

Projectaanpak Koers en Kansen

Strafuitvoering op regionale maat



1. Aanleiding

Als gevolg van een aantal aanleidingen (in de samenleving) vindt al enige tijd een heroriëntatie plaats op de sanctie-uitvoering, waar de behoefte tot een nauwere samenwerking tussen het justitieel domein en het (gemeentelijk) sociaal domein een belangrijke rol speelt. Een eerste aanleiding heeft te maken met een afname van het aantal gedetineerden in Nederland, wat onder meer tot sluiting van justitiële inrichtingen leidt. Deze ontwikkeling heeft tot gevolg dat de afstand tussen de PI's en het gemeentelijk domein groter wordt, wat belemmerend kan werken voor de nazorg van gedetineerden, door gemeenten. Ten tweede neemt ook de duur en intensiteit van de sancties af. Een gevolg is dat delinquenten onder reclasseringstoezicht zich gemiddeld eens per drie weken hoeven te melden, wat de mogelijkheden op in het kader van de sanctie aan re-integratie te werken beperkt. Een derde aanleiding betreft de problematiek van de doelgroep: geen werk, schulden, verslaving, psychiatrische stoornissen en een verstandelijke beperking komen bij veel delinquenten samen. Het gaat bovendien vaak om problemen met een hardnekkig karakter.

In het licht van de decentralisaties en ambulantisering van zorg krijgt de lokale samenleving (met de gemeente als democratische vertegenwoordiger), naast de sanctie-uitvoeringsorganisaties, in toenemende mate te maken met inwoners die kampen met meervoudige, complexe problematiek. Samen met onder andere Veiligheidshuizen, ggz-instellingen, de politie en lokale wijkteams investeren gemeenten in de inrichting van een sociale infrastructuur die het hoofd kan bieden aan deze toenemende complexiteit. Preventie is in dit kader vaak een sleutelwoord. Deze infrastructuur heeft ook betrekking op pre- en ex-gedetineerden, met of zonder (complexe) problematiek. Voor de lokale samenleving (en daarmee voor gemeenten) is het van groot belang dat de ondersteuning rondom inwoners met complexe problematiek, waaronder inwoners die met detentie te maken hebben, zo goed mogelijk is geregeld. Tevens werken gemeenten, gezamenlijk met partners, in toenemende mate aan preventieve interventies om kleine problemen zo veel mogelijk klein te houden en vroegtijdig aan te pakken.

Gemeenten hebben van oudsher een opdracht in de nazorg voor ex-gedetineerden maar constateren, in afstemming met het justitieel domein, in toenemende mate het belang van zo vroegtijdig mogelijk interveniëren om mogelijk te ontstane detentieschade voor volwassenen die met detentie te maken krijgen, zo klein mogelijk te houden. Deze aanpak komt aan die ambitie tegemoet. Met dit project wordt dan ook ingezet op het nadrukkelijker verbinden van de sanctie-uitvoering met zorg en maatschappelijke ondersteuning vanuit het lokaal- en zorgdomein, om detentieschade te voorkomen en om de maatschappelijke kosten zo laag mogelijk te houden.

2. Het project

Het project is gericht op de aanpak van een tweetal problemen, te weten:

1. Het bij gedetineerden zoveel mogelijk voorkomen dan wel beperken van detentieschade.

De verantwoordelijkheid van gemeenten spitst zich traditioneel toe op de nazorg van gedetineerden. Van deze groep is bekend dat maar liefst 73% een straf uitzit van drie maanden of korter. In dit relatief korte tijdbestek kan echter sprake zijn van een relatief grote mate van detentieschade. Mensen kunnen hun werk verliezen, hun woning verliezen of in de schulden raken. Ook kan de detentie grote impact hebben op het eventuele gezinsleven of het netwerk rondom de gedetineerde. Deze detentieschade heeft enerzijds een extra impact op het leven van de gedetineerde en zijn sociale omgeving en leidt anderzijds tot een kostenpost voor de samenleving. Deze impact en extra kostenpost kan door het project worden ingedamd.

2. Het voorkomen van recidive

Een veilige samenleving is ook gediend met vermindering van recidive. Recidivecijfers, die een goede maatstaf zijn voor het realiseren van re-integratie, laten zien dat 47% van de ex-gedetineerden binnen twee jaar na vrijlating in herhaling valt. Het verminderen van recidive vraagt om een andere positionering van de sanctie-uitvoering. Verbinding met het gemeentelijk sociaal domein is in dat kader van belang.

Hoe ziet de aanpak er uit?

Met dit project wordt ingezet op een levensloopbenadering van gedetineerden. Daarbij zijn de inspanningen erop gericht om de 'binnenwereld' en 'buitenwereld' op elkaar aan te laten sluiten, om daarmee de twee bovengenoemde problemen zo goed mogelijk aan te kunnen pakken. Het projectvoorstel zet in eerste instantie in op het verbeteren van de procesgang rondom kortgestrafte (minder dan een jaar) veroordeelden door zowel voor, tijdens als na detentie samen te werken in het voorkomen of beperken van detentieschade om zo de resocialisatiemogelijkheden te vergroten en de kans op recidive te verminderen. Eén van de kernaspecten gericht op verbetering van de procesgang betreft een intensievere samenwerking in de periode vóór detentie. In samenwerking tussen de justitiële ketenpartners en de gemeenten wordt van kortgestrafte zelfmelders gevraagd om nog voor de detentieperiode ingaat, een plan te hebben gemaakt die gericht is op het voorkomen dan wel beperken van de detentieschade en daarmee op een zo succesvol mogelijke re-integratie. Dit plan zal vervolgens centraal moeten staan gedurende de gehele detentieperiode, zodat na de uitstroom kan worden nagegaan in hoeverre het plan heeft gewerkt. De verwachting is, is indien al voordat de detentieperiode in gaat wordt ingezet op het maken van een persoonlijk plan, de detentieschade in de praktijk ook daadwerkelijk wordt verminderd. Een dergelijk plan en het (in meer of mindere mate) toezien op de uitvoering ervan voor, tijdens en na de detentie faciliteert aanvullend de samenwerking tussen de lokale teams en het casemanagement uit de PI's, gericht op de levensloop van de gedetineerde.

Vernieuwend aan deze aanpak is dat de gedetineerde in kwestie in beginsel zélf verantwoordelijk is voor de totstandkoming en het ten uitvoer brengen van zijn plan. Dit vraagt dus om hiertoe gemotiveerde gedetineerden. Eveneens vernieuwend is dat dit plan tot stand moet komen vóórdat de persoon in detentie gaat. Het plan gaat vervolgens mee gedurende de detentieperiode, waarbij ondersteuning 'van binnen' en 'van buiten' zoveel mogelijk op elkaar wordt afgestemd. De detentieperiode kan gebruikt worden om de belangrijkste onderdelen van het plan uit te voeren om een zo succesvolle en duurzaam mogelijke re-integratie in de samenleving te kunnen bewerkstelligen.

Doelgroep:

Het project richt zich in de eerste fase op kortgestrafte (korter dan een jaar) zelfmelders: een potentieel gemotiveerde groep gedetineerden waar een dergelijke aanpak het verschil voor kan maken. Daarbij wordt – op Drentse schaal - in eerste instantie gedacht aan een aantal van 10 gedetineerden, die onderdeel uitmaken van de eerste fase van het project. Het betreft in deze fase gedetineerden die worden geplaatst in Veenhuizen. In een volgende projectfase, vooralsnog beoogd met ingang van 2019, kan bij succes in verschillende richtingen worden uitgebreid, zoals qua PI (toevoegen van Leeuwarden) en later als qua doelgroep (niet alleen de zelfmelders, maar ook de arrestanten, of wellicht langer gestraften). Gedurende het verloop van de eerste fase van het project en aan de hand van de monitoring, zal met alle betrokkenen worden verkend welke vervolgstappen het meest voor de hand liggen.

3. Werkwijze

Gedetineerden die onderdeel uitmaken van dit project zullen zorgvuldig moeten worden geselecteerd. Niet alle gedetineerden komen als zijnde vanzelfsprekend voor dit project in aanmerking. Intrinsieke motivatie om een succes van het plan te maken en om hier überhaupt aan mee te werken zijn bijvoorbeeld belangrijke voorwaarden. Selectie kan gebeuren middels bijvoorbeeld de ZSMtafel en mogelijk onder een bijzondere voorwaarde, binnen het Pluspakket van DJI.

Een eerste wijziging die met dit project wordt beoogd in het werkproces van de sanctie-uitvoering heeft betrekking op het moment waarop de gemeente wordt geïnformeerd over het instromen van een inwoner in de PI. De gemeente ontvangt deze informatie nu pas op het moment waarop een inwoner in detentie is aangekomen. Met het project wordt dit moment naar voren gehaald, door gemeenten direct mee te nemen in de communicatielijn van OM, CJIB en DIZ. Dit geeft de gemeente de mogelijkheid om tijdig te anticiperen op de aanstaande detentie. Concreet wordt ingezet op het maken van een verwijzing naar de mogelijkheid tot ondersteuning van de gemeente bij het maken van een plan van aanpak gericht op resocialisatie, alvorens de inwoner in de PI instroomt, in de brief die de inwoner ontvangt van het CJIB, waarin hij wordt opgeroepen zich op een zeker moment te melden bij een PI.

In het verlengde hiervan wordt verwacht van de doelgroep van dit project dat zij een plan hebben opgesteld die gericht is op het zoveel mogelijk voorkomen van detentieschade, alvorens zij instromen. Gemeentelijke wijkteams kunnen eventueel ondersteunen bij het opstellen van het plan. Dit plan staat centraal gedurende het gehele detentieproces. Een belangrijk moment in dit proces is de intake in de PI. Tijdens deze intake zou het plan van de gedetineerde moeten worden kortgesloten met zijn casemanager in de PI, bij voorkeur door middel van interactie met de betrokken medewerker van het wijkteam of zorgorganisatie. Daarbij willen de ketenpartners inzetten op het zo vroeg mogelijk regelen van een aantal belangrijke randvoorwaarden als wonen, werk en financiën, na detentie zodat er in detentie meer tijd en ruimte is om te focussen op resocialisatie en het aanpakken van zaken die recidive in de hand werken.

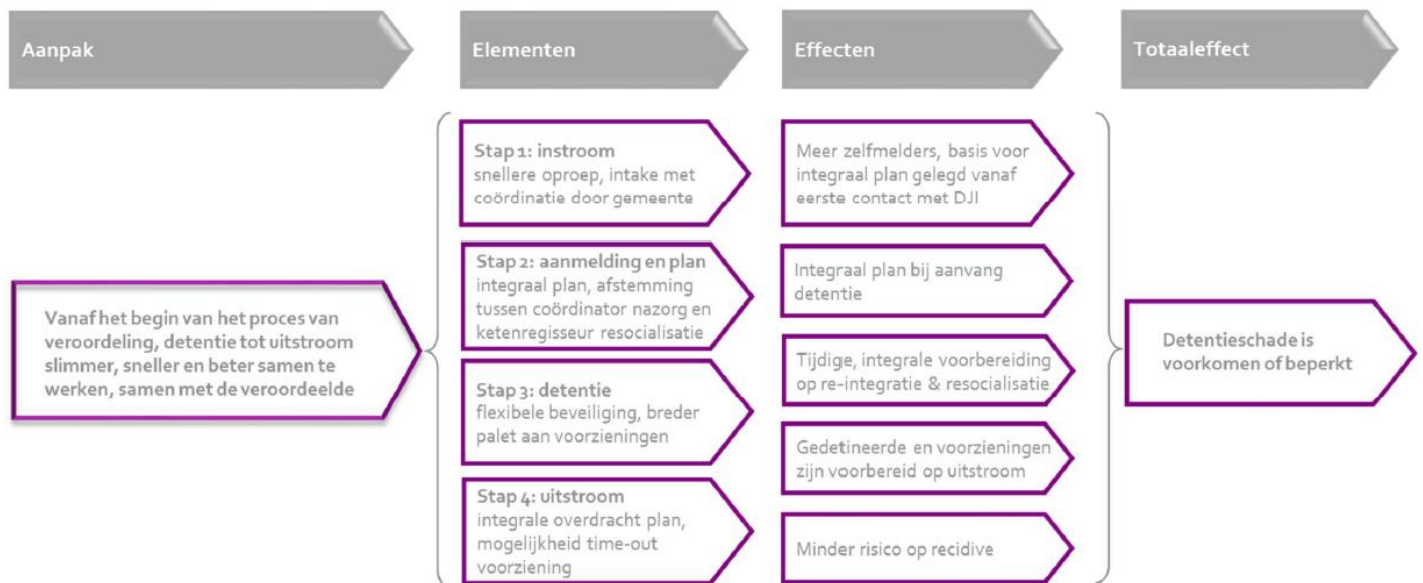
Bij het invullen van het plan binnen de PI zal er een balans moeten worden gevonden tussen het aspect van vergelding en de mogelijkheden om aan de talenten van de gedetineerde tegemoet te kunnen komen, bijvoorbeeld in de zin van werk, om een succesvolle uitstroom zoveel mogelijk te faciliteren.

Aanvullend zal onderzocht worden welke mogelijkheden er zijn voor professionals uit bijvoorbeeld de zorg of vanuit de gemeente (Werk en Inkomen) om gedurende de detentie 'naar binnen' te komen ten behoeve van de uitvoering van het plan. Of andersom, mogelijkheden van gedetineerden om 'naar buiten' te gaan, specifiek om zaken te regelen die van belang zijn voor een succesvolle duurzame re-integratie, bijvoorbeeld bij de gemeente. Mogelijkheden in het kader van flexibele detentie kunnen in dit proces ook onderwerp van gesprek zijn.

Bij de uitstroom uit detentie wordt ingezet op een warme overdracht tussen de betrokken professionals. Onderzocht wordt op welke wijze een beter ingericht en toegankelijker informatiesysteem, dat de gedetineerde zelf kan beheren, hier een belangrijke basis voor kan vormen. Tot slot zijn er innovatieve ideeën die verder onderzoek behoeven. Gedacht kan worden aan de inrichting van een time-out voorziening bij een groot risico op terugval. Maar ook kan worden gedacht aan het onderzoeken van concrete vormen van het vast tijdelijk naar buiten gaan van gedetineerden tegen het einde van de detentie, specifiek om zaken als werk en wonen goed te kunnen regelen.

Voor het welslagen van dit project is het overigens van groot belang dat er werk wordt gemaakt van het zoveel mogelijk regionaal plaatsen van gedetineerden. In elk geval voor zover deze onderdeel uitmaken van dit project.

Schematische weergave werkwijze



4. Organisatie van het project

Dit hoofdstuk beschrijft u de praktische opzet van het project.

Projectorganisatie

De aanpak wordt gecoördineerd door een kernteam. Het kernteam bestaat uit vertegenwoordigers van (centrum)gemeenten, veiligheidshuizen, reclassering Nederland en DJI. De gemeente Groningen is voorzitter van het kernteam.

Waar?

Het project heeft in beginsel betrekking op gedetineerden uit de provincies Groningen, Friesland en Drenthe, die geplaatst worden in Veenhuizen. In een vervolgfase(2019) van het project is een eventuele uitbreiding naar Leeuwarden mogelijk.

Met wie?

Dit proces kan alleen maar resultaat behalen als ministerie van J&V, gemeenten en DJI samen optrekken met de ketenpartners. Het kernteam zorgt voor de voorbereiding en de bestuurlijke afhechting. De ketenpartners, zoals reclasseringsorganisaties, verslavingszorg, ggz, opvanginstellingen, openbaar ministerie, andere gemeenten met hun sociale/lokale teams en forensische instellingen, zullen bij alles betrokken worden en meebeslissen over deelaspecten. Het streven is dat iedereen een bijdrage kan leveren.

Monitoring en evaluatie

Alle betrokken organisaties worden middels voortgangsrapportages regelmatig geïnformeerd. In de periode vanaf nu tot aan de start van de aanpak wordt nog expliciet aandacht geschonken aan het formuleren van duidelijke resultaten en daarbij passende prestatie- dan wel resultaatindicatoren in het licht van de omschreven beoogde doelstelling van deze aanpak.

Voorlopige planning

De voorlopige planning van het proces/project, waarin met elkaar op basis van evaluatie wordt gekeken welke volgende stap genomen kan worden.

Fase	Start	Einde	Looptijd	doelgroep
Vorbereiding	April 2018	September 2018		0-meting
Uitvoering fase 1	September 2018	Januari 2019	4 maanden	zelfmolders
Uitvoering fase 2	Januari 2019	juli 2019	7 maanden	zelfmolders/arrestanten
Uitvoering fase 3	September 2019	Januari 2021	1½ jaar	langgestraften
Uitvoering fase 4	Januari 2021	september 2022	1½ jaar	langgestraften
Evaluatie	Elke (tussen)evaluatie vindt plaats na afloop van elke fase.			

Risico's en randvoorwaarden

Een cruciale randvoorwaarde betreft de totstandkoming en in gebruik neming van een gezamenlijke (DIZ, CJIB, gemeenten) brief gericht aan zelfmolders, met als toegevoegde passage dat zij een persoonlijk plan moeten maken. Een andere randvoorwaarde is tevens dat kortgestrafte zelfmolders regionaal geplaatst moeten worden. Anders is het onvoldoende mogelijk om de lokale teams te verbinden met de PI's.

Een relevant risico betreft de communicatie en korte lijnen in deze aanpak tussen een groot aantal stakeholders, in verschillende domeinen en het grote aantal betrokken gemeenten, met allen eigen contactpersonen. Dit vereist een zo eenvoudig maar slagvaardig mogelijk logistiek plan.

Flexibele detentie is nodig om de verantwoordelijkheid ook bij de veroordeelde te leggen en voldoende waarborg te bieden dat betrokkenen de afgesproken straf ondergaan. Belangrijk is dat betrokkene zijn werk behoudt, en/of niet in de schulden beland.

Hierbij horen dan ook de verschillende beveiligingsniveaus. Hierover kan de veroordeelde afspraken maken met de PI. Dit blijft echter een aspect welke onder de verantwoordelijkheid van de PI wordt ingevuld.

Er wordt gewerkt met 1 plan. Dat plan moet in principe voorafgaande aan de detentieperiode klaar zijn. Is dit niet het geval dan wordt in de eerste week van de detentie het plan gemaakt. Zowel voor het lokale team als voor de PI zal er met 1 plan gewerkt worden. De veroordeelde is verantwoordelijk voor het plan.

Het streven is om meer gebruik te maken van elkaars expertise. Doelstelling is elkaars (on)mogelijkheden te (h)erkennen.

Het proces van aan de voorkant komen, de transformatie naar preventie, moet gezamenlijk worden ingezet. Als dit vanuit de verschillende verantwoordelijke partijen niet lukt dan is dat een risico.

Er zullen schotten zijn, zoals bijvoorbeeld bij de overgang van een justitieel kader naar een civielrechtelijke kader. Er kan gedacht worden aan een parallel proces om te komen tot gezamenlijke financiering. Schotten dit liggen in een wettelijk kader kunnen alleen veranderd worden door het ministerie van Justitie en Veiligheid.

5. Financiën

Voorlopige begroting¹

Fase	Kostenpost	Inzet (FTE)	Kosten (geef aan: jaarlijks of eenmalig)	Wie draagt deze kosten?	
Vorbereiding	Verbouwing		€ 0		
	Overige initiële investeringen		€ 0		
Subtotaal voorbereiding		€			
Fase 1	Huur locatie		€ 0		
	Nutsvoorzieningen		€ 0		
	Projectmanagement		€ € 20.000 jaarlijks	Gemeenten	
	Personele uitvoering	2 1	€ 120.000 jaarlijks € 60.000 jaarlijks	Koers en Kansen Gemeenten	
	Personele ondersteuning		€ 20.000 jaarlijks	Ketenpartners	
	ICT en communicatie		€ 10.000 incidenteel	Koers en Kansen	
	Opleiding en training		€ 40.000 incidenteel	Koers en Kansen	
	Inkoop producten		€ 50.000 incidenteel	Koers en Kansen	
	Monitoring en evaluatie		€ 10.000 jaarlijks	Koers en Kansen	
	Onvoorzien kosten		€ 20.000 jaarlijks	Koers en kansen	
	Subtotaal fase 1				
	Fase 2	Projectmanagement		p.m.	
Personele uitvoering			p.m.		
Monitoring en evaluatie			p.m.		
Subtotaal fase 2		€			
Totaal			€ 250.000		

Toelichting

Geraamd wordt dat gedurende de projectperiode van vijf jaar een totaalbedrag van €250.000,-- op jaarbasis nodig is om deze aanpak op succesvolle wijze uit te kunnen voeren. Het ministerie is gevraagd om een jaarlijkse subsidiebijdrage à €150.000,-- voor vijf jaar te verlenen. Het restantbedrag wordt via cofinanciering door de gezamenlijk deelnemende gemeenten gedragen. Deze gezamenlijke gemeentelijke bijdrage wordt in drieën gedeeld en evenredig verdeeld tussen de gemeenten in de drie deelnemende provincies.

De gevraagde subsidie wordt voornamelijk benut voor personele inzet ('casemanagers binnen'), onderzoek, training/opleiding en ICT/communicatie. Vanzelfsprekend worden de bestede middelen zorgvuldig verantwoord.

De inzet van de gemeenten is voornamelijk in personele zin; personele kosten om het kernteam (waaronder als voorzitter) te draaien met ondersteuning vanuit de Veiligheidshuizen. Ketenpartners dragen bij aan inzet.

¹ Deze begroting is voorlopig en wordt gaandeweg het project getoetst en indien nodig bijgesteld.