



Inspectie Justitie en Veiligheid  
*Ministerie van Justitie en Veiligheid*

# Samen werken aan een nieuwe start

Re-integratie tijdens en na detentie

## Inhoudsopgave

<b>Inhoudsopgave .....</b>	<b>1</b>
<b>1. Inleiding.....</b>	<b>2</b>
1.1 Re-integratie .....	2
1.2 Aanleiding voor het onderzoek.....	4
1.3 Afbakening.....	6
<b>2. Doel- en vraagstelling .....</b>	<b>8</b>
<b>3. Onderzoeksaanpak.....</b>	<b>9</b>
3.1 Operationalisering.....	9
3.2 Methoden van onderzoek .....	10
3.3 Analyse kader.....	11
<b>4. Samenhang met ontwikkelingen in beleid en regelgeving, andere onderzoeken en inspecties .....</b>	<b>12</b>
4.1 Samenwerking Inspecties .....	12
4.2 Wet straffen en beschermen.....	12
4.3 Advies RSJ 'Van detineren naar re-integreren' .....	12
4.4 Advies RSJ ministeriële regelingen n.a.v. de Wet straffen en beschermen .	12
4.5 Rapport WODC 'Vrijheid blijheid?'.....	13
4.6 Rapport WODC, Planevaluatie pilot '32 uur werken met gedetineerden'.....	13
4.7 Gerelateerde Inspectierapporten .....	13
<b>5. Communicatie .....</b>	<b>14</b>
5.1 Start van het onderzoek .....	14
5.2 Na de inspectiebezoeken.....	14
<b>Bijlage I .....</b>	<b>15</b>
Werkstroomschema .....	15
<b>Bijlage II.....</b>	<b>17</b>
Afkortingen .....	17
<b>Bijlage III .....</b>	<b>18</b>
Overzicht van interviews .....	18

# 1. Inleiding

De Inspectie Justitie en Veiligheid (Inspectie) houdt toezicht op het terrein van justitie en veiligheid. Ze doet dat om de kwaliteit van de taakuitvoering en de naleving van regels en normen inzichtelijk te maken, om risico's te signaleren en om organisaties tot verbetering aan te zetten. Eén van de taken van de Inspectie is toezicht houden op de uitvoering van de sanctietoepassing door de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Deze uitvoering vindt onder meer plaats in huizen van bewaring (HvB) en gevangnissen), ook wel penitentiaire inrichtingen (PI's) genoemd.

Een justitiabele verblijft in een HvB in het kader van voorlopige hechtenis. Er is in dat geval sprake van verdenking van een misdrijf<sup>1</sup> waarover de rechter op een later moment een oordeel zal vellen. Wanneer de rechter vonnis heeft gewezen en de justitiabele heeft veroordeeld tot een vrijheidsstraf, wordt de justitiabele overgebracht naar een PI om daar de opgelegde straf uit te zitten.

Een belangrijk doel van een straf is het voorkomen van recidive. Dat is dan ook één van de aspecten waarvoor tijdens detentie aandacht is, naast de meer algemene gedachte dat een vrijheidsstraf zoveel als mogelijk dienstbaar dient te zijn aan het voorbereiden van de justitiabele op terugkeer in de maatschappij.<sup>2</sup> Deze aspecten komen samen in het kader van re-integratie. Zowel de periode tijdens detentie als de periode aansluitend aan detentie staan in het teken van re-integratie.<sup>3</sup>

Een succesvolle en veilige maatschappelijke re-integratie vereist samenwerking tussen de verschillende ketenorganisaties. Deze samenwerking is neergelegd in het bestuurlijk akkoord *kansen bieden voor re-integratie*.<sup>4</sup> Dit akkoord werd in juli 2019 ondertekend door de minister voor Rechtsbescherming, de DJI, de gemeenten en de reclassering. In dit bestuurlijk akkoord en de bijbehorende handreiking, worden de verantwoordelijkheden van en de samenwerking tussen deze organisaties nader uitgewerkt. Deze ketenpartners betrekken daarbij waar nodig andere organisaties zoals woningcorporaties, zorginstellingen en maatschappelijke organisaties.

De samenwerking tussen de ketenpartners in het kader van re-integratie staat centraal in dit onderzoek.

## 1.1 Re-integratie

Jaarlijks komen ongeveer 30.000 justitiabelen vrij na detentie en nemen vanaf die tijd weer deel aan het maatschappelijke bestaan. Een deel van deze ex-gedetineerden heeft daarbij geen hulp en ondersteuning nodig; anderen hebben enige, of soms zelfs zeer intensieve begeleiding nodig.

---

<sup>1</sup> Artikel 67 Sv.

<sup>2</sup> Artikel 2 Penitentiaire beginselenwet (Pbw).

Justitiabelen zijn primair zelf verantwoordelijk voor de voorbereiding van hun terugkeer naar de samenleving. Dit is vastgelegd in wetgeving en beleid.<sup>5</sup> Om vanuit detentie een succesvolle terugkeer te bewerkstelligen en om recidive te voorkomen, is het noodzakelijk dat er tijdens detentie tijdig een start wordt gemaakt met de re-integratie. Justitiabelen krijgen tijdens hun detentie vanuit de PI ondersteuning bij het realiseren van de zogenaamde basisvoorwaarden: het hebben van een geldig identiteitsbewijs, onderdak, werk en inkomen, het oplossen van schuldenproblematiek en toeleiding naar zorg. Daarnaast wordt gewerkt aan het op orde krijgen van het sociaal netwerk en krijgt de justitiabele de gelegenheid meer inzicht te verwerven in de impact van het gepleegde delict en te werken aan een toekomstperspectief zonder nieuwe delicten en slachtoffers. Medewerkers van de gemeente en de reclassering zijn regelmatig in de PI aanwezig om daarbij ondersteuning te bieden.

Kort na aanvang van detentie wordt in afstemming met de betrokken ketenpartners een plan opgesteld waarin is vastgelegd op welke gebieden de justitiabele ondersteuning nodig heeft. Dit plan wordt vervolgens als uitgangspunt genomen bij het aanbieden van het re-integratietraject aan de justitiabele. De casusregie op het re-integratietraject wordt tijdens detentie gevoerd door de DJI.<sup>6</sup>

Na uitstroom uit detentie worden de re-integratieactiviteiten voortgezet onder regie van de gemeente of de reclassering.

Vanuit haar wettelijke rol om zaken voor burgers te regelen die dat zelf niet kunnen<sup>7</sup> of in aanvulling op hun eigen inspanningen, komt de gemeente vrijwel altijd in beeld bij het beëindigen van de detentie van een gedetineerde. Een gemeente heeft veel beleidsruimte om uitvoering te geven aan die rol en deze uitvoering kan per gemeente verschillen. Gemeenten staan in contact met de casemanagers van de PI's en de reclassering. Voor advies en ondersteuning in het kader van re-integratie kunnen gemeenten een beroep doen op VLOT, het Verbindend landelijk ondersteuningsteam.<sup>8</sup>

De reclassering heeft een toezichts-/begeleidende taak na detentie voor zover een justitiabele zich als onderdeel van de straf of in het kader van de schorsing van de voorlopige hechtenis, dient te houden aan bijzondere voorwaarden. Daarbij kan sprake zijn van samenwerking met onder andere de gemeente van herkomst.

---

<sup>5</sup> Wet straffen en beschermen en Visie 'recht doen, kansen bieden'.

<sup>6</sup> De werkwijze tijdens detentie door de PI is in de handreiking bij het bestuurlijk akkoord uitgewerkt. Bijlage 1 bevat een samenvatting van de (hoofd-)stappen die in dit akkoord zijn opgenomen.

<sup>7</sup> Ook vanuit de wettelijke rol van de gemeente in het kader van het bewaken van de openbare orde en veiligheid, heeft de gemeente bemoeienis met de terugkeer van een voormalige gedetineerde in de maatschappij.

<sup>8</sup> Het VLOT is een initiatief van de ministeries van VWS, BZK en JenV. Het VLOT bestaat uit tien adviseurs die het land intrekken om gemeenten actief en reactief bij te staan. De ondersteuning bestaat uit gemeenten helpen hun regierol vorm te geven, alle betrokken partijen lokaal en regionaal aan tafel te krijgen, effectief samen te werken en een weg te vinden in het woud van overleggenia. Zie 'Kansen bieden voor Re-integratie: In de praktijk', Handreiking Bestuurlijk akkoord (2019).

## **1.2 Aanleiding voor het onderzoek**

De re-integratie van justitiabelen is de afgelopen jaren in beweging geweest. Er is geïnvesteerd in het ontwikkelen van handvatten voor een succesvolle re-integratie. Daarbij is in de loop der tijd steeds meer nadruk komen te liggen op de samenwerking tussen de ketenpartners die een sleutelpositie innemen in het re-integratietraject, te weten de gemeenten, de reclassering en het gevangeniswezen. Het is de maatschappelijke opgave van de ketenpartners om een justitiabele zo goed mogelijk voor te bereiden op de terugkeer naar de samenleving en op die manier de risico's voor de maatschappij zo klein mogelijk te houden.

De afspraken die de voornoemde ketenpartners hebben gemaakt ten aanzien van de samenwerking in het kader van re-integratie zijn neergelegd in het (eerdergenoemde) bestuurlijk akkoord en de daarbij behorende handreiking. De handreiking geeft handvatten voor de wijze waarop de ketenpartners zich samen met de justitiabele kunnen inspannen voor een succesvolle re-integratie van (ex-) gedetineerde burgers en hoe de ketenpartners daaraan regionaal en lokaal invulling aan kunnen geven.

Het bestuurlijk akkoord is de opvolger van het convenant uit 2014 'Richting aan re-integratie'. Nieuw in het bestuurlijk akkoord uit 2019 is dat de drie reclasseringsorganisaties, vertegenwoordigd in de 3RO, voor het eerst partij zijn in het akkoord.

De Inspectie ziet in deze vernieuwde invulling van de samenwerking in het kader van re-integratie aanleiding om te onderzoeken hoe de samenwerking tussen de ketenpartners sinds de invoering van het bestuurlijk akkoord verloopt en welke knelpunten en best practices uit het re-integratietraject kunnen worden gedestilleerd. De Inspectie kijkt hierbij naar de justitiabele als burger die tijdelijk uit zijn maatschappelijke omgeving wordt gehaald en weer terugkomt.

Dit sluit aan bij de aspecten waarop het toezicht van de Inspectie in algemene zin is gericht. De kwaliteit van de taakuitvoering wordt gezien als het centrale begrip waarop het toezicht primair is gericht. Daarbij gelden als randvoorwaarden dat 'governance', 'informatievoorziening', 'samenwerking' en 'toerusting' goed op orde moeten zijn. Met andere woorden, het gaat over het proces dat er voor moet zorgen dat de organisatiedoelstellingen worden behaald (governance), over de organisaties die in staat moeten zijn om overeenstemming te bereiken over een gezamenlijk doel, om in dat kader hun krachten te bundelen (samenwerking), over hetgeen door de organisaties wordt ondernomen om te beschikken over de gegevens die nodig zijn voor het uitvoeren van de taken, en de mate waarin zij daar daadwerkelijk over die gegevens beschikken (informatievoorziening) en over de middelen die een organisatie ter beschikking heeft voor de taakuitvoering (toerusting).

Het voorgaande sluit eveneens aan bij in het Meerjarenperspectief 2021-2024 waarin de Inspectie de maatschappelijke opgave centraal heeft gesteld.<sup>9</sup> Dit betekent dat de Inspectie in haar oordeelsvorming verder kijkt dan alleen naar de naleving van wet- en regelgeving. Vanuit het perspectief van (direct betrokken) burgers ziet de Inspectie ook toe op het resultaat van de gezamenlijke inspanningen van de organisaties in de keten.

De Inspectie heeft in dat kader een aantal doelstellingen geformuleerd. Binnen deze doelstellingen neemt de burger, in dit geval de justitiabele, een belangrijke plek in<sup>10</sup>. De justitiabele moet erop kunnen vertrouwen dat hij zowel tijdens detentie als de periode daarna, vanuit de overheid die ondersteuning krijgt die hij nodig heeft om op een succesvolle wijze te re-integreren in de maatschappij. Om dat te bewerkstelligen is vereist dat ketens en netwerken op een effectieve wijze samenwerken om invulling te geven aan die maatschappelijke opgave. Het is aan de Inspectie om toe te zien op die opgave en de wijze waarop de organisaties hier gezamenlijk aan bijdragen.

In het sociaal domein werken veel partijen samen aan integrale zorg en ondersteuning voor kwetsbare mensen die passende zorg en ondersteuning nodig hebben. Om die reden is ook de Inspectie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)<sup>11</sup> betrokken bij dit onderzoek. Vanuit het oogpunt van multi-toezicht, zoals omschreven in het meerjarenplan van Toezicht Sociaal Domein (TSD), is ook TSD<sup>12</sup> betrokken voor de integrale, domein-overstijgende blik vanuit het burgerperspectief.

### **Oriëntatie**

In een oriëntatie naar het thema re-integratie hebben de Inspecties gesproken met functionarissen van twee PI's, van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), van een Veiligheidshuis, van een reclasseringsorganisatie, van de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) en van het hoofdkantoor van de DJI.

Uit de oriëntatie komt een aantal punten naar voren die de re-integratie van justitiabelen kunnen bemoeilijken. Deze betreffen enerzijds de huidige werkwijze van de DJI, waarbij zich vooral de vraag voordoet in hoeverre de huidige re-integratieactiviteiten tegemoetkomen aan de behoefte van justitiabelen. Anderzijds komen er punten uit de oriëntatie naar voren die de keten betreffen. Zo lijkt er op het gebied van re-integratie slechts in beperkte mate sprake van samenwerking te

---

<sup>9</sup> Meerjarenperspectief 2021-2024, Inspectie Justitie en Veiligheid, Den Haag, februari 2021.

<sup>10</sup> Maar ook de burger als onderdeel van de maatschappij is gebaat bij een succesvol re-integratietraject van een justitiabele. Dit komt de veiligheid van de maatschappij ten goede.

<sup>11</sup> De Inspectie van SZW heeft zich in het Meerjarenplan 2019-2022 onder meer tot doel gesteld: het realiseren van meer maatschappelijk effect in samenwerking met anderen. Dit sluit aan bij het doel dat wordt nagestreefd in het kader van re-integratie, met name op het gebied van werk en inkomen.

<sup>12</sup> Meerjarenprogramma TSD 2021- 2024 16 november 2020.

<https://magazines.toezichtsociaaldomein.nl/meerjarenprogramma-tsd/2020/01/index>. Toezicht Sociaal Domein is een samenwerkingsverband van vier rijksinspecties: Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Inspectie Justitie en Veiligheid. De gemeenten en gemeentelijke Wmo-toezichthouder worden ook betrokken bij onderzoeken.

zijn. De verschillende organisaties die een rol spelen zouden vooral handelen naar hun eigen opdracht en niet zozeer samen met ketenpartners kijken naar wat nodig is of acteren op datgene wat de gedetineerde zelf nodig vindt. Het is niet altijd duidelijk wie op welk moment de regie heeft en een uniform werkproces ontbreekt. De samenwerking lijkt daarnaast vaak te worden bemoeilijkt door de verscheidenheid aan re-integratie activiteiten. Per regio, per gemeente, per organisatie en per individu zouden er verschillen bestaan. Ook is bij uitstroom uit detentie regionaal plaatsen met het oog op samenwerking met ketenpartners uit die regio niet altijd haalbaar vanwege landelijke regimes en detentiefaciliteitsvraagstukken. Het is voorts de vraag of de personele bezetting van bij re-integratie betrokken functionarissen voldoende is om echt aandacht voor re-integratie te hebben in de dagelijkse uitvoeringspraktijk. Tot slot is het de vraag in hoeverre de huidige werkwijze rondom re-integratie toereikend is om een veilige en succesvolle terugkeer in de maatschappij te realiseren.

De Inspectie wil nagaan in hoeverre deze aspecten een rol spelen bij het vormgeven van een re-integratietraject tijdens detentie en bij de overdracht van het traject aan andere organisaties na detentie. De Inspectie wil daarnaast inventariseren welke andere succesbepalende factoren en knelpunten door de diverse betrokkenen worden ervaren.

### 1.3 Afbakening

Het voorgenomen onderzoek richt zich op de re-integratie van volwassen mannelijke en vrouwelijke gedetineerden van 18 jaar en ouder, met een geldige verblijfsstatus, die in een HvB of gevangenis verblijven en die na verblijf in een PI in Nederland terugkeren naar een Nederlandse gemeente.<sup>13</sup> Het betreft zowel kort als lang gestraften.

De Inspectie betreft in dit onderzoek niet de re-integratie van gedetineerden die verblijven op één van de terroristenafdelingen of een penitentiair psychiatrisch centrum (PPC). De Inspectie heeft namelijk al onderzoek gedaan naar de terroristenafdelingen.<sup>14</sup> Hierbij kwam ook de re-integratie van deze specifieke doelgroep aan bod. Daarnaast doet de Inspectie separaat onderzoek naar de PPC's.

Ook bestuursrechtelijke en strafrechtelijke vreemdelingen zonder geldige verblijfstitel die in detentiecentra en PI Ter Apel verblijven worden niet betrokken in dit onderzoek. Voor hen worden namelijk geen re-integratieactiviteiten aangeboden gericht op terugkeer in Nederland.

De inwerkingtreding van de wet straffen en beschermen per 1 juli 2021 brengt wijzigingen mee op het gebied van de detentiefasering en de voorwaardelijke invrijheidstelling. Er is daarbij een grotere rol weggelegd voor re-integratie in die zin dat een gedetineerde in aanmerking komt voor verlof als dat verlof bijdraagt

---

<sup>13</sup> De re-integratie van justitiabelen in de forensische zorg valt hiermee buiten het bereik van dit onderzoek. De Inspectie heeft in 2020 onderzoek gedaan naar de resocialisatie van tbs-gestelden verblijvend in forensisch psychiatrische centra, zie: Inspectie Justitie en Veiligheid (2020). Tot hier en niet verder. Den Haag: IJenV.

<sup>14</sup> Inspectie Justitie en Veiligheid (2019). De terroristenafdelingen in Nederland. Den Haag: IJenV.

## Plan van aanpak re-integratie

aan een veilige terugkeer naar de samenleving. Deze wijziging zal niet specifiek worden betrokken in de afbakening van het onderzoek. Niettemin zal eventuele informatie die tijdens het onderzoek wordt vergaard over dit onderwerp, in het onderzoek worden meegenomen en in het juiste perspectief worden geplaatst.



## 2. Doel- en vraagstelling

In de literatuur is al veel bekend over wat er nodig is om re-integratie goed te laten verlopen. Het op orde hebben van de eerder genoemde basisvoorwaarden vergroot de kans op een succesvolle re-integratie, waarmee de kans op recidive wordt verkleind.<sup>15</sup> Samenwerking tussen de betrokken ketenpartners kan daaraan een belangrijke bijdrage leveren. Dit is in het bestuurlijk akkoord 'kansen bieden voor re-integratie' en bijbehorende handreiking vertaald in een werkwijze waarbij de DJI, gemeenten en reclassering samen uitvoering geven aan een re-integratietraject.

De Inspectie wil met dit onderzoek inzicht krijgen in het verloop van het re-integratietraject, zowel tijdens detentie als na detentie. Daarbij zal de Inspectie met name kijken naar de samenwerking tussen de ketenpartners. Welke kansen zijn er en worden er benut en welke bedreigingen en beperkingen zijn er?

De centrale vraag van het onderzoek is als volgt:

Hoe verloopt de samenwerking tussen de bij de re-integratie van justitiabelen betrokken organisaties zoals genoemd in het bestuurlijk akkoord en welke knelpunten en best practices zijn in de samenwerking te identificeren?

De hoofdvraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

1. Op welke wijze dragen de verschillende betrokken organisaties bij aan het re-integratietraject?
2. In hoeverre speelt de samenwerking tussen de betrokken ketenorganisaties daarbij een rol?
3. Welke knelpunten ervaren betrokkenen in het kader van re-integratie en welke factoren spelen daarbij een rol?
4. Welke best practices ervaren betrokkenen in het kader van re-integratie en welke factoren spelen daar bij een rol?>

---

<sup>15</sup> Andrews, D. A., & Bonta, J. (2010, 2 april). The Psychology of Criminal Conduct

## 3. Onderzoeksaanpak

### 3.1 Operationalisering

In deze paragraaf beschrijven de Inspecties waar zij naar kijken per deelvraag.<sup>16</sup> Bij de beantwoording van de deelvragen richten de Inspecties zich op de kwaliteit van de taakuitvoering en de ketensamenwerking.

#### **Onderzoeksvraag 1: Op welke wijze dragen de verschillende betrokken organisaties bij aan het re-integratietraject?**

De Inspecties onderzoeken in het kader van deze deelvraag wie welke rol heeft in de re-integratie van justitiabelen en kijken daarbij ook naar regievoering, sturing en verantwoordelijkheid. De Inspecties onderzoeken op welke wijze en op welke momenten tijdens detentie en daarna actief wordt gewerkt aan re-integratie. Daarnaast kijken de Inspecties naar de wijze waarop er zicht wordt gehouden op het verloop van een re-integratietraject en nieuwe ontwikkelingen in dat kader.

#### **Onderzoeksvraag 2: In hoeverre speelt de samenwerking tussen de betrokken ketenorganisaties daarbij een rol?**

De Inspecties onderzoeken in dit onderzoek in hoeverre de samenwerking tussen de betrokken ketenorganisaties een rol speelt bij re-integratie en op welke wijze invulling wordt gegeven aan deze samenwerking. De Inspecties kijken daarbij ook naar informatiedeling- en overdracht.

#### **Onderzoeksvraag 3: Welke knelpunten ervaren de betrokken partijen in het kader van re-integratie en welke factoren spelen daarbij een rol?**

#### **Onderzoeksvraag 4: Welke best practices ervaren de betrokken partijen in het kader van re-integratie en welke factoren spelen daar bij een rol?**

De Inspecties onderzoeken in het kader van de deelvragen 3 en 4 welke factoren van belang zijn voor een succesvol re-integratietraject, maar ook welke belemmeringen daaraan in de weg staan. De Inspecties kijken daarbij onder meer naar de verschillen in werkafspraken in de te onderzoeken regio's, de beschikbaarheid van capaciteit en (financiële) middelen, specifieke leef- of zorgbehoeften van een justitiabele en naar de invloed van de justitiabele zelf op het re-integratieproces.

---

<sup>16</sup> Wanneer het onderzoek daartoe aanleiding geeft, kunnen onderzoeksvragen tijdens het onderzoek worden bijgesteld.

### **3.2 Methoden van onderzoek**

De Inspecties hanteren verschillende onderzoeksmethoden om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Om een goed beeld te kunnen schetsen van de wijze waarop vorm wordt gegeven aan re-integratie, hebben de Inspecties vijf PI's geselecteerd die in dit onderzoek worden betrokken op de hierna toe te lichten wijze. Bij deze selectie is rekening gehouden met regionale spreiding, kort en lang gestraften en geslacht.<sup>17</sup> Na afloop van de hierna te noemen dossierstudie zal ook een selectie worden gemaakt van gemeenten die in dit onderzoek worden betrokken.

#### ***Documentstudie***

Naast geldende wet- en regelgeving, beleidsdocumenten en adviezen, zullen de Inspecties onderzoek doen aan de hand van relevante documentatie waaronder landelijke en regionale afspraken met betrekking tot re-integratie.

#### ***Dossierstudie***

De Inspecties vragen bij vijf PI's dossiers op. Iedere PI levert tien dossiers van justitiabelen die langer dan zes maanden en korter dan twee jaar geleden zijn uitgestroomd. Daaruit maken de Inspecties vervolgens een selectie van in totaal tien dossiers. De Inspectie brengt in de selectie van dossiers variatie aan in kenmerken als de leeftijd van de justitiabelen, de uitstroomplaats, migratieachtergrond, problematiek, en of toezicht onderdeel uitmaakt van de uitstroom, zodat de Inspecties een zo volledig mogelijk beeld krijgen van de wijze waarop invulling wordt gegeven aan re-integratie in verschillende fasen en bij verschillende levensomstandigheden van justitiabelen.

De dossiers vormen een aanknopingspunt bij de start van de interviews om vervolgens dieper in te kunnen gaan op meer structurele patronen, samenwerkingsaspecten, knelpunten en succesfactoren in het kader van re-integratie.

#### ***Interviews***

De Inspectie zal interviews afnemen bij (ex-)gedetineerden, medewerkers van de DJI, PI's, gemeenten, reclassering en het VLOT.

De PI's die in het onderzoek worden betrokken zijn:

- Almelo
- Heerhugowaard
- Rotterdam Hoogvliet

---

<sup>17</sup> De selectie bevat twee PI's waar vrouwen zijn gedetineerd om de re-integratie van deze relatief kleine groep van gedetineerden goed gefundeerd in kaart te kunnen brengen.

- Nieuwersluis
- Ter Peel

Van iedere PI zullen twee casemanagers worden geïnterviewd, het hoofd D&R en een staffunctionaris.

Welke gemeenten en welke reclasseringsmedewerkers zullen worden benaderd voor interviews, is afhankelijk van de dossierstudie. Binnen de gemeenten zullen interviews plaatsvinden met medewerkers van de verschillende onderdelen binnen die gemeenten die betrokken zijn (geweest) bij de re-integratie.

De (ex-)gedetineerden die zullen worden benaderd voor interviews, zullen worden geselecteerd aan de hand van de dossierstudie.

Van het VLOT zal per regio één medewerker worden geïnterviewd.

### **3.3 Analyse kader**

Aan de hand van de resultaten van de toepassing van de hiervoor genoemde onderzoeksmethoden willen de Inspecties zich een beeld vormen van de wijze waarop in de praktijk door de bij het bestuurlijk akkoord betrokken ketenpartners door samenwerking invulling wordt gegeven aan de uitvoering van het re-integratieproces. De Inspecties zullen deze resultaten bezien in het licht van de afspraken die zijn neergelegd in het bestuurlijk akkoord en die bijdragen aan de maatschappelijke opgave zoals daarin geformuleerd: samen voorkomen dat (ex-)gedetineerde burgers na detentie in herhaling vallen door hen zo goed mogelijk voor te bereiden op de terugkeer naar de samenleving. Uit deze resultaten wil de Inspectie een overzicht destilleren van best practices en knelpunten die het verloop van het re-integratieproces in positieve dan wel in negatieve zin kunnen beïnvloeden.

## 4. Samenhang met ontwikkelingen in beleid en regelgeving, andere onderzoeken en inspecties

### 4.1 Samenwerking Inspecties

De Inspectie van J&V voert dit onderzoek uit samen met de Inspectie van SZW en TSD zoals beschreven onder 1.2.

### 4.2 Wet straffen en beschermen

Op 1 juli 2021 treedt de wet straffen en beschermen in werking. Op basis van die wet gaat re-integratie een grotere rol spelen bij het toekennen van verlof en voorwaardelijke invrijheidsstelling aan gedetineerden. Samen met de DJI, de reclassering en de gemeente gaat de gedetineerde actief aan de slag met zijn gedrag en re-integratie om terugval te voorkomen. Een gedetineerde die inzet toont, wordt binnen detentie beloond door (meer) interne vrijheden en verlof.

### 4.3 Advies RSJ 'Van detineren naar re-integreren'

De RSJ heeft in 2017 een advies uitgebracht naar aanleiding van een onderzoek naar de nazorg aan en de re-integratie van ex-gedetineerden.<sup>18</sup>

In het advies is beschreven hoe de re-integratie van (ex-)gedetineerden in de praktijk verloopt, welke knelpunten zich daarbij voordoen en hoe de re-integratie zou kunnen worden verbeterd. De RSJ heeft geconcludeerd dat er door medewerkers van PI's, gemeenten en ketenpartners ten aanzien van de re-integratie van (ex-)gedetineerden veel inspanningen zijn verricht en creativiteit is getoond bij het oplossen van problemen. De RSJ heeft ook vastgesteld dat er structurele knelpunten en tekortkomingen zijn in de aanpak. De RSJ heeft aanbevelingen gedaan en daarnaast een aantal andere aandachtspunten benoemd die zien op het realiseren van de basisvoorwaarden zoals genoemd onder 1.1.

### 4.4 Advies RSJ ministeriële regelingen n.a.v. de Wet straffen en beschermen

De RSJ heeft op 1 april 2021 het *Advies ministeriële regelingen naar aanleiding van de Wet straffen en beschermen* aan de minister voor Rechtsbescherming uitgebracht. De RSJ heeft zorgen over de voorgestelde wijzigingen omdat deze kunnen leiden tot een aantasting van de rechtspositie van gedetineerden bij de verlening van kortdurend en langdurend re-integratieverlof en re-integratieverlof voor extramurale arbeid.

---

<sup>18</sup> RSJ (2017), *Van detineren naar re-integreren*, Den Haag.

De RSJ wijst erop dat kortdurend en langdurend re-integratieverlof en re-integratieverlof voor extramurale arbeid alleen worden toegekend in de laatste fase van detentie en zijn gekoppeld aan functionele re-integratiedoelen. Daarnaast heeft de RSJ zorgen over de overige criteria die worden gesteld aan het toekennen van re-integratieverlof. Zo wordt aandacht gevraagd voor gedetineerden die niet in staat zijn om goed gedrag te laten zien vanwege hun psychische gesteldheid. De RSJ pleit in dat verband voor een goede screening en een goede opleiding van medewerkers.

#### **4.5 Rapport WODC 'Vrijheid blijheid?'**

In het kader van het programma 'Koers en kansen voor de sanctie-uitvoering' van het ministerie van Justitie en Veiligheid is een plan- en een procesevaluatie gedaan van in totaal tien pilotprojecten. Deze tien projecten zijn specifiek gericht op re-integratie. Het WODC doet in het rapport "Vrijheid blijheid" verslag van deze plan- en procesevaluatie.

#### **4.6 Rapport WODC, Planevaluatie pilot '32 uur werken met gedetineerden'**

Breuer-Intraval heeft in opdracht van het WODC een pilot uitgevoerd waarbij in vijf PI's de arbeid in detentie werd uitgebreid met het doel de re-integratie van gedetineerden te verbeteren en recidive te voorkomen. Uit de evaluatie van de pilot is naar voren gekomen dat een uitbreiding van arbeid tijdens detentie een positieve bijdrage kan leveren, maar alleen als die tijd ook goed wordt besteed, bijvoorbeeld aan extra scholing en begeleiding. Het uitbreiden van het aantal uren werk dat gedetineerden in detentie doen van de reguliere 20 uur naar 32 uur leidt op zichzelf niet tot minder recidive en is niet voldoende om een (blijvende) gedragsverandering en duurzame arbeidspositie bij gedetineerden te realiseren.

#### **4.7 Gerelateerde Inspectierapporten**

- In 2019 heeft de Inspectie van Justitie en Veiligheid een rapport gepubliceerd over de terroristenafdelingen in Nederland. In het kader van dat onderzoek heeft de Inspectie onderzoek gedaan naar de manier waarop gevangenispersoneel het werk op de twee terroristenafdelingen uitvoert.
- Momenteel doet de Inspectie van Justitie en Veiligheid onderzoek naar het functioneren van de vier PPC's. In deze brede doorlichting schenkt zij bijzondere aandacht aan de positie van de gedetineerde patiënt.

## 5. Communicatie

### 5.1 Start van het onderzoek

Openbaarmaking van het plan van aanpak vindt plaats op de wijze zoals die door de Inspecties afzonderlijk wordt gehanteerd. Voorafgaand aan het inspectiebezoek zal het plan van aanpak en het onderzoeksprogramma aan de betrokken (ex-) gedetineerden, de betrokken PI's, de DJI, de betrokken gemeenten, de VNG, de reclassering en het VLOT worden toegestuurd. Het onderzoeksprogramma is voorafgaand aan het bezoek afgestemd met de locaties. Er is een vast contactpersoon vanuit de organisatie bekend. In het onderzoeksprogramma is ook opgenomen met welke functionarissen de Inspecties willen spreken en de documentatie die zij willen inzien.

### 5.2 Na de inspectiebezoeken

De Inspecties bieden na de interviews gespreksverslagen aan voor wederhoor. Ook de bevindingen uit het onderzoek worden voor wederhoor aan de betrokkenen aangeboden om te kunnen reageren op mogelijke feitelijke onjuistheden. Na verwerking van de wederhoor en vaststelling van het rapport door de inspecteur-generaal van de Inspectie van JenV, vindt een gezamenlijk bestuurlijk gesprek plaats met de directeurs van de onderzochte organisaties. Daarna zal de Inspectie van JenV het rapport aanbieden aan de minister voor Rechtsbescherming en publiceren de inspecties het rapport zes weken daarna op hun websites.

Nadat het rapport aan de minister van Rechtsbescherming is aangeboden, zal de Inspectie van Jen V een reflectiebijeenkomst organiseren voor de betrokken organisaties en hun medewerkers en de (ex-)gedetineerden om het rapport toe te lichten.

## Bijlage I

### Werkstroomschema

Wanneer	Wat
Binnen 10 dagen na instroom	Casemanager in de PI haalt informatie op bij gemeente van herkomst en reclassering (indien bekend) ten behoeve van de screening en integrale intake op de vijf basisvoorwaarden en het sociaal netwerk van de gedetineerde burger.
	De gedetineerde vult de reflector in (een korte digitale vragenlijst die de gedetineerde inzicht geeft in de eigen persoon, (on-)mogelijkheden en ambities, doet een korte taaltoets. Eventueel kan de SCIL worden afgenomen bij vermoeden van LVB.
	Krijgt de gedetineerde voorlichting over de mogelijkheden tot re-integratie binnen detentie
	Deelt de casemanager van de PI de gegevens over de hulpvragen die de gedetineerde heeft op de vijf basisvoorwaarden en het sociaal netwerk met de reclassering en de betrokken gemeente.
Binnen 4 weken na instroom	Bepalen de drie partijen in gezamenlijk overleg (op initiatief van DJI) samen met de gedetineerde: het D&R-traject, wie welke taken en verantwoordelijkheden daarin heeft, wie de regie voert op de re-integratie-activiteiten en hoe de voortgang van dit traject wordt gemonitord (het opstellen en bijstellen van het D&R-plan). Afspraken hierover worden vastgelegd in het D&R-plan.
Vanaf 4 weken na instroom	Monitort het MDO eens in de zes weken de uitvoering van het D&R-plan en stelt het plan zo nodig bij. Zo mogelijk in aanwezigheid van de gedetineerde en zo nodig in aanwezigheid van de netwerkpartners.
Voor ontslag	Stemmen de PI, reclassering en gemeenten af welke interventies na detentie moeten worden voortgezet of opgestart en gaan zij samen na welke inzet nog nodig is m.b.t. de basisvoorwaarden en het sociaal netwerk.
Na ontslag	In het D&R-plan kan op advies van de PI, reclassering en gemeenten worden opgenomen dat een deel van de detentie extramuraal ten uitvoer wordt gelegd, welke voorwaarden daaraan zijn verbonden en wie op de naleving van die voorwaarden toezicht houdt. Bij het advies houdt de reclassering rekening met voorwaarden die in het rechterlijk vonnis kunnen zijn opgelegd.
	DJI (i.c. Directie Forensische Zorg) is verantwoordelijk voor de inkoop van voldoende beschikbare forensische zorg (voorzieningen).
	Gemeenten zijn bij plaatsingen o.g.v. art. 43.3 Pbw, het penitentiair programma en de extramurale fase van de ISD verantwoordelijk voor het verstrekken van sociale uitkeringen (Participatiewet).
	DJI is eindverantwoordelijk voor de extramurale tenuitvoerlegging van detentie. De toezichthouder rapporteert periodiek aan de directeur van de PI over het verloop van de extramurale detentie (alleen indien de directeur daartoe opdracht heeft gegeven).



## Plan van aanpak re-integratie

<b>Wanneer</b>	<b>Wat</b>
	DJI, reclassering en gemeenten monitoren de voortgang van het extramurale detentietraject in het tussentijds afstemmingsoverleg (bijv. in het MDO) en nodigen, indien gewenst, de andere betrokken samenwerkingspartners uit om daarbij aanwezig te zijn

## Bijlage II

### Afkortingen

BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
HvB	Huis van Bewaring
ISZW	Inspectie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
JenV	Justitie en Veiligheid
PI	Penitentiaire Inrichting
PPC	Penitentiair Psychiatrisch Centrum
TSD	Toezicht Sociaal Domein
RSJ	Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
VLOT	Verbindend landelijk ondersteuningsteam
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeente
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport

## Bijlage III

### Overzicht van interviews

PI Almelo (5):

- 2 casemanagers
- hoofd D&R
- staffunctionaris

PI Heerhugowaard (5):

- 2 casemanagers
- hoofd D&R
- staffunctionaris

PI Rotterdam Hoogvliet (5):

- 2 casemanagers
- hoofd D&R
- staffunctionaris

PI Nieuwersluis (5):

- 2 casemanagers
- hoofd D&R
- staffunctionaris

PI Ter Peel (5):

- 2 casemanagers
- hoofd D&R
- staffunctionaris

Gemeenten (20)

(Ex-)gedetineerden (10)

DJI (1)

Reclassering (2)

VLOT (5)

***Inspectie Justitie en Veiligheid***

*Toezicht, omdat rechtvaardigheid en veiligheid  
niet vanzelfsprekend zijn.*

**Dit is een uitgave van:**

Inspectie Justitie en Veiligheid  
Ministerie van Justitie en Veiligheid  
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag  
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag  
[Contactformulier](#) | [www.inspectie-jenv.nl](http://www.inspectie-jenv.nl)

Juli 2021

*Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.  
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,  
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.*