

'Kansen bieden voor re-integratie'

Bestuurlijk Akkoord

Re-integratie van (ex-)justitiabele burgers

1. Kansen bieden voor re-integratie: een maatschappelijke opgave

Een gevangenisstraf of een maatregel terbeschikkingstelling is meer dan vrijheidsbeneming. De vrijheidsbeneming heeft niet alleen vergelding tot doel maar moet ook bijdragen aan een veilige en delictvrije terugkeer van justitiabelen in de samenleving. Om de samenleving te beschermen tegen maatschappelijke overlast en criminaliteit, moet zo veel mogelijk worden voorkomen dat zij na hun straf in herhaling vallen. Dat geldt eveneens voor personen die forensische zorg als onderdeel van detentie of in een dwangkader ontvangen (bijvoorbeeld terbeschikkingstelling van overheidswege). Deze justitiabelen vallen ook onder dit bestuurlijk akkoord. Wij duiden deze groepen in dit akkoord aan met de gezamenlijke term 'justitiabelen'.

De gezamenlijke maatschappelijke opgave van de Dienst Justitiële Inrichtingen (hierna: de DJI), de gemeenten en de reclassering is om samen te werken aan een succesvolle re-integratie van justitiabelen om hen optimaal voor te bereiden op terugkeer naar de maatschappij. Dat doen wij door vroegtijdig (bij aanvang en tijdens de vrijheidsbeneming en als het kan al daarvoor) en waar mogelijk en nodig onze inzet te bundelen, en door het betrekken van onder andere de politie, het OM en de zorg. In onze maatschappelijke opgave hebben wij altijd oog voor de belangen van slachtoffers, nabestaanden en de samenleving.

Wij proberen door actieve inzet en actieve communicatie de samenleving zo goed mogelijk te beschermen, bij voorkeur samen met de justitiabele en ook als hij/zij niet wil meewerken aan de eigen re-integratie.

Uitgaande van de levensloopbenadering heeft de gemeente (c.q. het Veiligheidshuis) de procesregie op het gehele proces. Dit in nauwe samenwerking met het gevangeniswezen of de forensische zorginstelling, die tijdens detentie de casusregie op het interne proces hebben. Na het verblijf heeft de gemeente, of reclassering de casusregie op de re-integratie.

Wanneer na beëindiging van het justitiële verblijf nog sprake is van reclasseringstoezicht, is de reclassering verantwoordelijk voor de realisatie van de voorwaarden en het toezicht daarop en de gemeente voor het mogelijke aanbod van zorg- en sociale voorzieningen. Zij maken hierover al tijdens het verblijf in de justitiële inrichting afspraken.

Met dit bestuurlijk akkoord geven wij uitdrukking aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid en inspanning voor een succesvolle re-integratie van (ex-)justitiabelen, zonder afbreuk te doen aan de eigen verantwoordelijkheid van de justitiabele. Hij/zij krijgt de kans actief te werken aan een beter en delictvrij leven na de vrijheidsbeneming. Veiligheid tijdens het justitieel verblijf en in de stapsgewijze re-integratie is daarvoor een noodzakelijke voorwaarde.

2. Aanleiding bestuurlijk akkoord

Het werken aan een veilige terugkeer is een belangrijk uitgangspunt van de visie op gevangenisstraffen "Recht doen, kansen bieden, naar effectievere gevangenisstraffen".¹ Hierin is aangekondigd dat het convenant 'Re-integratie (ex-)gedetineerden, *Richting aan Re-integratie*' uit 2014 wordt herzien om het gevangeniswezen, de reclassering en de gemeenten meer richting te geven bij de uitvoering van afspraken in de regionale en lokale praktijk. Het voorkomen van recidive door gedetineerde burgers is daarnaast benoemd als één van de maatschappelijke opgaven uit het Interbestuurlijke programma² van rijk en gemeenten, provincies en waterschappen (februari 2018).

Niet alleen de minister voor Rechtsbescherming, de DJI en de gemeenten zijn medeondertekenaar van dit bestuurlijk akkoord, ook de reclassering tekent voor het eerst mee. De reclassering is als enige partner betrokkene bij alle fasen van het strafproces, van het moment van inverzekeringstelling tot begeleiding na einddatum detentie of zorg. Zij heeft om deze reden een unieke positie in de strafrechtketen. Gebleken is dat een intensieve samenwerking tussen de driehoek DJI – gemeenten - reclassering (en waar nodig met de politie, het OM en de zorg) een stabiele basis creëert voor een succesvolle re-integratie van (ex) justitiabelen. Die samenwerking begint al bij aanvang van de vrijheidsbeneming en als het kan al daarvóór.

Bij dit nieuwe akkoord past een nieuwe naam: Bestuurlijk Akkoord 'Kansen bieden voor re-integratie', kortweg het akkoord. Dit akkoord is het vervolg op het convenant uit 2014.

3. Doelgroep

Het akkoord heeft betrekking op volwassen (ex-) justitiabelen (18 jaar en ouder) met een geldige verblijfsstatus die na verblijf in een justitiële (zorg) inrichting in Nederland terugkeren naar een Nederlandse gemeente. Jaarlijks zijn er ongeveer 30.000 terugkeerbewegingen van gedetineerden en circa 180 van terbeschikkinggestelden. Een deel daarvan staat dan nog onder verplicht toezicht van de reclassering.

Dit akkoord betreft dus meer expliciet justitiabelen:

- met een korte vrijheidsstraf en arrestanten;

¹ Kamerstukken II, 2017/18, 29 279 nr. 439, 17 juni 2018

² Kamerstukken II, 2017/18, 29 362 nr. 266, 14 februari 2018

- die niet in een penitentiaire inrichting maar in een zorginstelling verblijven (op grond van de ISD-maatregel, een tbs-maatregel met verpleging van overheidswege of art. 15.5 en 43.3 Penitentiaire Beginselenwet);
- die tijdens een detentiestraf in het kader van detentiefasering of detentieongeschiktheid buiten een penitentiaire inrichting dan wel een huis van bewaring verblijven;
- die een terroristisch misdrijf hebben gepleegd;
- die bij hun terugkeer nog steeds een gevaar (kunnen) vormen voor de openbare orde en veiligheid.

Ook jeugdigen moeten na hun vrijheidsbeneming natuurlijk worden ondersteund bij hun re-integratie. Het betreft dan minderjarigen na een jeugddetentie of PIJ-maatregel en jongvolwassenen die volgens het adolescentenstrafrecht zijn veroordeeld tot een verblijf in een justitiële jeugdinrichting (18 – 23 jaar). De samenwerking bij de re-integratie van deze groep is reeds beschreven in de 'Handreiking ten behoeve van de invulling van werkafspraken van justitiële organisaties en gemeenten' (juni 2018). Dit bestuurlijk akkoord heeft dus geen betrekking op jeugdigen.

4. Levensloopbenadering centraal

Vrijheidsbeneming is een afgebakende (korte of langere) periode in de levensloop van een burger die een strafbaar feit heeft gepleegd. Onze gezamenlijke opgave is daarom gericht op de periode van vrijheidsbeneming en daarna, en waar mogelijk ook op de periode daarvóór. De activiteiten die wij inzetten zijn dus levensloopgericht op de voor-, door- en nazorg voor de justitiabele en worden zoveel mogelijk afgestemd op al lopende ondersteuning, zoals zorg-, opleidings- schuldhulpverleningstrajecten.

Wij bepalen gezamenlijk zo veel mogelijk samen met de justitiabele:

1. De re-integratievraag:
 - wat is zijn ondersteuningsbehoefte en wat is nodig om hem delictvrij te laten terugkeren in de samenleving?
 - Wat is nodig om de veiligheid van de samenleving zo optimaal mogelijk te waarborgen?
2. Het re-integratieaanbod: welke interventies en re-integratietrajecten kunnen worden gecontinueerd of gestart en door wie?
3. De re-integratiemotivatie: hoe wordt gewerkt aan het vergroten van de motivatie van de justitiabele om gebruik te maken van het aanbod?

5. Noodzakelijke voorwaarden voor re-integratie

Justitiabelen dienen zich vanaf het begin van hun vrijheidsbeneming actief voor te bereiden op hun terugkeer in de samenleving. Het doel hierbij is om bij die terugkeer fundamentele zaken voor een stabiel leven op orde te hebben. Dit draagt bij aan het voorkomen van crimineel gedrag.

Bij aanvang van de vrijheidsbeneming wordt, waar mogelijk door de partijen gelijktijdig, samen met de justitiabele burger een persoonsgerichte re-integratieplan opgesteld gericht op de levensloop, de beschermende en risicofactoren en de benodigde continuïteit van zorg. DJI, de reclassering en de gemeente stemmen waar nodig met andere betrokken partijen af.

Partijen nemen geen beslissingen die de andere partij kan schaden of raken. Tevens delen zij altijd informatie met elkaar die raakt aan de verantwoordelijkheid van de ander.

Per justitiabele wordt bepaald:

- welke (al in gang gezette) interventies tijdens detentie worden gecontinueerd;
- welke interventies kunnen worden opgestart;
- welke interventies na de vrijheidsbeneming, al dan niet in het kader van een bijzondere voorwaarde, een vervolg moeten krijgen;
- wie welke taken en verantwoordelijkheden op zich neemt;
- wie de regie daarover voert.

In de forensische zorg wordt gesproken van een individueel behandelplan, met aandacht voor - naast basisvoorwaarden - risico- en beschermende factoren en de benodigde (continuïteit van) zorg.

In het re-integratieplan wordt aandacht besteed aan:

1. Onderdak. Onderdak verkleint de kans op zwerfgedrag en een beroep op oude criminele netwerken. In principe wordt teruggekeerd naar de gemeente van herkomst behalve als er zwaarwegende redenen zijn dit niet te doen. Bij zwaarwegende redenen gaat de herkomstgemeente vroegtijdig in overleg met de ontvangende gemeente.
2. Inkomen uit werk of een (tijdelijke) uitkering om in het eerste levensonderhoud te kunnen voorzien, dagbesteding en scholing.
3. Inzicht in eventuele schulden en een plan om die af te lossen. Schulden kunnen een aanleiding zijn voor crimineel gedrag.

4. Een geldig identiteitsbewijs: identiteitskaart of paspoort. Dit is bijvoorbeeld nodig voor het kunnen verkrijgen van een inkomen, werk of een woning. Het niet kunnen tonen van een geldig identiteitsbewijs is bovendien op zichzelf strafbaar.

5. Het vaststellen van somatische en geestelijke zorgbehoeften en indien van toepassing het zorgen voor een passende indicatie en het realiseren van eventuele continuïteit van (forensische) zorg. In dat kader is het ook van belang dat justitiabelen direct ná detentie beschikken over een zorgverzekering, zodat noodzakelijke zorg kan worden geleverd.

Bij tbs met dwangverpleging is sprake van een extra waarborg. De rechter bepaalt immers op basis van het recidiverisico of de tbs-maatregel kan worden beëindigd.

Naast deze voorwaarden spannen wij ons in om de justitiabele tot gedragsverandering te motiveren. Daarnaast ondersteunen wij hem bij het opbouwen of versterken van een positief ondersteunend sociaal netwerk dat ook als een beschermende factor dient ter voorkoming van recidive.

Hoe wij kunnen samenwerken hebben wij beschreven in een handreiking voor de terugkeer van gedetineerden en een handreiking voor de terugkeer van personen die op justitiële titel in een zorginstelling verblijven. Deze handreikingen worden digitaal beschikbaar gesteld en periodiek geactualiseerd.

6. Wettelijke grondslag gegevensdeling

Gemeenten ontvangen van DJI informatie over de datum begin en einde van de vrijheidsbeneming. Dat gebeurt op grond van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (art. 51c, tweede lid WJSG). Deze informatie is nodig om het re-integratieproces gezamenlijk op te starten.

De reclassering, het gevangeniswezen en de gemeenten kunnen alleen goed invulling geven aan hun re-integratietaken als er een wettelijke grondslag voor gegevensdeling bestaat. Daarom komt bij de inwerkingtreding van het wetsvoorstel straffen en beschermen een wettelijke grondslag voor de gegevensdeling over de basisvoorwaarden tussen de DJI, de gemeenten en de reclassering (ontwerp-art. 18a Pbw). Dit wetsvoorstel voorziet ook in de mogelijkheid dat het OM, de politie, de reclassering, de DJI en de burgemeester informatie delen over gedetineerden die bij terugkeer nog een midden of hoog risico hebben op het plegen van een ernstige gewelds- of zedenmisdrijf (ontwerp-art. 18b Pbw). De inwerkingtreding hiervan is voorzien per 2021. De uitvoering van de ambities van dit bestuurlijk akkoord is zonder deze wettelijke grondslagen niet mogelijk.

Daarnaast wordt de regeling Bestuurlijke Informatie Justitiabelen (BIJ-regeling) aangepast om de tijdigheid van BIJ-meldingen en de betrouwbaarheid van het systeem te verbeteren. Tevens wordt bezien hoe de BIJ-meldingen beter aan kunnen sluiten op de informatiebehoefte van de burgemeester. Dit gebeurt in nauw overleg met de VNG, DJI en Justid.

Op regionaal niveau kunnen gemeenten met DJI en andere betrokken partijen binnen de wettelijke kaders afspraken maken over samenwerking en gegevensuitwisseling in het domein van de zorg en veiligheid. Op 7 maart 2019 heeft de Landelijke stuurgroep Zorg en veiligheid een nieuwe versie van het 'Handvat Gegevensuitwisseling in het Zorg- en Veiligheidsdomein' vastgesteld. Deze versie is volledig aangepast aan de Europese privacywet, de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en de gewijzigde wetgeving naar aanleiding van de invoering van de Europese Richtlijn Gegevensbescherming Opsporing en Vervolgung. (www.veiligheidshuizen.nl/handvat en www.veiligheidshuizen.nl/gegevensdeling)

7. Ondersteuning en governance

De DJI, de reclassering en de gemeenten hebben elk hun eigen (wettelijke) taken en bevoegdheden in het re-integratieproces. Het slagen van de re-integratie is voor een groot deel afhankelijk van de samenwerking tussen de DJI, de reclassering en de gemeenten in de praktijk. Zij spannen zich waar nodig in om voor iedere justitiabele burger gezamenlijk en vroegtijdig te komen tot één integraal re-integratieplan waarin de levensloop centraal staat. Voor justitiabelen in de forensische zorg is de zorginstelling verantwoordelijk voor het opstellen van het individuele behandelplan en de continuering van zorg. De reclassering, de gemeente en DJI zijn in deze situatie belangrijke partners in het scheppen van randvoorwaarden voor een goede re-integratie en continuïteit van zorg.

Het Verbindend Landelijk OndersteuningsTeam (VLOT) heeft tot doel het ondersteunen van de regio's bij onder andere de re-integratie van ex-justitiabelen. VLOT bestaat uit een landelijk kernteam met vertegenwoordigers van de opdrachtgevers (VWS, JenV, BZK en VNG) en een regionaal ondersteuningsteam van tien regio-adviseurs die gemeenten en hun partners vraaggericht helpen bij het realiseren van een goed werkende aanpak voor kwetsbare groepen. VLOT biedt de gemeenten indien gewenst ondersteuning en advies bij de vormgeving van het re-integratieproces op lokaal niveau.

Om eventuele belemmeringen in de uitvoering in de praktijk te adresseren wordt op lokaal/regionaal niveau gebruik gemaakt van een bestaande bestuurlijke overlegstructuur of wordt deze ingericht. Wanneer op dat niveau geen oplossing kan worden gevonden voor de ervaren belemmeringen, kan worden geëscaleerd naar de landelijke regiegroep Visie

“Recht doen, Kansen bieden” en afhankelijk van de aard van de problematiek naar de Landelijke Stuurgroep Zorg en Veiligheid.

De regiegroep monitort de samenwerking tussen de uitvoerende partijen en de resultaten van het bestuurlijk akkoord.

BESTUURLIJK AKKOORD

Partijen:

- De Minister voor Rechtsbescherming;
- De gemeenten, namens deze de Vereniging van Nederlandse Gemeenten;
- De Dienst Justitiële Inrichtingen van het ministerie van Justitie en Veiligheid;
- De drie reclasseringsorganisaties: Reclassering Nederland, Stichting Verslavingsreclassering GGz en Stichting Leger des Heils Jeugdbescherming & Reclassering.

Overwegende dat:

- De maatschappelijke veiligheid en een veilige delictvrije terugkeer voorop staan;
- Partijen binnen hun eigen professionele ruimte verantwoordelijkheid nemen voor een veilige terugkeer naar de samenleving, zonder afbreuk te doen aan de verantwoordelijkheid van de justitiabele zelf;
- De justitiabele daarbij, afhankelijk van zijn eigen vermogen, kan worden ondersteund.
- De samenwerking gericht is op een succesvolle re-integratie van de justitiabele door het op orde krijgen van de basisvoorwaarden, het motiveren tot gedragsverandering en het verstevigen van het sociaal netwerk en rekening houdend met de veiligheidsrisico's.

Komen partijen overeen dat zij gezamenlijk waar nodig en mogelijk:

- Al bij aanvang van de vrijheidsbeneming (en eventueel al daaraan voorafgaand), gelijktijdig en samen met de justitiabele burger, de re-integratiebehoefte op de vijf basisvoorwaarden en het re-integratietraject bepalen;
- Elkaar betrekken bij de daarvoor in te zetten activiteiten, zoals het advies aan de rechterlijke macht, het re-integratieplan en de aansluiting op en beschikbaarheid van voorzieningen in het sociaal en zorgdomein;
- Zich inzetten om zoveel mogelijk in gang gezette trajecten voor, tijdens en na het verlaten van de inrichting te continueren (levensloopbenadering);
- Afstemmen over het verloop van het re-integratietraject, de verdeling van taken en verantwoordelijkheden en de regie.

Met dit akkoord stellen wij de bestuurlijke ambities vast. De vormgeving van deze ambities heeft tijd nodig en een gedegen wettelijke grondslag voor gegevensdeling. De uitvoering van de ambities is bovendien een kwestie van maatwerk waarbij de persoonsgerichte benadering centraal staat: samenwerking en ondersteuning op maat!

De gemeenten, de DJI en de reclassering maken samen een handreiking "Richting aan Re-integratie in de praktijk" voor de re-integratie van (ex-)gedetineerde burgers. Deze handreiking biedt richtlijnen voor de lokale invulling van het bestuurlijk akkoord. Voor intramurale forensische zorg komt een aparte handreiking. Deze digitale handreikingen worden periodiek geactualiseerd op basis van nieuwe inzichten, nieuwe verantwoordelijkheden, nieuwe wet- en regelgeving en (lokaal) ontwikkelde 'good practices'.

Wij zijn ervan overtuigd dat de ambities in dit akkoord, samen met de handreikingen, richting geven aan de regionale en lokale praktijk ten behoeve van een succesvolle re-integratie van ex-justitiabele burgers en de maatschappelijke veiligheid.

Alphen aan den Rijn, 1 juli 2019

De Minister voor Rechtsbescherming,


Sander Dekker

Namens de gemeenten (VNG),

De Burgemeester van Alphen aan den Rijn,


Liesbeth Spies

Namens de Dienst Justitiële Inrichtingen,

De Hoofddirecteur van de Dienst Justitiële Inrichtingen,


Gerard Bakker

Namens de 3 Reclasseringsorganisaties,

De Directeur Reclassering Nederland


Johan Bac