. Misschien moeten we iemand meerdere keren spreken: weet je nog.. hoe sta je er nu in..? Na één gesprek is het niet per definitie afsluiten, we kunnen mensen opnieuw uitnodigen. Het zou mooi zijn als er ook daadwerkelijk iets uit voortkomt’, zo spreekt Claudia.

Nu we toch spreken over een aanbod doen aan mensen, vraag ik hoeveel gedetineerden Claudia verwacht te spreken. Hierop antwoordt Claudia: ‘Je hoopt allemaal... als het er 150 zijn, dan hoop ik 80% te bereiken ofwel te spreken krijgen. We mogen toch wel blij zijn als 60% bereikt wordt denk ik. Maar dan ga je uit van de groep met multi-problematiek. Er is ook een groep die alles op orde heeft, deze groep is klein maar hij is er wel.’

‘In de bak, aan de bak’

Vervolgens vraag ik wat de verwachting is omtrent de samenwerking tussen de gemeente en haar partners met betrekking tot de nieuwe werkwijze. ‘Ik verwacht dat dit vlekkeloos verloopt. Tuurlijk moeten er goede werkafspraken zijn en moeten onderliggend allerlei zaken worden afgestemd met elkaar, maar ik heb het idee dat dit wel al zo is. Voor Babs, Lillian en Rens zal het misschien lastig gaan worden, zij moeten oppassen met het verwarren van de petten die zij dragen: de ene week spreek je iemand vanuit de gemeente, in week drie spreek je iemand met een reclasserings-pet op. Dit zie ik als een mogelijk knelpunt waarin gedetineerden het niet kunnen volgen en de pilot mogelijk in gevaar kan komen. Voor de SMO is dit anders, dit is een hulpverlenende instantie dus dat zal wel meevallen.’

Ook vraag ik wat het doel van het aanstellen van de medewerkers re-integratie ex-gedetineerden precies is. Hierop antwoordt Claudia dat dit overlapt met het doel van de City Deal zelf: ‘We dienen de situatie van ex-gedetineerden in kaart te brengen en hen een aanbod te doen op de vijf leefgebieden. Mocht het nodig zijn, dan kunnen we hen ook daadwerkelijk een aanbod doen. Daarnaast is het doel dat het team erin slaagt, door samenwerking, met elkaar gedetineerden het gevoel te geven gehoord te worden en het idee te hebben: hier heb ik wat aan. Het in beeld brengen van de leefsituatie van ene gedetineerde zorgt er voor dat je kunt inschatten wat er mogelijk voor aanbod nodig is.’ Wanneer ik vraag wat het grootste verschil is tussen de aanpak van de gemeente Tilburg en Breda, dan geeft Claudia aan geen idee te hebben. ‘Volgens mij doen we hetzelfde, maar ik kan geen groot verschil opnoemen’, aldus Claudia.

Tot slot vraag ik aan Claudia of zij een rapportcijfer kan geven voor wat betreft de samenwerking rondom de re-integratie van ex-gedetineerden voor nu. Claudia reageert hierop met het volgende: ‘Je start als team zijnde waarin je elkaar moet leren kennen en vinden. De motivatie en het enthousiasme is er wel, maar het moet wel gaan werken. Ik zou het nu een 6,5 of 7 geven met de hoop dit naar boven te krijgen. Iedereen vindt het leuk en spannend, maar hoe kunnen we kwaliteit borgen voor de cliënt en wat is daar voor nodig. Het begrijpen van het zorg- en wettelijk systeem is erg belangrijk. Er moet meer kennis komen van het strafrecht, hoe dit werkt en wat dit betekent voor de gedetineerde maar ook voor zorgpartners. Het is handig om te weten hoe dit werkt, zodat je weet wat ingezet kan worden. Daarnaast moeten partners bekend worden met de medewerkers van de nazorg ex-gedetineerden. Hoewel ik denk dat we de reguliere werkprocessen gaan volgen, moet de koppeling binnen-buiten (gedetineerden en zorgpartners in de stad) makkelijker worden gemaakt. Daar is het startpunt nu een 5: niet elke zorgpartner weet dat een cliënt in detentie zit. Hoe gaan we als medewerkers re-integratie ex-gedetineerden in gesprek met partners, zodat de zorg wel op orde kan worden gebracht en de medewerkers die naar de PI gaan dit niet alleen hoeven te doen.’

8.2.3 Uitgewerkte interviews na uitvoering experiment

Naam: Chantal van Oers

Functie: klantmanager WMO en medewerker re-integratie ex-gedetineerden

Datum: 6 september 2018

Status: zes maanden na start experiment

Volgens Chantal is het doel van het experiment dat de gemeente Breda haar gedetineerden na detentie helpt om zaken met betrekking tot de vijf leefgebieden zo veel mogelijk op orde te brengen, waardoor de kans op recidive en maatschappelijke onrust wordt verkleind. Het doel van het re-integratieteam is daar aan bijdragen. ‘Middels direct klantencontact worden zaken in kaart gebracht en kijken we samen met de klant, want daar ligt ook verantwoordelijkheid, en andere partijen om de handen in elkaar te slaan en zaken te organiseren’, aldus Chantal. ‘Het succes van het experiment is dat iemand gehoord en gezien wordt en het idee heeft *ik hoef het niet alleen te doen, ik weet waar ik moet zijn, dit is mijn lijstje en als ik buiten sta dan weet ik wat ik moet doen*’. Vervolgens vraag ik of Chantal het idee heeft dat cliënten nu sneller in beeld zijn en eerder geholpen kunnen worden. ‘Jazeker, je hoort dit ook terug van klanten. Die zeggen dan ook gewoon *ik heb weer zin om naar buiten te gaan, ik weet zelf niet hoe ik alles moet organiseren maar jij legt het helder uit en nu begrijp ik het weer*. Ze zijn er vooral door verrast. Naarmate je langer de gesprekken draait, krijg je ook meer mond op mond reclame. Dat wil je gewoon hebben’.

Als ik Chantal de stelling voor leg ‘Ik ervaar het experiment momenteel als een succes’, geeft Chantal aan het hier helemaal mee eens te zijn. ‘Ik zou graag toe willen naar een manier waarop we nog meer mensen kunnen bereiken. Misschien kunnen we uitbouwen met een ander spreekuurmoment bijvoorbeeld hier bij de gemeente, zodat we de mensen die we niet hebben getroffen in de PI hetzelfde aanbod kunnen doen. Zo kunnen we bijvoorbeeld ook de vrouwen spreken die in Ter Peel gedetineerd zitten. Maar voor wie we wat kunnen betekenen, doen we het goed. Degene die we niet kunnen spreken, moeten op de hoogte worden gebracht van ons aanbod. Dit moet je bij binnenkomst al doen.’ Als ik vraag of Chantal een casus kan beschrijven waaruit blijkt dat het experiment succesvol is of een cliënt door een experimentele maatregel beter is geholpen, beschrijft Chantal de volgende casus: ‘Momenteel ben ik met een cliënt bezig die eigenlijk geen enkel leefgebied op orde had. We hebben er voor gezorgd dat de cliënt direct na detentie naar de SMO kan. Normaal zou deze persoon op de DSV belanden. Het is een enorm kwetsbare klant. Je weet dat als er niets zou worden ingezet en deze persoon op de DSV zou belanden, hij binnen een week weer binnen zou zijn. Je reikt ze de hand en doorbreekt samen de cirkel.’

Vervolgens vraag ik Chantal of er ook nog eventuele winstpunten te behalen zijn. Chantal geeft aan dat het lastig is dat de regisseurs hun regisseur-rol niet oppakken. ‘Op sommige afdelingen moet het nog landen. Binnen de gemeente zijn er van oudsher eilandjes. De oude garde denkt *wat vraag je wel niet van ons als regisseur? Hoezo zou ik moeten weten hoe het met die persoon op het gebied van huisvesting gaat?* Je moet bruggen slaan, dat is belangrijk. Ze hoeven uiteindelijk niets met die huisvesting te doen, maar ze moeten er wel van op de hoogte zijn.’ Op de stelling: ‘Ik ben er van overtuigd dat wanneer ik namens een cliënt een hulpvraag uitzet binnen het sociaal domein, er vervolgstappen met betrekking tot deze hulpvraag worden ondernomen’, geeft Chantal aan het hier mee eens te zijn. ‘Ik controleer de regisseur nog wel, gewoon omdat ik wil weten of de klant geholpen wordt. Maar dat is meer iets typisch-mij dat ik wel met zekerheid wil weten dat de cliënt waar ik de hulpvragen heb opgehaald ook echt is geholpen’, aldus Chantal. Ook geeft Chantal aan dat vooral voor de mensen die langer in detentie zitten je veel kan betekenen. ‘Als ze kort gestraft zitten dan wordt het veel lastiger. Hoe meer mensen je kunt spreken, hoe beter. Op voorhand heb je wel informatie, maar je moet uitgaan van de info die je klant geeft. Het hele voorbereiden is prettig omdat je voorbereid het gesprek in kan gaan, maar als je die info niet hebt, dan moet je alsnog het gesprek door laten gaan. Je haalt op wat die persoon je vertelt.’

Naast de samenwerking binnen het sociaal domein, vraag ik Chantal ook naar de samenwerking met de PI en andere partners als de SMO, reclassering en Novadic Kentron. Chantal geeft aan alleen uitspraak te kunnen doen over de samenwerking met PI Dordrecht omdat zij daar de spreekuren draait. ‘Je wordt als een collega ontvangen en ze zijn blij dat je vanuit de gemeente Breda ook spreekuren draait. Met de ene casemanager is een kortere lijn dan met de ander. Soms heb ik weleens het idee dat de casemanager een hoge tijdsdruk ervaart en de cliënt dan maar niet wordt gesproken omdat de gemeente Breda toch wel komt. Misschien hebben zij het idee dat ze dan dubbel werk doen en de klant dan maar moet wachten op mij? De routing zou casemanager, DPAN en dan zij moeten zijn. Dit loopt in de praktijk alleen niet altijd zo. Soms krijg ik een DPAN formulier te zien en staat er onder het kopje ‘hulpvraag’ voor elk leefgebied ‘nee’ ingevuld. Vervolgens ga ik met de klant in gesprek en de eindstand daarvan is dat er wel degelijk hulpvragen zijn. Dat is dan toch vreemd.’

Op de vraag hoe de samenwerking met overige partners verloopt, geeft Chantal aan dat dit goed verloopt. ‘De samenwerking met de reclassering is heel fijn, dit komt ook door Babs en Lillian maar dan komt privacy weer om de hoek. Ik merk dat het voor hun lastig is om met twee petten te werken. Met Novadic Kentron is de informatiedeling lastig. Het is lastig iemand rechtstreeks te pakken te krijgen. Ook in de samenwerking met de SMO worden stappen gemaakt.’ Naar aanleiding van hetgeen Chantal vermeldde over privacy, vraag ik wat de AVG haar heeft gebracht. Chantal reageert met: ‘Het is allemaal leuk en aardig dat dit zo is bedacht, maar in de praktijk heb je er wel mee te dealen. Binnen de afdelingen sociaal domein of het Veiligheidshuis denk ik soms *kan het wat minder bekrompen?* Ik ben me er wel bewuster van geworden van dit is relevant om te delen, dit niet, deze vragen kan ik wel stellen, deze niet. Ik vraag mezelf vaak af *wat is het doel van de informatie die ik opvraag.* Door de AVG lopen zaken af en toe wat vertraging op. Je wil soms direct iets weten, maar dan moeten er eerst drie lagen over heen.’

Daarna vraag ik Chantal of er op een uniforme manier informatie wordt geregistreerd door de medewerkers re-integratie ex-gedetineerden. Chantal geeft aan dat dit een utopie is. ‘We gaan er allemaal anders mee om. Ik ben erg uitgebreid, een ander maakt een kort verslag. Als je met verschillende mensen in een team zit dan heb

je dat gewoonweg. We hebben wel hetzelfde doel voor ogen en streven dat gezamenlijk na.’ Daarnaast geeft Chantal aan dat er ook voldoende capaciteit is om alle werkzaamheden te ondervangen. Chantal kan haar uren bijvoorbeeld effectief inzetten door in de trein zichzelf voor te bereiden op de spreekurgesprekken. ‘Met de mensen die naar Grave gaan met de auto heb ik wel te doen. Zij moeten een lange afstand reizen en kunnen deze uren niet effectief inzetten.’ Wanneer ik vraag welke vaardigheden het team nodig heeft om de werkzaamheden met betrekking tot de re-integratie van ex-gedetineerden goed uit te voeren, geeft Chantal aan dat het belangrijk is communicatief vaardig te zijn. ‘Je moet met de klant het gesprek aangaan, je moet weten welke vragen je moet stellen om inzichtelijk te krijgen waar hulp of ondersteuning bij nodig is. Je hebt te maken met een bepaalde doelgroep en daar moet je wel mee om kunnen gaan. Daarnaast heb je maar kort de tijd om de juiste lijntjes uit te zetten, dus je moet kennis hebben van de sociale kaart. Als je iets signaleert, breng dit dan over in het teamoverleg. Je moet uit zijn op samenwerking: je bent iets nieuws met elkaar gestart en dit wil je naar een hoger level brengen. Degene die nu de spreekuren draaien weten hoe het moet.’

Aangezien er geen wetenschappelijke onderbouwing bestaat voor het causale verband tussen de vijf leefgebieden en recidive, vraag ik Chantal of zij op basis van haar ervaring het idee heeft dat er een causaal verband bestaat. ‘De vijf leefgebieden zorgen voor een basis. De leefgebieden houden allemaal verband met elkaar: als je geen legitimatiebewijs hebt, kun je geen aanspraak maken op een zorgverzekering. Als je geen geld hebt, kun je je woning niet betalen, etc. Zorg vind ik daarin wel een hele belangrijke.’ Tot slot vraag ik welk cijfer Chantal geeft voor de samenwerking tot nu toe met betrekking tot de re-integratie van ex-gedetineerden. Chantal geeft hier het cijfer 8 voor. ‘Dit komt misschien omdat ik zelf veel investeer in samenwerking. Da gaat nie of da kan nie, dat gaat er bij mij niet in. De regisseursrol in het sociaal domein heeft me verbaasd en is me tegengevallen. Ook de casemanager waarvan ik dacht *die brengt de boel in kaart*, daarover heb ik mij verbaasd. Maar dit komt goed. Daarom geef ik tot nu toe een 8.’

Naam: Claudia van Twist

Functie: coördinator medewerkers re-integratie ex-gedetineerden

Datum: 6 september 2018

Status: zes maanden na start experiment

Het interview wordt gestart met de vraag wat het doel van het experiment is. Claudia geeft aan dat het doel is om onder andere een stabiel aanbod te kunnen doen op de vijf leefgebieden. ‘Bijzaak is het terugdringen/verminderen van recidive en daarbij, maar ook bijzaak, dat de samenwerking met de PI beter wordt. Het is wel fijn dat je elkaar door de pilot beter en sneller vindt.’ Op de vraag of Claudia een casus kan beschrijven waaruit blijkt dat het experiment succesvol is of dat de cliënt door de experimentele maatregel beter is geholpen, beschrijft Claudia het volgende: ‘Ik heb nu een jongen die al even vast zit. Op alle vijf de leefgebieden scoorde hij negatief en daarbij had hij hele hoge schulden. In samenwerking met de doorzorgfunctionaris, de casemanager in de PI en ik zijn we met hem in gesprek gegaan. Hij heeft duidelijk aangegeven hulp te willen. Ik heb hem gescreend aan de hand van de hulpvragen en deze vervolgens uitgezet binnen de gemeente en de SMO. In samenwerking met de SMO hebben we hem nu een aanbod kunnen doen voor direct na detentie. Een uitkering kan worden opgestart, afspraken staan ingepland en hij mag zelf aangeven wat hij wil doen. Daarnaast is bijvoorbeeld ook Novadic Kentron ingeschakeld. Hij is zelf erg blij met deze hulp. Elke partner die betrokken is bij deze keten neemt verantwoordelijkheid en reikt een hand uit aan hem en andere partners. Het is wel zo dat hij langer in detentie zit, al twee maanden, waardoor je meer tijd hebt om zaken te regelen. Voor iemand die drie weken in detentie zit is de tijd veel te kort. Het lukt dan niet om alle leefgebieden op orde te krijgen. Met name huisvesting is dan lastig. De DSV daar wil niemand naartoe, dus we moeten hier nog wel iets op verzinnen.’

Op basis van bovenstaande vraag ik aan Claudia wat voor antwoord zij zou geven op de stelling: ‘Ik ervaar het experiment momenteel als een succes’. Claudia geeft aan het hiermee eens te zijn. ‘Alle info die je met elkaar uitwisselt is winst. Je hebt zich op wat er speelt en vanuit daar kun je dingen in gang zetten, op verzoek van de persoon zelf uiteraard.’ Daarop aansluitend stel ik de vraag of er ook problemen of obstakels zijn waar tegenaan wordt gelopen. ‘De korte detenties zijn lastig. Grave is bijvoorbeeld 24/7 open en de doorstroom is daardoor erg groot. Het tijdsgebrek nekt je dan. Dit kun je niet ondervangen. Overigens missen we ook veel gedetineerden doordat de DPAN-meldingen in sommige gevallen missen. Ik kan hierdoor niet proactief reageren, ik kan niks inzetten omdat ik de meldingen niet krijg en ik diegene daardoor niet kan benaderen.’ Op basis daarvan vraag ik of de spreekuren niet meer flexibel in kunnen worden gericht. Claudia geeft aan dat het goed is per week te bekijken hoe flexibel kan worden omgegaan met de spreekuren. ‘Een voorbereiding van één week is veel te lang. Hierdoor missen we mensen mogelijk en dat is zonde.’

Vervolgens vraag ik wat Claudia haar ervaring is met het samenwerking met de PI. ‘Dit verschilt per PI. Met Grave, ik denk vanwege hun eigen pilot, is de samenwerking het beste. Die vragen verschillende terugkoppelingen na één maand, drie maanden, etc. Ze vragen of we nog contact hebben met de gedetineerde en of de acties in de checklisten ook echt zijn uitgevoerd. Ik vraag me wel af of die samenwerking ook zo goed was geweest zonder de pilot. In Dordrecht is de samenwerking ook goed. Een aantal casemanagers pakken zaken proactief op en ook de doorzorgfunctionaris doet dit goed. Met Vught is ook wel contact, maar soms krijg ik ook een mail uit de EBI. Dan denk ik *val mij daar niet mee lastig*. Ik denk dat ze de pilot niet goed snappen. Kan me hier ook wel iets bij voorstellen want er zijn zo veel verschillende afdelingen in Vught.. Daarnaast komen de DPAN-meldingen niet goed door vanuit Vught. Soms ben ik in de veronderstelling dat iemand nog wel even blijft zitten, maar dan is hij opeens al buiten. De DPAN-meldingen verlopen over het algemeen niet goed: ze komen te laat door, de DPAN-meldingen worden gemaild of er is helemaal geen melding. Ik denk dat de oorzaak hiervoor tijdgebrek is.’

Daarna vraag ik hoe de samenwerking met het sociaal domein binnen de gemeente Breda verloopt. Op de stelling ‘Ik ben er van overtuigd dat wanneer ik namens een cliënt een hulpvraag uitzet binnen het sociaal domein, er vervolgstappen met betrekking tot deze hulpvraag worden ondernomen’, antwoordt Claudia met neutraal. ‘Het gaat soms moeizaam. Regisseurs pakken hun rol niet. Dit heeft denk ik niets te maken met het feit dat ze deze rol niet op willen pakken, maar het heeft meer met tijdsdruk te maken. Ze hebben geen zicht op de vijf leefgebieden en hebben niet allemaal een goed beeld van de sociale kaart. Door het gebrek aan deze kennis zijn mensen eerder afwachtend in plaats van outreachend. Ook vanwege deze tijdsdruk is het lastig nieuwe kennis te vergaren, waardoor de rol niet goed kan worden opgenomen.’ Claudia zou voor de samenwerking met het sociaal domein op dit moment een zes geven. ‘Je kan je klanten niet kwijt. En als je ze al kwijt kunt, dan gebeurt er niks’. Op de vraag wat de verwachtingen op de lange termijn zijn en waar Claudia denkt dat de City Deal over een half jaar staat, geeft Claudia het volgende aan: ‘Ik denk dat we de doelgroep dan beter in beeld hebben. Hopelijk is de aanhaking met het sociaal domein dan ook verbeterd. Door deze pilot wordt samenwerking met partners en de verschillende middelen meer open gesteld. Hopelijk zien ze dat wij ook bereid zijn dat ene stapje verder te zetten en de deur daardoor meer open wordt gesteld, want die gaat nu vooral dicht.’

Claudia geeft aan het idee te hebben dat de klanten nu eerder en beter in beeld zijn bij de gemeente. ‘Zeker voor degene die we hebben gesproken in de PI. Ik kan daarentegen niet spreken over de groep die we niet hebben gezien, want daar weten we niets van. Heb het idee dat er tot nu toe wel veel cliënten aan ons neus voorbij gaan, onder andere doordat de DPAN-meldingen niet goed doorkomen’, aldus Claudia. Daarna vraag ik wat het voor Claudia betekent dat er geen wettelijke taak ligt voor de re-integratie van ex-gedetineerden bij de gemeente. ‘Dit beperkt mij. Je wordt niet altijd erkend als partner. De verantwoordelijkheid ligt wel bij de gemeente, maar partners mogen sommige informatie niet met je delen omdat je niet wettelijk erkend bent. Hierdoor kun je je werk niet goed doen. Als we deze wettelijke taak wel krijgen, zou dat handiger zijn voor de uitvoering van onze werkzaamheden’, aldus Claudia.

Vervolgens vraag ik Claudia welke vaardigheden het team nodig heeft met betrekking tot de re-integratie van ex-gedetineerden. Claudia geeft aan dat het belangrijk is kennis te hebben van de mogelijkheden binnen het sociaal domein. ‘Je hebt kennis nodig van de vijf leefgebieden, een stukje strafrecht, afkortingen, etc. Dit kan namelijk bepalend zijn voor welke vervolgstappen je kan nemen. Ik vind het goed dat het team verschillende expertises heeft, dat is winst. Het is een soort intervisie idee.’ Daarna vraag ik of er voldoende capaciteit is om alle werkzaamheden te ondervangen. Claudia geeft aan dat het in de opstartfase fijn was om met velen te zijn. ‘Maar nu is het totaal aantal uren zat. Dit is wel gebaseerd op het aantal DPAN-meldingen die ik nu ontvang. Ik denk namelijk dat er wel meer zijn en dan heb je alle uren misschien wel hard nodig. Dit idee is dus gebaseerd op het aantal meldingen dat we nu ontvangen.’ Voor de samenwerking met overige partijen als SMO, reclassering en Novadic Kentron geeft Claudia op dit moment een 7,5. ‘Het is erg handig gebruik te kunnen maken van de expertise van een organisatie de SMO, reclassering of Novadic Kentron.’

Vanwege deze verschillende expertises vraag ik Claudia of het ‘dubbele petten’ verhaal nog een probleem vormt. Claudia zegt hierop het volgende: ‘In het begin was dit moeilijk. Het roept veel op. Het is niet alleen moeilijk voor de medewerkers zelf, maar ook voor de klanten. De klant maakt kortsluiting als hij tot ver in de problemen zit en dan een medewerker spreekt die zegt van de gemeente te zijn en ook bij de SMO of reclassering blijkt te werken. Ik denk dat de medewerkers re-integratie ex-gedetineerden met een reclassering

en SMO achtergrond het idee hebben dat dit dubbele petten verhaal geen probleem is, maar in de praktijk blijkt soms toch wat anders. Zodra je voor een dubbele pet komt te staan, is het lastig.’ Vervolgens vraag ik aan Claudia wat de AVG haar heeft gebracht. ‘Ik denk dat de AVG mij ervan bewust heeft gemaakt dat ik niet zo maar klakkeloos informatie hoeft te delen. Het is zo makkelijk om over iemand die al een rugzak heeft van alles te noteren, maar misschien heeft een ander daar helemaal niets aan. Ik ben dus discreter geworden in het ophalen en uitgeven van informatie. Aan de andere kant heeft het me ook een boel ellende bezorgd. Het is dus wel tweeledig.’

Tot slot vraag ik aan Claudia of, op basis van haar eigen ervaring, zij denkt dat het faciliteren van de vijf basisvoorwaarden een causaal verband heeft met recidive. ‘Ik ben er van overtuigd dat het verminderend werkt, maar stoppen zal het niet. Ik denk wel dat als je de basisvoorwaarden faciliteert dat de kans op recidive afneemt. Anders zullen ze toch niet zijn bedacht.’

Naam: Lillian van den Berk

Functie: werkzaam bij Reclassering Nederland, medewerker re-integratie ex-gedetineerden

Datum: 11 september 2018

Status: zes maanden na start experiment

Als ik aan Lillian vraag of zij mij kan vertellen wat het doel van het experiment is en in wiens belang dit experiment wordt uitgevoerd, dan geeft Lillian aan dat het doel van het experiment het verminderen van recidive is en in een eerder stadium instappen om zodoende grotere problemen of überhaupt problemen te kunnen voorkomen. ‘Het doel van het re-integratieteam daarin is hetzelfde in mijn beleving. We bezoeken actief mensen in de PI om het contact te leggen en de hulpvragen te inventariseren en vervolgstappen te ondernemen. Zonder dit project zouden we die hulpvragen niet gehoord hebben. We hebben al best veel zaken gehad waarin we het nodige voor de cliënt hebben gedaan. Ik heb geen overzicht van hoe veel of het percentage is dat we hebben geholpen of dat geen hulpvragen had. Sommigen geven ook aan geen hulpvragen te hebben, maar je kunt je dan wel afvragen of we daar wel of niet iets mee moeten doen.’

Vervolgens leg ik de stelling ‘Ik ervaar het experiment momenteel als een succes’ aan Lillian voor. Lillian geeft aan het hiermee eens te zijn. ‘Ik denk dat het een succes is, maar ik ken de cijfers niet. In mijn beleving denk ik dat het een positieve beweging is, maar dat is gebaseerd op mijn eigen ervaring. Ik geloof wel dat de hulpvragen nu beter in beeld zijn dan voorheen.’ Hierop aansluitend vraag ik Lillian of zij een casus kan beschrijven waarin blijkt dat de cliënt door een experimentele maatregel beter is geholpen bij het realiseren van een (van de vijf) basisvoorwaarde(n). ‘Bij één persoon is niet alleen een uitkering hervat na detentie, maar is ook bijzondere bijstand toegekend voor de huur van zijn woning. Dit is een positief punt, niet alleen voor ons maar ook voor de cliënt. De cliënt was erg blij met het gesprek en de hulp die hij aangeboden kreeg van de gemeente Breda. Hij gaf zelfs aan dat als hij niet zou zijn geholpen, hij na detentie niets meer had. Dit is in mijn beleving een positieve uitwerking van het experiment.’

Vervolgens vraag ik Lillian hoe zij, als medewerker re-integratie ex-gedetineerden, de samenwerking met de PI ervaart gedurende deze pilot. Lillian bezoekt gedetineerden in PI Grave en geeft aan een enkele keer reactie te ontvangen. ‘De samenwerking bestaat uit een enkele keer mailcontact, meer niet. Ik denk wel dat dit beter zou kunnen. Ik heb zelf vaak de neiging achter de informatie aan te gaan die ik wil ontvangen, maar dat is een ongewenste situatie. Ik vraag bijvoorbeeld om een terugkoppeling maar die krijg ik zelden. Ik weet niet of bepaalde zaken daadwerkelijk worden opgepakt.’ Vervolgens stel ik Lillian de vraag wat het ontbreken van een wettelijke taak voor de re-integratie van ex-gedetineerden voor de gemeente betekent. Lillian geeft aan hier niet veel problemen mee te ervaren. ‘Het zit hem ook eerder bij de verwachtingen van de cliënt dan. Op dit moment verwachten de cliënten niets van de gemeente dus ze vinden het alleen al heel positief dat de gemeente ze wil spreken. Bij andere organisaties, zoals bijvoorbeeld de reclassering, is dat wel het geval. Dit wordt soms als positief en soms als negatief gezien. Ik denk dat het alleen al positief gezien wordt dat de gemeente iets wil doen. Sommigen geven ook aan geen hulpvragen te hebben, maar ze willen wel hun verhaal doen: ze zijn nieuwsgierig. Ik denk dat het een ontwikkeling naar meer bekendheid kan zijn. Nu krijgen we al terugkoppelingen van gedetineerden die het met een andere gedetineerde over het spreekuur hebben gehad. Hoewel het tijd kost voordat gedetineerden binnen weten dat ze iets aan het spreekuur kunnen hebben, gaat het verhaal wel al rond.’

Daarna vraag ik aan Lillian hoe zij omgaat met het ‘dubbele petten’ verhaal. ‘Ik moet vooral voor mezelf wennen aan het hele korte: je zet een hulpvraag uit en klaar. Ik heb zelf de neiging dingen verder te willen volgen om te zien hoe het loopt. Bovendien heb ik nu een cliënt onder toezicht die ik hier voor al heb gesproken tijdens het spreekuur. Hij kende me niet eens, of deed alsof hij me niet kende... Maar ik denk dat mensen er niet mee zitten. Het is wel goed om nog steeds naar de situatie te kijken of het helpende kan zijn of niet. Het moet een individuele zaak zijn’. Vervolgens vraag ik Lillian wat de AVG haar heeft gebracht. Lillian geeft aan geen verschil te merken door de AVG in die zin dat ‘ik zorgvuldig probeer te zijn en naar mezelf kijk of ik dingen kan verantwoorden die ik doe. Ik probeer me daardoor te laten leiden. Heb geen zin om mezelf door die gekte heen te sleuren’.

Gekeken naar de verschillende expertises en achtergronden van de medewerkers re-integratie ex-gedetineerden, vraag ik Lillian welke vaardigheden de medewerkers volgens haar inzien nodig hebben om de taken met betrekking tot de re-integratie van ex-gedetineerden uit te kunnen voeren. ‘Het is van belang dat je goed contact kunt maken met je cliënten, de info op kunt halen en mensen ook kunt helpen met het formuleren van hulpvragen. Je moet proactief zijn met het benaderen van mensen in de PI en ook bij het uitzetten van vervolgacties. Proactief zijn is van groot belang. Je moet de sociale kaart en wegen kennen.’ Vervolgens vraag ik Lillian of aanvullende cursussen of bijscholing wenselijk zou zijn voor de medewerkers. ‘Ik mis soms wel kennis van het sociaal domein, hoe het hier gaat. Het staat wel opgeschreven, maar het is niet mijn *core-business* waardoor ik sommige dingen moet nalezen. Het mooie van verschillende disciplines is dat je elkaar kunt ondersteunen en kunt helpen. Dit geldt voor beide kanten. Het is juist winst dat je vanuit verschillende disciplines kunt werken. Je kan een beroep doen op elkaar. Ik denk dat het vooral belangrijk is dat je goed bent in jouw stukje. Dat is waardevoller dan alles weten.’

Ook vraag ik Lillian of er op dit moment voldoende capaciteit is om alle werkzaamheden te ondervangen. Lillian geeft aan dat het in de vakantieperiode wel erg druk was. ‘Ineens heb je dan een piek. Je hebt maar een paar uur voor deze opdracht en over een langere periode red ik het daar wel mee, maar in die piek periodes niet. Dan loop ik over. Maar dit heeft ook wel te maken met de vakantieperiode, dan is het overal druk.’ Vervolgens vraag ik Lillian of het treffen van de voorbereidingen voor de gesprekken haar extra tijd kosten en of deze wel noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van haar werkzaamheden. ‘Vaak tref ik de voorbereidingen in het weekend of bel ik eventueel maandag nog. Aan de uitwerking van de gesprekken kom ik ook vaak niet toe op mijn normale dag. Het is wel prettig om veel informatie te hebben. Alle info die er is, dat scheelt al. Je kunt daardoor een betere *shifting* maken van hier moet ik extra achteraan en hier niet. Hierdoor kun je ook veel werk voorkomen. Ik vind dat we ons dan niet zo moeten leiden door privacy technische zaken, maar praktisch moeten nadenken.’

Daarna vraag ik aan Lillian hoe de samenwerking verloopt met het sociaal domein. Op de stelling: ‘Ik ben er van overtuigd dat wanneer ik namens een cliënt een hulpvraag uitzet binnen het sociaal domein, er vervolgstappen met betrekking tot deze hulpvraag worden ondernomen’, geeft Lillian aan het hiermee oneens te zijn. ‘Ik heb niet het idee dat je ergens terecht kunt. Ik denk dat er te veel eilanden zijn die absoluut niet met elkaar stoken. Het is typisch iets van een gemeente, dit ervaar ik niet bij andere organisaties. Soms wordt er niet gericht gekeken naar een bepaalde situatie. Er wordt strikt aan de regels gehouden, waardoor je soms tegenwerking vanuit de gemeente voelt. Het is beter om mensen te hebben die van de City Deal afweten en weten *als ik de term City Deal hoor, dan moet ik hier even goed naar kijken.*’ Lillian heeft verder niet het idee dat de samenwerking met andere partners/betrokken partijen versterkt is door het experiment. ‘Maar in sommige gevallen heb je wel het idee dat je sneller binnenkomt. Je hebt nu wat namen en die pakken zaken wat gericht op. Sommigen zijn behulpzaam, met anderen kun je niet samenwerken.’

Lillian geeft een cijfer 9 voor de samenwerking onderling tussen de medewerkers re-integratie ex-gedetineerden. ‘We kunnen alles bespreken, er is goede afstemming. Perfect dus’. Het cijfer 8 kent Lillian toe aan de samenwerking met overige instanties zoals de reclassering of SMO. ‘Mensen geven de juiste info die je opvraagt en daarnaast krijg je een terugkoppeling als je er om vraagt. Dat is prettig.’ Voor de samenwerking met het sociaal domein van de gemeente geeft Lillian aan dat dit per persoon erg verschilt. Samenwerking met de een kan een 9 zijn, terwijl het met een ander een 4 kan zijn. Sommige mensen zijn niet bereikbaar, hebben geen antwoordapparaat, zijn niet te traceren of bellen niet terug. Hierdoor kun je de samenwerking niet vinden.’

Naam: Babs van der Plas

Functie: reclasseringswerker bij verslavingsreclassering en medewerker re-integratie ex-gedetineerden

Datum: 11 september 2018

Status: zes maanden na start experiment

Wanneer ik Babs de vraag stel wat het doel van het experiment is en in wiens belang het experiment wordt uitgevoerd, geeft Babs het volgende aan: ‘Het doel blijft om te proberen zo veel mogelijk mensen op de rit te krijgen na aansluiting van detentie. Hoe ver kun je zorgen voor het opstarten van zaken zodat deze mensen niet in de problemen komen. Het gevolg hiervan is natuurlijk minder recidive. We moeten duidelijk krijgen wat voor mensen in detentie zitten en wat de gemeente voor hen kan betekenen.’ Op de vraag wat vervolgens het doel van het re-integratieteam is, geeft Babs aan dat ‘het doel is om gezamenlijk zo veel mogelijk mensen te bezoeken en indien nodig een traject uit te zetten voor deze personen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van verschillende expertises vanuit de gemeente (sociaal domein), hulpverlening en de Wmo.’

Hierop aansluitend stel ik Babs de vraag hoe zij vindt dat deze werkwijze tot nu toe verloopt. ‘Ik heb er best veel gesproken waar uiteindelijk niets mee aan de hand was. Zij hadden alles op orde. Ik heb er ook een aantal gesproken die al dermate bekend waren bij de SMO waardoor het een lastig verhaal wordt om een traject uit te zetten. Ik heb nog weinig trajecten op kunnen starten. Ik denk wel dat er meer afspraken zijn gemaakt met de gemeente om zaken op te pakken. Denk hierbij aan de voorschotten of het laten herleven van de uitkering. Ook heb ik van Chantal en Rens gehoord dat zij regelmatig bezig zijn geweest met een indicatie of traject. Zelf heb ik nog weinig gedaan op dat gebied.’ Als ik Babs de stelling voorleg ‘Ik ervaar het experiment momenteel als een succes’, dan geeft Babs aan het hiermee eens te zijn. ‘Helemaal mee eens is iets te enthousiast. We hebben verbeteringen die we uit kunnen voeren om te zien hoe we toch de mensen kunnen spreken die we nu niet hebben kunnen vangen. In sommige gevallen zijn deze mensen nog nergens bekend. Je bent deels afhankelijk, zeker als ze nog maar kort moeten zitten, dat mensen zichzelf melden bij Centraal Onthaal. Dan wordt het lastig.’

Op basis hiervan vraag ik Babs of zij een idee heeft om deze mensen toch te vangen. ‘Stap 1 is het verkrijgen van een telefoonnummer, zodat je de mensen nadien zelf kunt bellen. Ik heb verschillende keren mijn telefoonnummer afgegeven, maar tot nu toe heeft daar nog niemand gebruik van gemaakt. Het initiatief ligt bij hunzelf. Ik denk dat we al best veel doen om te zien of we mensen in beeld kunnen krijgen en bij ons kunnen houden. Maar als ze kort in detentie verblijven ben je toch afhankelijk van zelfinitiatief.’ Als ik vraag of er momenteel voldoende capaciteit is om alle werkzaamheden te ondervangen, geeft Babs aan dat zij denkt van wel. ‘Misschien missen we wel veel gedetineerden in andere bajesen. Ik denk dat als we geen aanbod hebben in Vught, we best de mogelijkheid moeten hebben om uit te kunnen wijken naar bijvoorbeeld Middelburg of Krimpen aan de IJssel.’ Als ik Babs vraag of het haar lukt om op tijd zichzelf voor te bereiden op de spreekurgesprekken, dan geeft Babs het volgende aan: ‘Zo veel zijn het er niet, dus het lukt wel om tussendoor dingen te doen. Het is handig om informatie op voorhand te weten en het is prettig om te weten met wie je in gesprek gaat. Het is fijn om daar iets over te weten, maar als het niet kan dan hoeft het niet.’

Daarna vraag ik aan Babs welke vaardigheden het team nodig heeft om hun taken met betrekking tot de re-integratie van ex-gedetineerden uit te voeren. ‘Gesprekstechnieken zijn erg belangrijk. Je hebt te maken met een bijzondere populatie dus je moet op een normale manier met mensen in gesprek gaan. Je moet daarnaast netwerken en overleggen. Je moet veel dezelfde dingen doen die ik bij reclassering ook doe.’ Als ik vraag of een bepaalde cursus of enige vorm van bijscholing nodig is, geeft Babs aan dat de informatie over het sociaal domein soms wel onduidelijk is. ‘Je krijgt wel uitleg, maar het blijft toch heel veel om te weten als je er zelf niet in zit. Het is soms dus wel goed om voor een bepaalde casus iets na te vragen of te checken.’ Vervolgens vraag ik aan Babs of zij denkt dat alle medewerkers re-integratie ex-gedetineerden een uniforme werkwijze hanteren. ‘Ik denk zo veel mogelijk wel, maar je werkt op basis van je achtergrond. Je merkt dan toch dat je andere vragen stelt. Ik weet ook niet of dat erg is. We stellen immers wel allemaal de vragen die we moeten stellen’, aldus Babs.

Vervolgens vraag ik aan Babs hoe haar ervaring is met de samenwerking in de PI. Babs geeft aan vooral in Grave te zijn geweest. ‘Wij zitten in de ambtelijke bezoekkamers, niet in het RIC. We hebben alleen te maken met de beveiliging en dat werkt prima. Als het gaat om het invullen van de DPAN formulieren, dan heb ik nog nooit een DPAN formulier gezien dat is ingevuld. In een enkel geval nam de casemanager zelf contact op met de gemeente. Zeker door de pilot van Grave zou je denken dat de DPAN-formulieren wel goed zouden worden ingevuld. Misschien spreken ze de gedetineerden later en komt de informatie later door, dat weet ik niet.’ Daarna vraag ik Babs wat het betekent dat er geen wettelijke taak ligt voor de re-integratie van ex-gedetineerden bij gemeenten. ‘In zoverre merk je het dat als deze er wel is je minder te maken hebt met

privacy. Je hebt dan meer mogelijkheden. Het is beter om een wettelijke taak te hebben. Iedereen vraagt er om, er is steeds meer vraag naar samenwerking. Er wordt verwacht dat de gemeente dingen oppakt: maak er dan ook een taak van.’

Aansluitend hierop vraag ik Babs wat de AVG haar heeft gebracht. ‘Je weet dat je er bewuster mee om moet gaan. Het maakt het werk er daarentegen niet gemakkelijker op. Het is best handig verschillende informatie te hebben, zeker als mensen mogelijk uit beeld kunnen verdwijnen. Ik zie de meerwaarde voor de cliënt ook, maar je moet er wel rekening mee houden dat je gevoelige informatie gebruikt’, aldus Babs. Ook het dubbele petten verhaal blijft lastig. ‘We hebben het er niet veel over, maar het blijft wel een dingetje. Je maakt toch wel gebruik van je kennis. Ondertussen probeer je naar de AVG te kijken.’ Als ik Babs vraag waar nog winstpunten te behalen zijn met het oog op het experiment, dan geeft Babs aan dat het handig is als er meer informatie gedeeld mag worden. ‘Daarnaast is het misschien een idee om een vast tijdstip te hebben waarop het team bereikbaar is voor iemand die uit detentie komt.’

Vervolgens vraag ik Babs of zij een casus kan beschrijven of een voorbeeld kan geven waaruit blijkt dat de pilot een positief verschil heeft gemaakt. ‘Één persoon heb ik samen met Claudia gesproken en die sliep voor detentie bij de boerenbont. Hij was illegaal hier in Nederland. Nu is hij legaal hier. Ook weet ik dat er meerdere gesprekken zijn geweest tussen de Wmo en SMO.’ Wanneer ik Babs vraag waar zij de City Deal over een half jaar ziet staan en wat er dan bereikt is, geeft Babs het volgende aan: ‘Gezien het aanbod zal er wel uitgebreid gaan worden naar andere PI’s. We hebben een goede insteek en behalen winst. Veel mensen zijn positief over het feit dat ze bezocht worden in de PI. Dit wil niet zeggen dat alles dan geregeld is, maar toch. Ik heb er wel een positief idee over dat het uitgebreid gaat worden. Misschien hebben we extra voordeel als de re-integratie toch een wettelijke taak van de gemeente wordt.’ Vervolgens zegt Babs: ‘Ik merk daarnaast ook wel dat ik veel mensen heb gesproken die een boete uitzitten en alles best goed georganiseerd hebben. Meer mensen dan ik had verwacht. Maar tegelijkertijd denk ik ook wel dat de nieuwe dingen die zijn geregeld, zoals een uitkering of voorschot, dat kan mensen helpen. Als niets loopt blijft het een lastig verhaal.’

Tot slot vraag ik Babs een rapportcijfer toe te kennen aan de samenwerking tussen en met verschillende partijen met betrekking tot de re-integratie van ex-gedetineerden. ‘Als ik naar het team onderling kijk, ervaar ik onze samenwerking als heel positief. Iedereen is enthousiast. Op basis daarvan geef ik een 8 of 9. In de contacten met het sociaal domein, zover als ik ze heb gehad, zou ik een 8 geven. Het contact met de PI’s is ook goed. Het mailen en bellen verloopt prima, maar er is wel verbetering mogelijk. Daarom geef ik hier het cijfer 7 voor’, aldus Babs.

Naam: Ro Kartodirdjo

Functie: manager Veiligheidshuis en rol in aansturing medewerkers re-integratie ex-gedetineerden

Datum: 11 september 2018

Status: zes maanden na start experiment

Aan Ro stel ik de vraag wat het doel van het experiment is en in wiens belang dit experiment wordt uitgevoerd. ‘Het experiment heeft verschillende doelen. Aan de ene kant is het een stukje kwaliteitsverbetering: hoe kun je voor mensen die uit detentie komen het beste een inventarisatie maken van hun behoeften en het beste daarin voorzien. Aan de andere kant maken we een inhaalslag voor het verlenen van nazorg aan ex-gedetineerden. In Tilburg heb ik bijvoorbeeld het idee dat de nazorg beter is geregeld dan in Breda.’ Vervolgens vraag ik wat dan het doel is van het re-integratieteam. ‘Zie hiervoor: beter verlenen van nazorg. Sec kijkend naar het doel, dan denk ik dat er vooral nog ontdekt wordt waar de knelpunten zitten. Bijvoorbeeld in het contact komen mde de aanstaande ex-gedetineerde. Het spreekuurgesprek, het gedoe om in contact te komen, kost veel tijd, lukt niet helemaal goed, ook de planning niet. Dit is vooral wat me bijblijft tijdens de vergaderingen. Is het erg als iemand zegt *ik heb geen behoefte aan jou?* Je wil iemand die openstaan voor nazorg en deze persoon wil je wel goed en makkelijk kunnen bereiken.’

Wanneer ik Ro de stelling voorleg ‘Ik ervaar het experiment momenteel als een succes’, geeft Ro aan het hier *helemaal mee eens te zijn*. ‘We leren er veel van en dat is een succes voor het experiment’. Als ik Ro vervolgens vraag waar de City Deal en het experiment over een half jaar staat en wat er dan bereikt is, geeft Ro aan dat er nog eens gekeken moet worden naar wat omgezet wordt. ‘Daar heb ik op dit moment onvoldoende beeld bij. Bereiken ze alle mensen die ze willen bereiken? Hebben we voldoende mensen? Daarnaast moeten we zorgen voor een goede basis, een team dat we in kunnen zetten. Werk ook aan scholing en zorg dat alle mensen in één

organisatie werken. Verder zou ik het team meer willen integreren met het Veiligheidshuis. Ik merk groot verschil met Mirjam en het re-integratieteam bijvoorbeeld. Mirjam is heel betrokken bij de aanpak van Complexe Casuïstiek.’ Op basis hiervan vraag ik Ro of de doelgroep van de pilot ook wel behoort tot bijvoorbeeld Complexe Casuïstiek. ‘De re-integratie van ex-gedetineerden is veelal in zichzelf gekeerd. Als het een toekomst heeft, dan zou ik zeggen integreer en zorg voor betere samenwerking met partners in het Veiligheidshuis. Dit verstevigt ook je band met justitiepartners. Dan heb je niet alleen te maken met de enkelvoudige relatie van DJI. Ook door contacten met politie en het OM ontvang je meer info over een cliënt. In het kader van de nazorg kun je hier rekening mee houden. Extra uren en ogen heb je nodig. Afstemming met verschillende partners is nodig om samen op te kunnen trekken. Ik heb de indruk dat hier nog te weinig ruimte voor is. Hier zitten nog wel uitdagingen’, aldus Ro.

Daarna vraag ik Ro hoe de samenwerking met DJI verloopt. ‘DJI kan beter faciliteren op verschillende manieren, bijvoorbeeld door mensen meer in de buurt van hun woonplaats te detineren (hele praktische). Maak gebruik van moderne technologieën: wat is er mis met een gesprek via de computer bijvoorbeeld. Het ligt ook aan de generatie. Facetimen kan een optie worden, of telefoneren. Daarnaast is het lastig om met DJI goede operationele afspraken te maken. Het is een gruwelijk ouderwetse instelling. DJI worstelt met het efficiënt inrichten van de eigen organisatie. Ze hebben ook te maken met verschillende partners, dit maakt het voor hen ook lastig. Ook werkt de ICT niet goed en is de informatievoorziening ook niet optimaal. Informatiestromen binnen justitie zijn complex en werken niet altijd goed.’ Daarop aansluitend vraag ik wat het betekent dat er geen wettelijke taak ligt voor de re-integratie van ex-gedetineerden bij gemeenten. ‘Het knelpunt is dat als je geen taak hebt, waarom zou je dan informatie willen delen? We pakken de taak op omdat we het een verantwoordelijkheid vinden, maar door het een wettelijke taak te maken, wordt het voor de AVG ook gemakkelijker gemaakt.’

Vervolgens stel ik Ro de vraag wat de AVG heeft gebracht. ‘Het is een nieuwe ontwikkeling de AVG. We zijn genoodzaakt om beter na te denken over hetgeen we mee bezig zijn. Dit maakt het scherper welke informatie we met elkaar moeten delen en welke niet. Het is een behoorlijke ontwikkeling in de hoofden van professionals. Het vraagt nieuwe vaardigheden die behoorlijk wat energie vergen. Je moet er niet te gemakkelijk over denken.’ Op basis hiervan stel ik Ro de vraag welke vaardigheden het team nodig heeft om hun taken met betrekking tot de re-integratie van ex-gedetineerden uit te kunnen voeren. Ro geeft aan dat het belangrijk is de gereedschapskist die je tot je hebt te kennen. ‘Je moet weten welke interventies mogelijk zijn in het sociaal domein. Je moet weten wat er nodig is. Je moet die competenties kennen en je weg weten. Daarnaast is het belangrijk om over sociale vaardigheden te beschikken om zowel met professionals als met de cliënten om te kunnen gaan. Je moet veel weten en niet bang zijn: je moet weerstand kunnen bieden en je moet weten hoe je daarmee om moet gaan. Het is belangrijk een standaard niveau van kennis te hebben. Nu is dit niveau wel in het team aanwezig, maar is er veel verschil in de aard en het niveau van kennis bij de teamleden. Dit zorgt voor een ongelijk behandeling voor de cliënt die zij spreken.’

Op basis hiervan vraag ik aan Ro hoe hij denkt over de samenstelling van het team. ‘Ik merk dat mensen tegen dingen aanlopen, maar dat heeft meer te maken met de constructie van het team. De manier waarop geacht wordt dat mensen hun werk uitoefenen is een prima manier. De organisatievorm is daarentegen niet optimaal. Mensen werken parttime in het team en werken met twee petten op. Dit zorgt voor verwarring bij klanten en voor de professional zelf omdat ze niet weten hoe zij informatie met zichzelf moeten delen en welke bevoegdheden zij mogen hanteren. Ook weten ze niet welke baas ze dienen als het gaat om conflicten. En die conflicten zijn er. Bijvoorbeeld als het gaat om welke protocollen je naleeft of van welke faciliteiten je gebruik maakt. Je krijgt ongelijkheid. Daarnaast is er verschil in kennis, ervaring en competenties. Dit zorgt ook voor ongelijkheid. Het is een slechte constructie.’

Daarna vraag ik aan Ro hoe de samenwerking met het sociaal domein wordt ervaren. Op de stelling: ‘Ik ben er van overtuigd dat wanneer ik namens een cliënt een hulpvraag uitzet binnen het sociaal domein, er vervolgstappen met betrekking tot deze hulpvraag worden ondernomen’, geeft Ro aan het hiermee *helemaal eens* te zijn. ‘Het sociaal domein is meer betrokken, dit is ook nodig want die moeten het doen. Ik geloof wel dat die samenwerking goed verloopt.’ Op basis van dit antwoord vraag ik aan Ro of deze ervaring gebaseerd is op de samenwerking tussen het Veiligheidshuis en het sociaal domein van de gemeente Breda. ‘Ja dat klopt. Die samenwerking verloopt gewoon heel goed. Bij het Veiligheidshuis zijn combinaties van interventies nodig: uit zorg en veiligheid. Gezamenlijk maken we een plan van aanpak en voeren dit uit. De interventies moeten uitgevoerd worden door mensen in het sociaal domein. In het sociaal domein is wel enige onduidelijkheid over

‘In de bak, aan de bak’

de rol en taken van bepaalde personen. Mijn regisseurs gaan gewoon lopen douwen: *het kan links of rechtsom, maar het gaat wel gebeuren*. Zo zitten zij daar in’, aldus Ro.

Tot slot vraag ik aan Ro een cijfer toe te kennen aan de samenwerking tussen en met verschillende partijen met betrekking tot de re-integratie van ex-gedetineerden. Ro geeft aan dat hij dit moeilijk kan beoordelen.

‘Samenwerking met DJI is best slecht. Het gaat moeizaam. Er zijn wel welwillende mensen, maar de organisatie is zodanig dat samenwerking lastig is. Dit is niet alleen gebaseerd op de ervaringen uit de pilot, maar ook in samenwerking op andere fronten met DJI. Dit is wel erg vervelend, want het is zo belangrijk. De samenwerking die ik hier zie ontstaan met de reclassering en SMO is wat dat betreft veelbelovender. Per saldo in het kader van de pilot zou ik zeggen dat het veelbelovend is, maar sec is dit nog onvoldoende. Dat komt doordat de inrichting niet goed is. Het proces is veelbelovend, we hebben de politiek mee, de cijfers zijn groen en het feit dat er überhaupt een pilot is is al heel goed. Ik ben altijd positief, maar als je zegt *dit is het* dan denk ik toch: mmm jammer.

Interview Rens Zwaans

Functie: klantmanager SMO en medewerker re-integratie ex-gedetineerden

Datum: 13 september 2018

Status: zes maanden na start experiment

Ook aan Rens stel ik allereerst de vraag wat het doel van het experiment is en in wiens belang het experiment wordt uitgevoerd. ‘Het komt er op neer dat we gaan kijken of we door meer gedetineerden te bezoeken en dat eerder in dit proces te doen en daarbij outreachend te werken, kijken of we een verschil kunnen maken in de manier waarop mensen terug in de maatschappij landen. Daarbij komt dat we kijken of we hierdoor iets kunnen doen aan de recidivekans. We gaan kijken of voorbereid naar buiten komen een verschil maakt of niet.’ Vervolgens vraag ik Rens wat dan het doel van het re-integratieteam hierin is. Rens geeft aan dat het team een verlengstuk van de gemeente is. ‘Het is lastig voor de gasten om naar ons toe te komen, dus door outreachend te werken zorgen we voor een aanbod waarbij we naar hun komen. Op de spreekuren is het vooral inlichten. Maar daarnaast is het ook een stukje, ja ik wil het geen zieltjes winnen noemen, maar er heerst toch wel een bepaald sceptisch gevoel richting de gemeente. Op het moment dat je uitlegt wat je komt doen en wat de gemeente voor je kan doen, dan merk je dat er toch een soort bereidheid komt vanuit de gedetineerden.’

Daarna vraag ik Rens of hij al een terugkoppeling heeft gekregen van gedetineerden over bijvoorbeeld mond-op-mond reclame. ‘Iemand heeft me gebeld naar aanleiding van de powerpoint in het RIC. Dit was de eerste die ik zag die zei dat hij al iets had gezien van ons. Ik heb nog geen zicht op de mond-op-mond tamtam.’ Als ik vraag wat Rens zou zeggen op de stelling: ‘Ik ervaar het experiment momenteel als een succes’, dan geeft Rens aan het hiermee eens te zijn. ‘Ik zie nog wel ruimte voor verbetering. Dit begint simpel met administratieve dingen, dat we daardoor mensen hebben gemist. Maar hoe meer we bezig zijn, hoe meer we zien wat we nog niet bereiken. Binnen het kader dat we hebben geschept, doen we het naar mijn mening goed. Ik zie het wel groeien en vooruit gaan.’ Als ik vraag hoe de samenwerking met de PI verloopt, dan geeft Rens het volgende aan: ‘Als ik kijk naar Vught: goed. Het RIC is altijd enthousiast, ze vinden het leuk dat je er bent en zijn geïnteresseerd in de mensen die je hebt gesproken.’ Als ik vervolgens vraag of de DPAN-formulieren goed worden ingevuld, geeft Rens aan dat dit heel wisselend is. ‘Het blijft ook wel een beetje dubbel werk want de informatie die wij in het gesprek opvragen, is dezelfde info als in DPAN. Het is op zich goed om een dubbel check te doen, maar aan de andere kant is het ook verspilde tijd. Misschien moeten we eens helder maken dat we geen dubbel werk doen. Ik vind de informatie vanuit de gemeente veel waardevoller. De informatie uit DPAN voegt niet veel toe.’

Wanneer ik aan Rens vraag of de voorbereidingen die worden getroffen noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van zijn taken, dan geeft Rens aan dat ook dit wisselend is. ‘Het is niet erg om ergens blanco in te stappen. Soms, en zeker als een casus al bij complex ligt of andere zorgpartners, is het van belang wel al dingen in kaart te hebben zodat je niet dingen kunt gaan toezeggen in het gesprek met de klant. Je kunt met voorbereidingen het gesprek wat gericht insteken. Je weet dit en dit moet er zeker uitkomen. Je wil een plan dat nog op de plank ligt niet dwars doorkruisen.’ Op basis hiervan vraag ik aan Rens of je wel een spreekuurgesprek zou moeten organiseren als iemand al bekend is bij Complexe Casuïstiek of andere zorgpartners en er al een (zorg)plan voor deze persoon ligt. Wat zou je dan tijdens het spreekuur gesprek überhaupt kunnen doen? ‘Goeie vraag. Het ligt er ook aan hoe erg zorgpartners al met een persoon bezig zijn. Het kan ook geen kwaad

dat we mensen vaker zien en door de jaren heen volgen. Je zou ook gemakkelijker terug kunnen kijken naar de gegevens van toen. Maar wil je die gegevens zo lang bewaren..?’

Vervolgens vraag ik aan Rens welke vaardigheden het team nodig heeft met betrekking tot het uitvoeren van de taken omtrent de re-integratie van ex-gedetineerden. ‘Ik denk dat het goed is dat je de doelgroep en de sociale kaart kent. De zorgkant heb ik goed in beeld. De gemeente kant met het sociaal domein minder. Ik heb geen idee wie wie zijn. Op een gegeven moment moet je inschatten wanneer je iemand over kunt dragen en wanneer je doorloopt. Je hebt sommige casussen waarin geen regisseur is en je zelf er mee door blijft lopen. Dan moet je je goed bedenken hoe dat vorm te geven. Het is een prima constructie om iemand over te dragen als je weet dat een regisseur zijn of haar rol oppakt. Nu heb ik de neiging om mensen langer bij me te houden. Misschien komt dit ook wel doordat ik dit vanuit mijn rol bij SMO gewend ben. Dat overdragen en die rol oppakken is nog wel voor verbetering vatbaar. Wij zijn een soort verlengstuk van de gemeente die een klant op afstand bereikt. Het heeft geen zin om een levensloopambtenaar te worden. Een iemand moet overzicht houden en dat is de regisseur. Dat is ook beter voor de klant.’

Daarna vraag ik Rens hoe de samenwerking met andere partners en betrokken partijen verloopt en of de samenwerking veranderd is door het experiment. ‘Tot nu toe heb ik eigenlijk nog niet veel met anderen partijen van doen gehad. Een paar klanten liepen als bij Team Complexe Casuïstiek. Het contact met de regisseurs van dit team is goed. Binnen de gemeente is het voor mij vaak veel meer een zoektocht. Voordat ik heb gevonden welke regisseur ik moet hebben en er achter kom wat zij doen, dan ben ik al een tijd verder. Voor de evaluaties heb ik drie regisseurs benaderd. Van twee heb ik antwoord gekregen, van de derde zit ik nog op respons te wachten. Die zal het wel druk hebben of misschien denken *niet boeiend*.’ Op basis hiervan vraag ik aan Rens of hij weet hoe het komt dat sommigen geen gehoor geven of niet de juiste rol oppakken. ‘Ik vraag me echt af hoe goed ze op de hoogte zijn gebracht van hun regisseursrol. Ik stuit vaak op verbazing. Het zou toch ergens uitgelegd moeten zijn, ik hoop dat ze handvatten hebben gekregen hiervoor. Het zou een kwalijke zaak zijn als het alleen een mailtje was van *zo, jij bent regisseur*. De praktijk wijst uit dat ze er niets van weten. Het is voor sommigen een blinde vlek. Heb niet het idee dat ze bezig zijn met maatwerk.’

Als ik aan Rens vraag wat de AVG hem heeft gebracht en of zijn werkzaamheden hierdoor zijn veranderd, geeft Rens aan dat de AVG hem vooral meer bewust heeft gemaakt van bepaalde zaken. ‘Ik zie nu dat er een verschil zit in een stukje *nice to know* en *need to know*. Toch kom je gaandeweg tot de conclusie dat er voorheen heel veel info vrijuit werd gedeeld met partners. Hierdoor krijg je wel een goed beeld van een casus waarover je dan ook goed kon meedenken. De uitwerking kan hetzelfde zijn: niet in detail, maar een conclusie van: let op deze persoon bijvoorbeeld. We moeten er niet op gaan bekibbelen. We moeten wel volledig informeren, maar een heel strafblad doorspitten is natuurlijk reuze interessant maar of het ook nodig is...?’ Als ik vervolgens vraag wat het betekent dat er nog geen wettelijke taak ligt voor de re-integratie van ex-gedetineerden bij gemeenten dan geeft Rens aan geen idee te hebben. ‘Ik vraag me wel af of dingen dan soepeler gaan lopen. Heb gemerkt met mijn andere pet dat er allerlei excuses uit de kast worden getrokken om toch geen gehoor te geven. Denk dat het wel makkelijker wordt om feller de discussie aan te gaan van hier is geen discussie over mogelijk, dit moeten we doen want je belemmert ons hier nu mee. We zouden meer gewicht in kunnen leggen naar anderen toe. Maar toch vraag ik me af of ze daarvan onder de indruk zouden zijn.’

Vervolgens stel ik aan Rens de vraag hoe het ‘dubbele petten’ verhaal verloopt. ‘Laatst was er een ongelukkig voorbeeld dat ik iemand sprak met mijn SMO pet en Chantal hem sprak vanuit de nazorg. Zij heeft een heel ander verhaal gehoord dan ik. Op basis van het gesprek dat ik met de klant voor de SMO heb gevoerd moet ik me hard gaan maken en daar naar gaan handelen, terwijl ik weet dat hij achter mijn rug om iets anders heeft gezegd tegen iemand anders. Dit is wel een geval waarin ik het duidelijk heb gemerkt dat er twee verschillende petten zijn. Dat is lastig. Het is verder niet eerder voorgekomen dat ik in deze split kwam. Ik denk wel dat ik het goed kan scheiden. Het wordt pas verwarrend als ik een klant ga spreken in het kader van de nazorg die nog niet bekend is bij de SMO en vervolgens een intake gesprek voer voor de SMO. Dan wordt het dubbelop.’ Vervolgens vraag ik aan Rens wat hij vindt van de samenstelling van het team op dit moment met de dubbele petten. ‘Vanaf het begin was het idee er al dat we deze samenstelling niet structureel zo zouden inrichten. Ik vind het wel belangrijk dat er korte lijnen zijn door het dubbele petten verhaal. Die korte lijnen moeten er ook blijven, maar dat hoeven geen losse poppetjes te zijn. Het zou prima zijn om iemand van de reclassering of SMO aan te laten schuiven bij het nazorgoverleg. Maar dit hoeven geen dubbele mannetjes te zijn.’ Als ik aan Rens vraag of hij een casus kan beschrijven waaruit blijkt dat de cliënt door de experimentele maatregel beter is geholpen, geeft Rens aan een dusdanige casus niet zo snel paraat te hebben. ‘Sommigen

zitten nog vast, anderen zijn niet te traceren. Als ik kijk naar andere collega's zijn een aantal cliënten aangemeld bij de SMO en zie ik verschillende trajecten starten. Achter sommigen sjouw ik nog steeds aan. Binnen de PI zijn sommige cliënten erg gemotiveerd. Vervolgens hebben we ze uitgenodigd bij de gemeente voor een afspraak en dan zie je dat ze toch weer aan het fladderen zijn. Wij hebben ons best gedaan. We hebben vol gas ingezet op de vraag, maar dan komt het vervolgens toch niet tot een succes vanwege de persoon zelf.' Ook vraag ik Rens of hij een idee heeft om de mensen die nu niet zijn gesproken in de PI vanwege verschillende redenen (praktisch niet haalbaar, te late DPAN-melding). 'Als je weet om welke personen het gaat, dan zou je kunnen kijken via je netwerk of een ketenpartner deze persoon kent. Maar dan gebruik je wel een netwerk van derden om je klanten te spreken. Je zou ook een adres kunnen checken en dan eens langs kunnen gaan. Een folder meegeven in de map kan ook, maar dan is de klant wel de zwakste schakel. Nemen ze het initiatief om met die folder aan de slag te gaan? Snappen ze het? Ze komen in allerlei toestanden binnen.. maar als er een adres bekend is, wat let je dan om bij die persoon aan de deur te gaan? We hebben nog niet alles bereikt hoor. Je zou rare *turen* uit kunnen halen om alle mensen te bereiken. Met de beste bedoelingen zouden we dit kunnen doen. Ik zou daar best voor te porren zijn.'

Als ik aan Rens vraag of hij kan vertellen waar de City Deal over een half jaar staat, dan geeft Rens het volgende aan: 'Ik zou het wel vet vinden als dit een vast team wordt. Ook goed als het doorgang vindt en breder doorgetrokken wordt: op meerdere locaties, verschillende doelgroepen die we nog niet bezoeken, etc. We hebben nu eigenlijk maar een klein deeltje te pakken. Ik voel de expansiedrift aan alle kanten, dat is een goed teken.'

Naam: Linsy Antonissen en Gwennie Reynolds

Functie: schuldhulpverlening, team preventie; schuldhulpverlening, team aanmelden en beschikbaar voor hulpvragen vanuit medewerkers re-integratie ex-gedetineerden

Datum: 13 september 2018

Status: zes maanden na start experiment

Aan Linsy en Gwennie vraag ik of zij iets meer kunnen vertellen over de ervaringen die zij hebben gehad met het experiment. Gwennie geeft aan dat in eerste instantie het idee was dat er een telefonische beschikbaarheid zou zijn voor vragen omtrent schulden die tijdens het spreekuurgesprek in de PI ontstonden. 'Door technische problemen is dit al snel gestopt. In de PI mogen ze helemaal geen telefoon bij zich hebben, dus daardoor is de telefonische beschikbaarheid niet nodig. Nu zie ik mensen wel eens langskomen met vragen of mailen ze een bepaalde vraag.' Vervolgens vraag ik of Gwennie aan kan geven hoe veel hulpvragen zij het afgelopen jaar heeft ontvangen. Gwennie geeft aan dat zij meer het idee heeft dat ze advies geeft. 'Ik denk zo drie mensen? Er zijn verder ook geen klanten aangemeld. Een complexe zaak ligt bij preventie. Verder zijn er wat losse vragen geweest, maar verder geen bijzondere vragen of aanmeldingen voor deze pilot. In de complexe casus die er ligt, zijn we nog heel erg zoekende naar wie de regie oppakt. De regie wordt ook vanuit participatie niet gepakt. We kunnen als Kredietbank nog niet veel in deze casus betekenen, dus de regie hoort ook niet hier', aldus Gwennie.

Op basis van dit antwoord vraag ik aan Gwennie en Linsy of zij over het algemeen ook problemen ervaren met het oppakken van een regisseursrol in het sociaal domein. Linsy geeft het volgende aan: 'Dat verschil per afdeling, maar ook wij hebben te maken met moeilijkheden met betrekking tot het oppakken van de regisseursrol. Bij sommige afdelingen gaat het vanzelf, maar bij andere afdelingen moet je daar veel meer aan trekken.' Gwennie vult aan: 'De ene teamleider heeft misschien een andere opdracht opgegeven aan de regisseurs, of sommige regisseurs weten een verantwoordelijkheid niet te nemen.'

Vervolgens vraag ik aan Gwennie en Linsy of de verwachting van het aantal hulpvragen overeenkomt met het werkelijke aantal hulpvragen. Beiden geven aan dat zij verwacht hadden dat er meer vragen zouden komen. 'Zeker omdat het kortgestrafte gedetineerden zijn, zou je denken dat er meer zouden komen. Ik had ook begrepen dat gedetineerden een aanvraag zouden doen voor een gesprek. Dit zou om iedereen die gedetineerd raakt in de eerste periode gaan, tenzij mensen dat zelf niet willen. Maar ik heb geen hulpvragen gehad', aldus Gwennie. Daarna vraag ik of Linsy en Gwennie een idee hebben om wel meer mensen te bereiken, aangezien een groot gedeelte van de doelgroep toch wel schulden heeft. 'Misschien is het een idee dat de medewerkers re-integratie ex-gedetineerden voor iedere klant een gesprek aanvragen. Ik denk dat er dan wel meer vragen en aanvragen zouden komen, maar ook advies. Je kunt tijdens een gesprek alvast wat opdrachten en duidelijkheden geven', zo geeft Gwennie aan. Als ik vraag of de capaciteit daar nu voor

‘In de bak, aan de bak’

aanwezig is om deze gesprekken vorm te geven, geeft Gwennie aan dat deze capaciteit er momenteel niet is. ‘Maar we zijn er wel van. Hoe de zaken nu geregeld zijn, dan laat de capaciteit dit soort werkzaamheden niet toe. Maar het moet wel’.

Tot slot vraag ik of er nog behoefte is aan terugkoppelingen of meer informatie over de doelgroep. Gwennie geeft aan dat te hebben gezocht naar informatie over schuldhulpverlening en detentie. ‘Ik heb daar wel behoefte aan. Als iemand al bewindvoering heeft, dan kan ik misschien al wat zaken oppakken. Je zou eerder kunnen gaan denken *wat als...* Ik heb hier zelf niets over kunnen vinden, dus ben wel benieuwd naar meer informatie hierover.’.

Naam: Nienke Bos en Eugenie van der Maeden

Functie: werkzaam bij Werk en Inkomen en beschikbaar voor hulpvragen vanuit medewerkers re-integratie ex-gedetineerden

Datum: 13 september 2018

Status: zes maanden na start experiment

Aan Nienke en Eugenie vraag ik of zij iets meer kunnen vertellen over de ervaringen die zij hebben gehad met het experiment. Eugenie merkt direct op dat zij niet veel mensen van de pilot heeft gezien. ‘Veel komt bij de inkomensspecialist terecht en dat zien wij niet. Sommige cliënten hebben een voorschot gekregen, maar die hadden al arbeid. Wij krijgen alleen de intakegesprekken met mensen die geen uitkering hadden. Nadat we het voorschot hebben gegeven, is het toch maatwerk.’ Nienke geeft hierop aan dat er sneller gehandeld moet worden. ‘Cliënten kunnen naar de voorlichting die wij hebben in het kader van het verstrekken van een uitkering. We kunnen dezelfde werkwijze hanteren als bij niet-pilot cliënten. Werk gaat voor een uitkering. De voorlichting moeten we er wel inhouden, maar we kunnen voor deze pilot kandidaten snellere intakes doen.’ Eugenie reageert hier vervolgens op: ‘Ik heb bijna niemand gehad. Ik zie ook helemaal geen mailtjes, jij wel Nienke?’ Nienke geeft aan wel mailtjes te ontvangen. ‘Die mailtjes moeten dan naar ons beide worden gestuurd, dan kunnen wij vervolgens zelf wel regelen wie wat doet’, aldus Eugenie.

Op basis van dit antwoord vraag ik aan Nienke en Eugenie of zij hadden verwacht meer pilot kandidaten te helpen. Nienke reageert hier op: ‘Ik had veel meer verwacht... Wij dachten dat de inschatting die vooraf werd gemaakt, ruim 200 personen op jaarbasis, dat zij allemaal op ons bordje zouden komen. We dachten maar *waar blijven ze nou??* Het grootste gedeelte komt ook via de inkomensspecialist. Het nadeel daarvan is dat de inkomensspecialist alleen naar het inkomen kijkt en diegene dan meteen door schopt. Bij mij kom je op intake en ik kijk naar alle leefgebieden met je. Op basis daarvan maak ik een integraal plan.’ Als ik vraag waarom Nienke wel zo handelt en een inkomensspecialist bijvoorbeeld niet, dan geeft Nienke aan dat er een erg hoge caseload is. ‘Daardoor worden personen niet snel genoeg opgepakt.’

Als ik aan Eugenie en Nienke vraag of zij een idee hebben hoe het werkproces effectiever kan worden ingericht, dan geven beiden aan dat het team werk en inkomen goed aangestuurd dient te worden. ‘In het kader van de City Deal moeten we ervoor zorgen dat ex-gedetineerden binnen één week na detentie op gesprek kunnen komen. We moeten er een soort van vlaggetje aan verbinden met het idee *aan deze persoon moet je prioriteit verlenen*. Deze keus moet het management maken, dat moeten we bespreken met Trudy’, aldus Nienke. Als ik vraag of de capaciteit daar voor is om alle ex-gedetineerden binnen één week na detentie te spreken, dan geeft Eugenie aan dat dit ook niet helemaal wenselijk is. ‘Het is niet te doen om al die klanten in je caseload te hebben, alle zwaarte ligt dan bij ons en de rest heeft het gemakkelijker. Het inkomen moet geregeld worden: dat moet snel. Een plan hiervoor kan er via ons komen of via de regisseur’, aldus Eugenie. Nienke vervolgt: ‘De prioriteit is nu anders belegd. We moeten ons focussen op de mensen die snel aan het werk kunnen. Je moet mensen aansturen, er moet een signaal komen van *dit is een pilot kandidaat*. Wij willen hier aan werken, maar dan moet wel iedereen dit doen. Als we willen dat het project slaagt dan moeten we zorgen dat de rest op de leefgebieden ook gaat lopen. Niemand zit er op te wachten om weer via de achterdeur binnen te komen’.

Ook geven Eugenie en Nienke aan dat de regisseur bepaalde zaken helemaal niet in de gaten heeft. ‘Verkorte aanvragen komen niet goed door. Het zou ook kunnen dat de inkomensspecialist een mailtje heeft ontvangen, maar ik niet. De inkomensspecialist kan vervolgens wel een signaal aan de regisseur geven dat in het kader van de City Deal deze meneer binnen één week dient te worden besproken. De regisseur moet de klant dan binnen twee weken uitnodigen’, zo geeft Eugenie aan. Als ik vraag of dit een realistisch beeld is om de klant binnen twee weken te spreken, dan geeft Nienke het volgende aan: ‘In ons team zeggen we dat dan alles voor deze

‘In de bak, aan de bak’

persoon moet wijken. We weten dat we er echt prioriteit aan moeten geven. Desnoods kunnen we ook een mail sturen. We moeten strenge werkafspraken maken. Het moet even goed tussen de oren van mensen komen te zitten.’ Vervolgens geeft Eugenie aan dat zij wel zijn geïnstrueerd, maar de andere regisseurs niet. ‘Ik had het idee dat alle City Deal klanten bij ons kwamen. Ik had niet verwacht dat er zo veel in het grijze gebied zou komen. Uitkeringen worden nu stilzwijgend hervat en dan loopt de uitkering weer’, aldus Eugenie.

Vervolgens stel ik aan beiden de vraag of de verwachtingen met betrekking tot het experiment en het bereik overeenkomt met het werkelijke aantal personen dat is gesproken. Nienke begint: ‘Wij hadden de beeldvorming dat wij alle klanten zouden doen. Ze komen via ons: oh, City Deal, hop naar Nienke en Eugenie. Het is zo specifiek wie, wat, waar doet, maar niet iedereen is daarvan op de hoogte. Soms zie je door de bomen het bos niet meer.’ ‘Inderdaad’, geeft Eugenie aan, ‘het moet echt even goed aangestuurd worden. Mensen hebben onderschat dat niet alleen wij, maar iedereen op de hoogte moet zijn van de pilot en deze nieuwe maatregelen. Er is gewoon niet bij stil gestaan.’

Daarna vraag ik aan Eugenie en Nienke of zij nog vragen over de pilot of aan de medewerkers re-integratie ex-gedetineerden. Eugenie reageert hier met het volgende op: ‘Mij is nog niet helemaal duidelijk wat ze nu doen in de PI. Wordt er al concreet iets opgezet, omdat ze de cliënt na het spreekuur ook weer loslaten? Ik mis wel de plan van aanpakken als iemand deze persoon aan mij heeft overgedragen. Wij hebben geen idee wat ze doen. Maak een plan met de cliënt: wat kan je, wat wil je zelf? Misschien kunnen ze alvast een CV maken, proberen te solliciteren, probeer de mindset op orde te krijgen. De afspraken die vervolgens met de cliënt zijn gemaakt, geef daar een terugkoppeling van. Het is *in de bak aan de bak*, maar wat is er dan gedaan in die bak? Nu denk je *ik ken die man niet en weet niet goed wat ik er mee moet*. Vertel er eens iets meer over. Misschien gaat het dan ook meer leven.’

Naam: Debby den Heijer en Mariëlle Linnemans

Functie: (plaatsvervangend) teamleider maatschappelijke ondersteuning en manager re-integratie ex-gedetineerden

Datum: 18 september 2018

Status: zes maanden na start experiment

Aan Debby en Mariëlle vraag ik of zij hun ervaringen kunnen delen met betrekking tot het experiment van het afgelopen jaar. Debby geeft het volgende aan: ‘Het experiment heeft mij echt geholpen met het maken van een shift in mijn hoofd als ik denk over regievoering. We moeten meer gaan denken in termen van eenvoudig en complex. De aanvankelijke veronderstelling in het gehele sociaal domein is dat je regisseurs aan het werk zet en kijkt: waar kamp je mee in je leven, wat zou je willen bereiken, wat wil je zelf, wat kan je zelf, wat moet de gemeente inzetten om jou te helpen? De regisseur moet vervolgens zeggen: ik ga je daarop regisseren. Ik heb gemerkt dat niet iedere regisseur een ingewikkelde regisseurstaak kan oppakken op het integrale brede stuk. Op het enkelvoudige stuk (jeugd, participatie, kredietbank) gaat dit goed. Het is wel een grote slag die vorig jaar is gemaakt ten opzichte van hoe het was. Het is wel een vak apart om op alle beleidsterreinen regie te voeren. Als een regievoering complex is, heeft dat vaak met veiligheid te maken. Justitieel gezien, maar ook bijvoorbeeld het niet goed voor jezelf kunnen zorgen of voor je kinderen. Dit is nogal een impact voor de pilot, omdat gedetineerden vaak altijd complex zijn omdat zij veel problemen hebben op verschillende terreinen.’

‘Er is nog steeds een groot verschil tussen de theorie en praktijk. In theorie hebben we afgesproken: dit is de rol van de regisseur. Op praktijkniveau is het de vraag of je het zo wel wil invoeren. Je moet onderscheid maken tussen regie voeren op enkelvoudig of meervoudige complexiteit. Je hebt mensen nodig die goed in staat zijn om in complexe zaken te regisseren’, aldus Debby. Mariëlle geeft vervolgens aan dat deze pilot tot algemene inzichten komt. ‘Doordat het een kleine doelgroep is, is deze redelijk makkelijk te markeren. De pilot brengt knelpunten en winstpunten goed in zicht.’ ‘Hoe wij de nazorg ex-gedetineerden voorheen hebben geregeld, één persoon regie laten voeren, dat is gewoon bizar. In de toekomst moet er een debiel goede verbinding zijn tussen complexe casuïstiek en de vindplaats van de gedetineerden’, aldus Debby. Mariëlle reageert hier op: ‘Het is een zoektocht naar waar haakt dit werk aan op het reguliere werk.’

Debby geeft vervolgens aan dat dit spannend wordt. ‘Je kan niet iedere gemeente neerzetten in een PI om een spreekuur te draaien. Het is heel tijdsintensief en duur. Je moet een soort van intakerol naar de gemeente in de PI moeten realiseren. Het moet gemeente overstijgend worden.’ ‘Sociaal domein breed valt er iets te halen. Er moet per domein één iemand zijn die de rol oppakt als regievoerder. In de doorontwikkeling moet het regulier

beter worden ingebed, anders wordt het onbetaalbaar. We moeten uitzoeken waar dit kantelpunt komt te liggen. We moeten de doelgroep meer specificeren wil je meer naar regulier gaan. Je moet zoeken naar wat de efficiënte bestanddelen zijn voor deze klanten’, aldus Mariëlle. Debby geeft aan dat je moet kijken welk type regisseur je aan iemand vastplakt. ‘In 9 van de 10 gevallen kijk je puur naar het proces wat er nodig is en daarop zet je collega’s in. Er is geen een klant die echt alleen met een uitkering klaar is en geen regisseur nodig heeft. Ik vind ook dat als er al een regisseur bekend is bij een cliënt, je niet op spreekuurgesprek hoeft te gaan. Mits de situatie voor deze persoon veranderd is. In combinatie met de regisseur kan je dan besluiten wel of niet iemand in de PI op te gaan zoeken. Je zou zelfs kunnen overwegen de regisseur op huisbezoek te laten gaan in de PI.’

Mariëlle reageert hier op: ‘Ik vraag me af waarom we iedereen bezoeken?’ Debby vraagt vervolgens wat het doel van het gesprek is dat je gaat voeren. ‘Is het doel al niet behaald als iemand al een regisseur heeft? In zoverre is een screening aan de voorkant nodig wanneer er een persoonlijk plan gemaakt moet worden. Als dit plan er al ligt, dan is een screening niet meer nodig.’ ‘Als er een regisseur bekend is, dan moet de klant naar die regisseur toe’, aldus Mariëlle. Wanneer ik vraag of iedere regisseur bewust is van de regisseursrol die hij of zij dient te nemen, dan geeft Mariëlle aan dat dit bepalend is vanuit welk werkdomein je komt. ‘Daar is best veel verschil in.’ ‘Het kost ook tijd om over de rolopvatting op individueel niveau te kijken’, zo geeft Debby aan. Mariëlle vervolgt: ‘Dat blijft. In rode cijfers wordt gekeken wat iets kost en wat iets oplevert. Nu hebben we ook nog eens nieuwe wethouders. Zij hebben soms geen idee. Er verandert zo veel om ons heen. Dat heeft soms voordelen maar ook nadelen. We moeten hard werken om iedereen gefocust te houden.’ ‘Daarom is het belangrijk voor complexere zaken om naam en rugnummers op papier te gaan zetten. Hier zijn we nu mee bezig, maar voordat het gaat werken...’, zo geeft Debby aan. Mariëlle reageert vervolgens: ‘Met alleen een naam en rugnummer ga je er niet komen. Die lopen op een gegeven moment ook vol of geven aan tegen bepaalde zaken aan te lopen. De risico’s en valkuilen moet je blijven bespreken.’

Wanneer ik aan beide de vraag stel of het reëel is om te verwachten dat deze regisseursrol binnen nu en een half jaar wel wordt opgepakt, dan geeft Debby aan van wel. ‘Met een juist profiel en de juiste afspraken die gemaakt worden, kunnen er nog meters gemaakt worden. Ik ben er van overtuigd dat je met partijen en klanten samen afspraken kunt maken over dit gaan we doen en dit niet. Het heeft ook een maatschappelijk effect. Alle problematiek blijft nu liggen als iemand telkens maar zegt *nee ik ben daar niet van, nee daar ben ik niet van*.’ Mariëlle voegt hier vervolgens aan toe: ‘De doelgroep wordt ook steeds stuurlozer. We moeten hier slagen in kunnen maken.’ ‘We hebben de mensen in huis met het juiste profiel, het moet te realiseren zijn’, aldus Debby.

Tot slot stel ik aan beiden de vraag hoe het team het best zou moeten worden ingericht. Debby geeft aan niet zeker te weten of we wel iemand van de gemeente naar de PI moeten sturen. ‘Het gaat er om dat de informatie bij de gemeente komt om tot een juiste verbinding te kunnen komen.’ ‘Het is niet realistisch om in een één op één situatie de gemeente Breda haar burgers te laten bezoeken. Dit is gewoon niet realistisch. Je moet op zoek gaan naar een balans tussen *wat we doen draagt bij, maar is wel acceptabel voor de financiën*’, aldus Mariëlle. Wanneer ik vraag of Debby of Mariëlle een idee hebben voor een alternatief op de één op één spreekuurgesprekken, dan heeft Debby het volgende idee. ‘Misschien moet je een regioambtenaar hebben die structureel naar de PI’s gaat? Qua efficiency is de huidige structuur niet realistisch. Dat je namens de gemeente mensen betaalt... dit geeft een redelijk harde opdracht voor het komende jaar.’ ‘De evaluatie kan nog zo positief zijn, maar als het zo duur blijft als dat het nu is, dan gaat het niet gebeuren. Het is fijn om te zoeken naar optimalisatie en nieuwe uitkomsten. Misschien moeten de uitkomsten zelfs iets minder positief zijn, maar wel duurzamer. De balans klopt momenteel nog niet’, zo geeft Mariëlle aan. Debby zegt dat als je het regionaal organiseert het alweer een ander verhaal wordt. ‘Dan kun je je nog afvragen of wij daar voor moeten gaan betalen. Het is wel de kans om het realistisch te houden. De City Deal ligt nu tussen de portefeuille van veiligheid en de Wmo. Misschien moet participatie wel een even groot deel betalen. De contouren liggen er dat er iets veranderd moet worden’, aldus Mariëlle. Debby sluit af met het volgende: ‘Wat doen we met onze meest complexe en dure klanten? Daar moeten we de komende tijd over nadenken.’

8.2.4 Aantekeningen telefonische gesprekken casemanagers PI

PI Grave, casemanager Anke Niessen

Heel leuk, valt mooi samen met andere proeftuinen experiment. Veel contact met Claudia, veel korte lijntjes, weinig nog uit Breda binnengekregen, feit dat ze naar PI komen al heel goed, lastige doelgroep maar wel goede mogelijkheid om al eerste contact te maken, gedetineerden aftasten, moeilijk om na detentie langs te gaan, gemeente zo groot, waar naartoe?, drempel lijkt lager te worden.

Grootste winst is dat contacten al zijn gelegd tijdens detentie. Vragen zelf niet om hulp. Als je ze spreekt komt er veel los. Is er verschil tussen wat casemanagers PI zeggen en tegen gemeente? Tegen ons zeggen ze soms niet altijd veel, maar tegen gemeente meer. Input vanuit gemeente naar PI geen dubbel werk, je gaat anders het gesprek aan. Voelt meer als een check. PI nu ook overdracht aan gemeente.

Profijt meer informatie-uitwisseling voor beide kanten.

PI Grave, casemanager Eric Sonners

Super, eerst altijd wachten , voor eind van de dag krijg je iets te horen. Als het zo overal zou zijn... dit levert meer op. Ik ben er zelf positief over. Meeste gedetineerden kijken niet naar zichzelf, hoor nu al dat het fijn is, dat is mooi, win-momentjes ze zien dat er nu wel iets gebeurt. Vooral zo doorgaan!

PI Vught, casemanager Lowis Simmer

Op dit moment zie ik er niet veel van. Fijn dat ze hier structureel binnenkomen en 9/10x gesprekken terug rapporteren, korte lijntjes, duidelijkheid voor gedetineerden doordat gemeente nu langs komt, van belang zelf initiatief, overleg gemeente goed.