

'Een onderzoek naar de taken van de gemeenten die bij kunnen dragen aan de realisatie van de leefgebieden ter bevordering van de re-integratie van ex-gedetineerden'

EEN NIEUWE START?



BILAL CHABABI

EXPERTISECENTRUM VEILIGHEID

's-Hertogenbosch, 10 januari 2012

EEN NIEUWE START?

‘Een onderzoek naar de taken van de gemeenten die bij kunnen dragen aan de realisatie van de leefgebieden ter bevordering van de re-integratie van ex-gedetineerden’

Auteur:	Bilal Chababi
Studentnummer:	2018326
Opleiding:	Juridische Hogeschool Avans-Fontys, HBO-Rechten
Onderwijslocatie:	Tilburg
Afstudeerorganisatie:	Expertisecentrum Veiligheid, 's-Hertogenbosch
Afstudeermentor:	Prof. dr. E. Kolthoff
1 ^e Afstudeerdocente:	mr. M.M. Knapen
2 ^e Afstudeerdocente:	mr. N. Sommers
Afstudeerperiode:	5 september 2011 t/m 9 december 2011
Datum:	's-Hertogenbosch, 10 januari 2012
Classificatie:	Openbaar

Dit onderzoek richt zich voornamelijk op de leefgebieden die kunnen bijdragen aan succesvolle re-integratie van (ex-)gedetineerden. De nadruk in dit onderzoek ligt op de leefgebieden, en of deze leefgebieden juridisch gezien rechten zijn en/of deze rechten afdwingbaar zijn. Het onderzoek is tot stand gekomen ter afronding van de opleiding HBO-Rechten aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys. Het onderzoek is verricht in opdracht van het Expertisecentrum Veiligheid. Tijdens de stageperiode heb ik met veel inspanning gewerkt aan het onderzoek. Het was soms een stressvolle, maar toch een leerzame periode.

Een aantal personen hebben een bijdrage geleverd aan het onderzoek. Allereerst wil ik prof. dr. E. Kolthoff graag bedanken, omdat hij mij de mogelijkheid heeft gegeven het onderzoek te verrichten. Tevens wil ik hem bedanken voor de inhoudelijke feedback die ik heb gekregen, ondanks zijn drukke programma. Door de inhoudelijke feedback is het mogelijk geworden om dit eindresultaat te leveren. Graag wil ik ook mr. M. Knapen bedanken voor het kritisch doorlezen van mijn onderzoek. Zij heeft mij altijd de gelegenheid gegeven om vragen te stellen over het verloop van het onderzoek. Daarnaast heeft zij richting gegeven aan het onderzoek door middel van literatuur te verschaffen. Bovendien heeft zij een aantal hoofdstukken voorzien van feedback.

Ik bedank mr. N. Sommers, drs. R. van Halderen en drs. L. de Croes voor hun bijdrage aan het onderzoeksplan. Tevens wil ik hen bedanken voor het kritisch kijken naar het taalkundige aspect van het onderzoek.

Ik wil graag een bijzonder woord van dank richten aan de heer J. Bastianen en de heer J. Konings. Zij hebben mij de gelegenheid gegeven om een interview af te nemen met betrekking tot het onderwerp van dit onderzoek. Door deze bijdrage is het mogelijk geweest om een praktische tint te geven aan het onderzoek.

Ten slotte wil ik mijn ouders en broers bedanken voor hun steun gedurende mijn afstudeerperiode.

Uiteraard wens ik u veel leesplezier.

Bilal Chababi

's-Hertogenbosch, januari 2012

Lijst van afkortingen

Samenvatting

1. Inleiding	blz. 8
<u>2. Afbakening onderzoek</u>	blz. 11
2.1 Inleiding	blz. 11
2.2 (Ex-)gedetineerden	blz. 11
2.2.1 Recidivisten	blz. 13
2.2.1.1 Veelpleger	blz. 13
2.2.1.2 Zeer actieve veelpleger	blz. 13
2.2.1.3 Stelselmatige dader	blz. 13
2.3 Slot	blz. 13
<u>3. Resocialisatie versus re-integratie</u>	blz. 14
3.1 Inleiding	blz. 14
3.2 Resocialisatie	blz. 14
3.2.1 Voorwaardelijke invrijheidsstelling	blz. 15
3.3 Re-integratie	blz. 16
3.4 Reclasseren en rehabiliteren	blz. 17
3.5 Slot	blz. 18
<u>4. Juridische grondslag leefgebieden</u>	blz. 19
4.1 Inleiding	blz. 19
4.2 Decentralisatie	blz. 19
4.2.1 Autonomie	blz. 19
4.2.2 Medebewind	blz. 20
4.3 Code interbestuurlijke verhoudingen	blz. 21
4.4 Bestuursakkoorden	blz. 21
4.4.1 Bestuursakkoord Samen aan de Slag	blz. 23
4.5 Samenwerkingsmodel	blz. 23
4.5.1 Binding gemeenten	blz. 24
4.5.2 Handreiking Samenwerkingsmodel	blz. 24
4.5.3 Actualisatie Samenwerkingsmodel	blz. 24
4.6 Wettelijke grondslag vijf leefgebieden	blz. 25
4.6.1 Inkomen	blz. 25
4.6.1.1 Wet werk en bijstand	blz. 26
4.6.1.2 Wet investeren in jongeren (oud) en Wet werk en bijstand (nieuw)	blz. 27
4.6.2 Arbeid	blz. 27
4.6.3 Identiteit	blz. 28
4.6.3.1 Rol Medewerker Maatschappelijke Dienstverlening	blz. 28
4.6.4 Geestelijke gezondheidszorg	blz. 29
4.6.5 Schuldhulpverlening	blz. 29
4.6.6 Huisvesting en doorbetaling vaste lasten	blz. 30
4.7 Slot	blz. 30

<u>5. Re-integratieverplichtingen van de overheden</u>	blz. 31
5.1 Inleiding	blz. 31
5.2 Verplichtingen van de Rijksoverheid tijdens detentie	blz. 31
5.2.1 Verplichtingen van de Rijksoverheid na afloop van detentie	blz. 32
5.3 Verplichtingen van de gemeenten	blz. 36
5.3.1 Inkomen	blz. 36
5.3.2 Arbeid	blz. 37
5.3.3 Aanvraag identiteitsbewijs	blz. 38
5.3.3.1 Kostenvergoeding identiteitsbewijs	blz. 40
5.3.4 Zorg	blz. 40
5.3.5 Schuldhulpverlening	blz. 41
5.3.6 Huisvesting, doorbetaling vaste lasten en maatschappelijke opvang	blz. 42
5.4 Waarborging van de verplichtingen	blz. 43
 <u>6. Decentralisatie en beleidsvrijheid</u>	blz. 44
6.1 Inleiding	blz. 44
6.2 Beleidsvrijheid van regelgeving	blz. 44
6.2.1 De rechtsfiguren in de Wet maatschappelijke ondersteuning	blz. 45
6.2.2 Wet werk bijstand	blz. 45
6.2.3 Wetsvoorstel Wet gemeentelijke schuldhulpverlening	blz. 47
6.3 Mandaat	blz. 48
6.4 Gevolgen van beleidsvrijheid, beoordelingsruimte en beoordelingsvrijheid	blz. 48
6.5 Slot	blz. 50
 <u>7. Relatie tussen het Samenwerkingsmodel en de wettelijke grondslag</u>	blz. 51
7.1 Inleiding	blz. 51
7.2 Verhouding wettelijke grondslag en het Samenwerkingsmodel	blz. 51
7.3 Identiteitsbewijs	blz. 51
7.4 Huisvesting	blz. 52
7.5 Schuldhulpverlening	blz. 52
7.6 Inkomen en werk	blz. 53
7.7 Zorg	blz. 54
7.8 Slot	blz. 54
 <u>8. Conclusies en aanbevelingen</u>	blz. 55
8.1 Inleiding	blz. 55
8.2 Conclusies	blz. 55
8.2.1 Wettelijke grondslag	blz. 55
8.2.2 Recht op realisatie van de leefgebieden	blz. 56
8.2.3 Verplichtingen die voortvloeien uit de wettelijke grondslag	blz. 56
8.2.4 Centrale vraag	blz. 57
8.3 Aanbevelingen	blz. 58
 9. Evaluatie	blz. 60
 Literatuurlijst	blz. 61
 Bijlage I: Onderzoeksplan	

Lijst van afkortingen

ABRvS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
ABvBB	Algemene beginselen van behoorlijk bestuur
AMvB	Algemene maatregel van bestuur
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Bestuursakkoord	Bestuursakkoord Samen aan de slag
BWG	Beginnelsenwet gevangeniswezen
CJIB	Centraal Justitieel Incasso Bureau
Code	Code Interbestuurlijke Verhoudingen
College	College van burgemeester en wethouders
CRvB	Centrale Raad van Beroep
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
ESH	Europees Sociaal Handvest
GBA	Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens
Gm	Gemeentewet
GW	Grondwet
HvB	Huis van Bewaring
IPO	Interprovinciaal Overleg
ISD	Inrichting Stelselmatige Daders
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten
MMD'er	Medewerker Maatschappelijke Dienstverlening
MvT	Memorie van Toelichting
NVVK	Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet
PBW	Penitentiaire beginselenwet
P.i.	Penitentiaire inrichting
Pm	Penitentiaire maatregel
PP	Penitentiair programma
Raad	Gemeenteraad
Raad EU	Raad van Europa
RSJ	Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
Samenwerkingsmodel	Samenwerkingsmodel Nazorg volwassen (ex-)gedetineerde burgers
RvS	Raad van State
TBS	Terbeschikkingstelling
TBS'er	Terbeschikkinggestelde
Trb	Tractatenblad
Sr	Wetboek van Strafrecht
Stb	Staatsblad
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
V.i.	Voorwaardelijke invrijheidsstelling
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Wet GBA	Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens
WIJ	Wet investeren in jongeren
WODC	Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum
WIA/WGA	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
WMO	Wet maatschappelijke ondersteuning
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet werk en bijstand

Gemeenten zijn belast met de nazorg aan ex-gedetineerden in het kader van het programma 'Terugdringen Recidive' van de Rijksoverheid. De taken hebben betrekking op de realisatie van de vijf leefgebieden. De leefgebieden zijn: een identiteitsbewijs, een inkomen, onderdak c.q. huisvesting, schuldhulpverlening, benodigde geestelijke gezondheidszorg.

De taken zijn aan de gemeenten overgedragen door middel van het bestuursakkoord Samen aan de Slag en het Samenwerkingsmodel Nazorg volwassen (ex-)gedetineerde burgers. Naar aanleiding van het Samenwerkingsmodel is de handreiking van het Samenwerkingsmodel tot stand gekomen. In de huidige wetgeving is geen enkel artikel te vinden waarin staat ex-gedetineerden recht hebben op de vijf leefgebieden. Uit de wet- en regelgeving kan wel impliciet worden afgeleid dat ex-gedetineerde burgers het recht op een aantal leefgebieden hebben. Hierdoor ontstond de behoefte om te onderzoeken of de taken die voortvloeien uit het Samenwerkingsmodel bij kunnen dragen aan de realisatie van de leefgebieden. De doelstelling van dit onderzoek is dan ook om te beoordelen of er een recht is op de leefgebieden en of het recht op de leefgebieden gekwalificeerd kan worden als een autonome of professioneel ondersteunde factor die bijdraagt aan succesvolle re-integratie. In deze scriptie gaat het om (ex-)gedetineerde burgers met een geldige verblijfsstatus die in een Nederlandse penitentiare inrichting (p.i.) zitten en die terugkeren naar een Nederlandse gemeente.

Vast staat dat ex-gedetineerde burgers zich niet kunnen beroepen op hetgeen in het Samenwerkingsmodel en de handreiking staan beschreven. Burgers kunnen zich alleen beroepen op hetgeen in een beleidsregel is beschreven of kunnen zich beroepen op de wet. De Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) en de Wet werk en bijstand (WWB) zijn de wetten die richting geven aan het nazorgtraject. De WMO biedt de mogelijkheid om geestelijke gezondheidszorg in de gemeente te bevorderen. Daarnaast biedt de WMO mogelijkheden om het behoud van huisvesting voor (ex-)gedetineerden te bekostigen. Voor het leefgebied identiteitsbewijs kan de WWB uitkomst bieden. Gemeenten kunnen ook de kosten van een identiteitsbewijs vergoeden op basis van het Besluit paspoortgelden. De WWB biedt tevens mogelijkheden voor het beschikken over een inkomen. Schuldhulpverlening is een duidelijk voorbeeld van de gemeentelijke autonome bevoegdheid. Met het oog op het wetsvoorstel dat betrekking heeft op de gemeentelijke schuldhulpverlening kan gesteld worden dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor de integrale schuldhulpverlening. De wetten die genoemd zijn bieden een ruime mate van beleidsvrijheid. Dit uit zich in een scala van beleidsregels, richtlijnen en protocollen. Uit het beschreven onderzoek kan worden gesteld dat de taken van de gemeente bij kunnen dragen aan realisatie van de leefgebieden, mits deze taken expliciet worden verankerd in beleidsregels dan wel verordeningen. Uit de inhoud hiervan moet duidelijk blijken dat de voorzieningen gelden voor ex-gedetineerden.

De aanbevelingen zijn voornamelijk gericht tot de gemeenten en de Rijksoverheid. Voor de gemeenten verdient het de aanbeveling om de realisatie van alle leefgebieden te verankeren dan wel te implementeren in beleidsregels en verordeningen. Tevens wordt aanbevolen om een uitzondering te maken voor de groep die jonger is dan 27 jaar en die een beroep doet op de WWB. De uitzondering kan worden geïmplementeerd door middel van een beleidsregel door de gemeente of door middel van een besluit van de Rijksoverheid. Indien deze aanbeveling juridisch niet mogelijk is of praktisch niet haalbaar is, wordt aanbevolen om de uitvoerende instantie de mogelijkheid te geven gedetineerde tijdens detentie te voldoen aan de zoekperiode die de WWB stelt, zodat de uitkering start op de dag van ontslag.

Hoofdstuk 1 Inleiding

Anno 2002 is de Rijksoverheid met het beleidsprogramma 'Terugdringen Recidive' (TR) gestart met als doel het verminderen van recidive bij volwassenen na detentie.¹ De Rijksoverheid definieert recidive als: het opnieuw plegen van een strafbaar feit. Na een gevangenisstraf valt meer dan 70% van de volwassenen in herhaling. Er zijn diverse instrumenten die ingezet kunnen worden om recidive te verminderen. Gedragsverandering kan een instrument zijn om recidive te verminderen. Dit gebeurt door middel van een gedragstraining en wordt ook wel door de Rijksoverheid gedragsinterventie genoemd. Dit kan zowel tijdens de gevangenisstraf als na de gevangenisstraf gebeuren. Daarnaast heeft de Rijksoverheid de wettelijke opdracht om gedetineerden zoveel mogelijk voor te bereiden op terugkeer naar de maatschappij, hetgeen in de literatuur bekend staat als het resocialisatiebeginsel.

Probleembeschrijving

Een ander instrument om recidive te verminderen is dat de leefgebieden van ex-gedetineerden na afloop van detentie gewaarborgd zijn, welke noodzakelijk zijn om te kunnen functioneren in de maatschappij. De vijf leefgebieden zijn: in het bezit zijn van een identiteitsbewijs, het beschikken over een inkomen uit betaalde arbeid of inkomen uit een uitkering, het beschikken over onderdak, in aanmerking komen voor schuldhelpverlening en benodigde geestelijke gezondheidszorg. Gemeenten zijn na afloop van detentie verantwoordelijk voor de re-integratie van ex-gedetineerden. Dit instrument en de daaruit volgende verantwoordelijkheid vloeit indirect voort uit het bestuursakkoord Samen aan de Slag (het bestuursakkoord). Naar aanleiding van het bestuursakkoord is het Samenwerkingsmodel Nazorg volwassen (ex-)gedetineerde burgers (het Samenwerkingsmodel) tot stand gekomen. In het Samenwerkingsmodel worden de taken en verantwoordelijkheden van gemeenten in hoofdlijnen uiteengezet. De hoofdlijnen worden nader uitgewerkt in de handreiking van het Samenwerkingsmodel. De taken die worden beschreven in het Samenwerkingsmodel kunnen daarnaast geïmplementeerd worden in beleidsregels.

Er is echter geen wet waarin staat vermeld dat ex-gedetineerden expliciet het recht op de vijf leefgebieden hebben na afloop van detentie. Ook uit het Samenwerkingsmodel valt het recht op de leefgebieden niet af te leiden. Voor de doelgroep ex-gedetineerden is het van cruciaal belang om op de hoogte te zijn of er een recht bestaat op de leefgebieden. Indien ex-gedetineerden een recht hebben op de leefgebieden, komt dat de rechtszekerheid ten goede. Gemeenten hebben namelijk een inspanningsverplichting om er zorg voor te dragen dat er nazorg wordt verleend. Deze verplichtingen vloeien namelijk grotendeels voort uit wet- en regelgeving. Aan verplichtingen kunnen rechten worden gekoppeld. In beginsel is er dus geen sprake van een recht op de leefgebieden. Als er gekeken wordt naar diverse wet- en regelgeving, kunnen de leefgebieden worden gekoppeld aan de wet- en regelgeving. Daaruit kan impliciet een recht op de vijf leefgebieden volgen.

¹ <www.rijksoverheid.nl> onderwerpen → recidive → verminderen recidive (geraadpleegd op 19 december 2011).

Aanleiding en opdrachtgever

Het onderzoek wordt verricht in de opdracht van het Expertisecentrum Veiligheid (EV). De opdrachtgever verricht een onderzoek naar re-integratie van ex-gedetineerden in de samenleving van Noord-Brabant. Daarbij staat de vraag centraal welke factoren volgens ex-gedetineerden en hun familieleden bijdragen aan een autonoom of professioneel ondersteunende succesvolle re-integratie.

In dit verband betekent autonoom dat de ex-gedetineerde zelf tot inzicht komt om een leven op te bouwen zonder het plegen van strafbare feiten en hiertoe alle stappen zelf onderneemt. Professioneel in dit verband houdt in dat de ex-gedetineerde gestimuleerd wordt door professionals, zoals reclassering of beleidsmedewerkers, om te stoppen met het plegen van strafbare feiten. Mogelijk zou het recht een professioneel ondersteunde re-integratie aan kunnen moedigen door ondersteuning van professionals. Professionals dan wel beleidsmedewerkers kunnen voorwaarden stellen om in aanmerking te komen voor diverse voorzieningen.

Onderzoeksvraag

Om een beschrijving te geven van de rechten van ex-gedetineerden en de waarborging van deze rechten staat de volgende vraag centraal:

‘Kunnen de taken van de gemeenten, zoals die voortvloeien uit het Samenwerkingsmodel, een bijdrage leveren aan realisatie van de leefgebieden, zodat de re-integratie van ex-gedetineerden bevordert?’

Doelstelling

De doelstelling van het onderzoek is dat op 10 januari 2012 een rapport aan het Expertisecentrum Veiligheid wordt opgeleverd, zodat de opdrachtgever kan beoordelen of de taken van de gemeenten die voortvloeien uit het Samenwerkingsmodel, welke een bijdrage kunnen leveren aan realisatie van de leefgebieden ter bevordering van de re-integratie van ex-gedetineerden, gekwalificeerd kan worden als een factor die bijdraagt aan een autonoom of professioneel ondersteunende succesvolle re-integratie.

Onderzoeksmethodiek

Het onderzoek betreft een rechtsbronnen- en literatuuronderzoek. De informatie is voornamelijk te vinden in de wet- en regelgeving en in diverse beleidsstukken van de gemeenten. De leefgebieden worden gekoppeld aan de huidige wetgeving, zoals de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Wet werk bijstand.² De taken die in het bestuursakkoord en in het Samenwerkingsmodel zijn vermeld, worden gekoppeld en getoetst aan de wet. Daarbij wordt gekeken wat de verhouding is van het Samenwerkingsmodel en de handreiking tot de huidige wetgeving. Alvorens er getoetst en gekoppeld kan worden, worden het bestuursakkoord en het Samenwerkingsmodel juridisch gekwalificeerd. Hierbij wordt gekeken naar de visie van bepaalde wetenschappers die getracht hebben om bestuursakkoorden juridisch te kwalificeren. Ook is het relevant om te beoordelen of het begrip resocialisatie dezelfde strekking heeft als het begrip re-integratie. De definities van deze begrippen zijn gebaseerd op juridisch en sociaal-wetenschappelijke literatuur. Daarnaast worden de opdrachtgever en de onderzoeksgroep regelmatig gevraagd een kritische blik te werpen op de inhoud van het onderzoek. Ter illustratie van het onderzoek worden twee personen geïnterviewd: een netwerkadviseur van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en een Medewerker Maatschappelijke Dienstverlening (MMD'er). Deze interviews zijn uitgeschreven en in de tekst verwerkt. De citaten worden aangehaald als: ‘volgens de geïnterviewde (functie) of de geïnterviewde (functie) onderstreept deze bevinding.

² In de literatuurlijst is uitvoerig vermeld van welke wetten gebruik is gemaakt. De literatuurlijst is te vinden op p. 61.

Leeswijzer

Allereerst wordt in hoofdstuk 2 het begrip ex-gedetineerden afgebakend. Het Samenwerkingsmodel heeft namelijk alleen betrekking op volwassenen. In hoofdstuk 3 wordt getracht een eenduidige definitie te geven van de begrippen resocialisatie en re-integratie. Deze begrippen spelen namelijk een rol bij de nazorg. In hoofdstuk 4 worden het bestuursakkoord, het Samenwerkingsmodel en de handreiking van het Samenwerkingsmodel juridisch gekwalificeerd. Daarnaast worden de vijf leefgebieden gekoppeld aan de wet. In hoofdstuk 5 worden vanuit de wettelijke grondslag de verplichtingen met betrekking tot de nazorg van de Rijksoverheid en de lokale overheden genoemd. Tevens wordt beschreven of uit de verplichtingen ook rechten af te leiden zijn en of deze rechten afdwingbaar zijn. Uit de wet valt af te leiden dat gemeenten in allerlei opzichten beleidsvrijheid genieten. In welke opzichten beleidsvrijheid wordt gecreëerd en wat de juridische gevolgen daarvan zijn, is te lezen in hoofdstuk 6. Tot slot wordt in hoofdstuk 7 beoordeeld wat de verhouding is tussen het Samenwerkingsmodel en de wettelijke grondslag. Er wordt onderzocht in hoeverre het Samenwerkingsmodel en de bijbehorende handreiking meer waarborging bieden dan de wet, zodat inzichtelijk wordt of het Samenwerkingsmodel overeenstemt met de wet- en regelgeving en of er sprake kan zijn van discrepanties. Daarbij wordt specifiek gekeken naar het aspect beleidsvrijheid. Uit deze vijf deelvragen volgen conclusies en aanbevelingen, welke beschreven zijn in hoofdstuk 8. Hoofdstuk 9 wordt afgesloten met een evaluatie.

Hoofdstuk 2 Afbakening onderzoek

2.1 Inleiding

De leefgebieden die genoemd zijn in het Samenwerkingsmodel Nazorg volwassenen (ex-)gedetineerde burgers (het Samenwerkingsmodel) hebben geen betrekking op alle ex-gedetineerden. Voor jeugdigen is er een apart Samenwerkingsmodel opgesteld.³ In de literatuur heeft het begrip (ex-)gedetineerde geen eenduidige betekenis.⁴ Derhalve wordt het begrip ex-gedetineerde in dit hoofdstuk afgebakend. Het begrip (ex-)gedetineerde in onderhavig onderzoek is gebaseerd op het Samenwerkingsmodel.

2.2 (Ex-)gedetineerden

Om te bepalen wie als (ex-)gedetineerde wordt gekwalificeerd in dit onderzoek, is het noodzakelijk om eerst te beschrijven wie als gedetineerde wordt gezien conform de huidige literatuur. Gedetineerden zijn allen, die in een penitentiaire inrichting (p.i.) zijn ingesloten.⁵ In artikel 9 lid 1 Penitentiaire beginselenwet (PBW) zijn inrichtingen te onderscheiden in huizen van bewaring (HvB's), gevangenissen en inrichtingen voor stelselmatige daders (ISD).⁶ In artikel 10 PBW staat dat gevangenissen bestemd zijn voor degenen die al dan niet onherroepelijk veroordeeld zijn tot een gevangenisstraf.

HvB's zijn in beginsel bestemd voor gedetineerden die in afwachting zijn van hun strafproces. Er zijn ook HvB's die bestemd zijn voor gedetineerden die zijn veroordeeld tot een vrijheidsbenemende straf.⁷ De plaatsing in een ISD betreft een maatregel, die als doel heeft de maatschappij te beveiligen en de recidive van de dader te beëindigen, aldus artikel 38m lid 2 Wetboek van Strafrecht (WvSr). Het spreekt voor zich dat na ontslag uit een p.i. de ontslagene wordt gezien als ex-gedetineerde. Een bijzondere positie neemt de persoon in die deels buiten de p.i. verblijft tijdens de detentie. Deze persoon kan worden gezien als ex-gedetineerde, omdat hij/zij actief deelneemt aan de maatschappij.⁸ Om onduidelijkheid weg te nemen valt te concluderen dat iedereen als gedetineerde wordt gezien op wie de PBW van toepassing is.⁹

Personen ten aanzien van wie een bevel tot voorlopige hechtenis is gegeven en die in afwachting zijn van berechting in eerste aanleg worden dus ook als gedetineerden gezien. Deze gedetineerden bevinden zich namelijk ten tijde van de voorlopige hechtenis in een p.i., aldus artikel 9 lid 2 sub a PBW. Indien er vrijspraak volgt na de finale berechting in eerste aanleg, is deze groep dus aan te merken als (ex-)gedetineerde. Daarnaast kunnen degenen die zich in voorlopige hechtenis bevinden gedurende het opsporingsonderzoek worden vrijgelaten. Voor deze groep is het nog onzeker hoe veel tijd zij doorbrengen in voorlopige hechtenis. Dit onderzoek beperkt zich tot gedetineerden die veroordeeld zijn tot een vrijheidsbenemende straf of maatregel.

3 Handreiking nazorg jeugdige ex-gedetineerde, *Nazorg verzorgd*, VNG: Den Haag 2009.

4 Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen de formele definitie of de ruime definitie, ook degenen die zich in vreemdelingenbewaring bevinden kan als gedetineerde worden gezien volgens de ruime definitie.

5 C. Kelk, *Nederlands detentierecht*, Deventer: Kluwer 2009, p.10.

6 Zie paragraaf 2.2.1 voor de definitie van een ISD'er.

7 <www.dji.nl> → Onderwerpen → Volwassenen in detentie → Straffen en maatregelen (geraadpleegd op 31 oktober 2011).

8 Ter illustratie valt te denken aan doordeweeks verblijf in de p.i. en in het weekend verlof.

9 C. Kelk, *Nederlands detentierecht*, Deventer: Kluwer 2009, p.11.

De maatregel terbeschikkingstelling (TBS) valt buiten het kader van dit onderzoek. De terugkeer van TBS'ers naar de maatschappij gaat over het algemeen gepaard met een intensiever programma. De TBS-behandeling zelf richt zich op de psychiatrische ziekte of stoornis.¹⁰ Een voorwaarde om TBS op te leggen is dat er tijdens het plegen van een strafbaar feit een ziekelijke stoornis of een gebrekkige ontwikkeling van de geestvermogens bestond, aldus artikel 37a WvSr.

Bovendien is over het algemeen onduidelijk wanneer de verpleging van een TBS'er afloopt. Vaak is er sprake van een combinatievonnis, waarbij de TBS'er eerst detentie ondergaat en vervolgens naar een kliniek wordt gestuurd.¹¹ Een veroordeelde louter tot TBS ondervindt dus geen detentie. Op grond van artikel 38d lid 2 jo. 38 e lid 1 WvSr vindt over het algemeen na 2 jaar een rechterlijke toetsing plaats op basis van een medisch rapport. Een TBS'er wordt niet gezien als een gedetineerde, maar als een verpleegde.¹² Gezien de aard van het onderzoek wordt op de TBS niet verder ingegaan.

In het bestuursakkoord wordt gesproken over (ex-)gedetineerden in de breedste zin van het woord. Er wordt namelijk geen onderscheid gemaakt tussen een vrijheidsbenemende maatregel (ISD) en een vrijheidsbenemende straf met betrekking tot de nazorg. Tevens wordt er geen onderscheid gemaakt tussen kort- en langgestraften en degenen die zich in voorlopige hechtenis bevinden.

In tegenstelling tot het bestuursakkoord wordt in het Samenwerkingsmodel wel onderscheid gemaakt tussen jeugdigen en volwassenen. Het Samenwerkingsmodel richt zich primair op volwassen (ex-)gedetineerde burgers. Een belangrijk aspect in het Samenwerkingsmodel is ook de duur van de detentie. Indien een persoon korter dan twee weken in een p.i. heeft gezeten, is het te beperkt om de leefgebieden tijdens de detentie op orde te brengen.¹³ Ook in het advies van de RSJ met betrekking tot nazorg van ex-gedetineerden wordt deze beperking onderstreept.¹⁴ Weliswaar zijn gemeenten niet verantwoordelijk voor de periode tijdens detentie, maar om de re-integratie te bevorderen worden de leefgebieden in kaart gebracht tijdens detentie. De doelgroep in het Samenwerkingsmodel betreft alle volwassen (ex-)gedetineerde burgers met een geldige verblijfsstatus die na een verblijf in een p.i. in Nederland terugkeren naar een Nederlandse gemeente. Het Samenwerkingsmodel spreekt ook over nazorg ten aanzien van gedetineerden die terugkeren uit een buitenlandse p.i.¹⁵ Indien hier sprake van is, dienen gemeenten afspraken te maken met het Bureau Buitenland van de Stichting Reclassering Nederland. Bovendien is het relevant om te vermelden dat er in het Samenwerkingsmodel ook wordt gesproken over veelplegers, zeer actieve veelplegers en stelselmatige daders.

Afgeleid uit het bovenstaande wordt in dit onderzoek een ex-gedetineerde gedefinieerd als: *een burger van 18 jaar of ouder met een geldige verblijfsstatus, die veroordeeld is tot een vrijheidsbenemende straf of maatregel, langer dan twee weken in een penitentiaire inrichting in Nederland heeft gezeten en na afloop van detentie terugkeert naar een Nederlandse gemeente met uitzondering van TBS'ers.*

10 www.dji.nl → straffen en maatregelen → TBS (geraadpleegd op 31 oktober 2011).

11 Combinatievonnis: het deel dat aan de dader toegerekend kan worden, wordt gestraft d.m.v. detentie.

12 C. Kelk, *Nederlands detentierecht*, Deventer: Kluwer 2009, p.10.

13 Samenwerkingsmodel Nazorg volwassen (ex-)gedetineerde burgers, *gemeenten – Justitie*, Den Haag 2009, p.20.

14 Doorpakken, maatschappelijke re-integratie en nazorg voor ex-gedetineerden, adviesrapport van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, Den Haag 2009, p.10.

15 In het Samenwerkingsmodel wordt geen woord gesproken over gedetineerden die terugkeren naar een buitenlandse gemeente na afloop van detentie met betrekking tot nazorg.

2.2.1 Recidivisten

In dit onderzoek wordt gesproken over (ex-)gedetineerde burgers conform de bovenstaande definitie. Hiertoe behoren ook personen die doorgaans recidiveren. Er is echter een onderscheid tussen de definities veelpleger, zeer actieve veelpleger en stelselmatige daders. Er is een landelijke definitie van deze begrippen.¹⁶ Deze definitie wordt ook in het Samenwerkingsmodel gehanteerd. Een beschrijving volgt hieronder.

2.2.1.1 Veelpleger

De landelijke definitie is: een persoon van 18 jaar of ouder die in zijn gehele criminele verleden meer dan tien processen-verbaal tegen zich zag opgemaakt, waarvan tenminste één in het peiljaar. Het peiljaar wordt gezien als het afgelopen kalenderjaar.

2.2.1.2 Zeer actieve veelpleger

De landelijke definitie voor een zeer actieve veelpleger is: een persoon van 18 jaar of ouder die over een periode van vijf jaar meer dan tien processen-verbaal tegen zich zag opgemaakt, waarvan tenminste één in het peiljaar. Deze groep personen wordt ook wel de 'harde kern' veelpleger genoemd.

2.2.1.3 Stelselmatige dader

Een stelselmatige dader is een zeer actieve veelpleger die verdacht wordt van een misdrijf waar voorlopige hechtenis voor is toegelaten, die in de vijf jaren voorafgaand aan het gepleegde feit tenminste drie maal wegens een misdrijf onherroepelijk is veroordeeld tot een vrijheidsbenemende straf of maatregel dan wel een taakstraf, die ook ten uitvoer zijn gelegd (artikel 38 lid 1 sub 2 WvSr).

2.3 Slot

In de literatuur heeft het begrip ex-gedeteneerde dus een ruimere strekking. Het begrip ex-gedeteneerde in dit onderzoek is afgebakend, omdat het Samenwerkingsmodel specifiek gericht is op volwassenen. Daarnaast is het Samenwerkingsmodel specifiek gericht op degenen die zich bevinden in een p.i. in Nederland en die na afloop van detentie terugkeren naar een Nederlandse gemeente. Hier horen ook veelplegers, zeer actieve veelplegers en stelselmatige daders bij.

¹⁶ Richtlijn voor strafvordering bij meerderjarige veelplegers, nr. 10579, Staatscourant 2009.

Hoofdstuk 3 Resocialisatie versus re-integratie

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt getracht een definitie te geven van de begrippen resocialisatie en re-integratie, omdat deze begrippen niet eenduidig zijn. Er wordt eerst beschreven wat de gangbare definities van deze begrippen zijn en waar deze begrippen op zijn gebaseerd. Zodoende kunnen definities worden geformuleerd, welke bruikbaar zijn voor dit onderzoek. Hierdoor ontstaat ook de mogelijkheid om te concluderen wat het verschil is tussen deze begrippen. Het verschil tussen deze begrippen uiteen te zetten is noodzakelijk voor de beantwoording van de onderzoeksvraag. Bovendien worden de begrippen reclasseren en rehabiliteren kort uiteengezet. De laatstgenoemde begrippen spelen een rol bij (ex-)gedetineerden.¹⁷

3.2 Resocialisatie

Het is van belang voor dit onderzoek dat het verschil tussen resocialisatie en re-integratie helder is, omdat beide begrippen met elkaar verbonden zijn. Om dat te kunnen bewerkstelligen is het eerst noodzakelijk dat het begrip resocialisatie wordt geformuleerd voor dit onderzoek. Het begrip resocialisatie vindt haar grondslag voornamelijk in de literatuur. De meeste schrijvers volstaan slechts met een verwijzing naar artikel 2 lid 2 van de Penitentiaire beginselen wet (PBW) omtrent het begrip resocialisatie.¹⁸ In de Memorie van Toelichting (MvT) van de PBW wordt het begrip resocialisatie niet genoemd. Er wordt alleen gesproken over terugkeer naar de maatschappij. De PBW is in 1998 in werking getreden. Uit de MvT blijkt dat artikel 2 lid 2 PBW vrijwel letterlijk is overgenomen van de voorloper van deze wet: Beginselenwet Gevangeniswezen (BWG), welke in 1953 in is werking getreden.¹⁹ De resocialisatiegedachte werd opgenomen in artikel 26 BWG (oud).

In de MvT van de PBW wordt vermeld dat de overheid de wettelijke verplichting heeft om de gedetineerde in staat te stellen om deel te nemen aan activiteiten die gericht zijn op terugkeer naar de maatschappij.²⁰ De activiteiten worden grotendeels in artikel 5 van de Penitentiaire maatregel (PM) genoemd. In navolging op deze gedachte blijft het onduidelijk of resocialisatie ook na detentie dient plaats te vinden of alleen tijdens de detentie. Als de redenering van de MvT letterlijk wordt geïnterpreteerd, blijkt dat resocialisatie beperkt is tot de periode van detentie. In een beleidsnota met betrekking tot de PBW wordt gesproken over maatschappelijke integratie van (ex-)gedetineerden in de samenleving.²¹ Uit deze beleidsnota is af te leiden dat resocialisatie alleen geldt voor de periode tijdens de detentie die de maatschappelijke integratie dient te bevorderen door activiteiten aan te bieden die gericht zijn op terugkeer naar de maatschappij. De maatschappelijke integratie vindt volgens de beleidsnota plaats na afloop van deze detentie, maar er wordt niet gesproken over specifieke activiteiten na afloop van detentie die de maatschappelijke integratie bevorderen. Kortom kan er gesteld worden dat resocialisatie bijdraagt aan maatschappelijke integratie en dat resocialisatie alleen tijdens detentie plaatsvindt op basis van de PBW. Maatschappelijke integratie wordt als synoniem gebruikt voor re-integratie van (ex-)gedetineerden, hetgeen uit de beleidsnota valt af te leiden.

17 Zie ook: P. Ph. Nelissen & B.O. Vogelvang, *Reclasseren. Over het waarom wat en hoe van de professie*. Utrecht: Reclassering Nederland 2011, p. 5.

18. J. Fiselier e.a., *Terugkeer in de samenleving*, Deventer: Kluwer 2005.

19 Wet van 8 december 1951 (Beginnelsenwet gevangeniswezen oud), *Stb.* 596. Zie ook: Zie: E.R. Muller & P.C. Vegter, *Detentie: gevangen in Nederland*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2009, p.37, die verwijst naar de commissie-Fick.

20 *Kamerstukken II* 1994/95, 24 263, nr. 3, p.12. (MvT)

21 *Kamerstukken II* 1993/94, 22 999, nr. 11, p.11.

In de beleidsnota wordt opgemerkt dat succesvolle integratie continuïteit van de begeleiding vereist na de detentie.²² Uit de beleidsnota blijkt dat deze taak voornamelijk ligt bij regionale en maatschappelijke instellingen en instanties. Ter onderbouwing van de strekking van het begrip resocialisatie is het relevant om te vermelden dat op basis van een onderzoek waar het begrip resocialisatie wordt beschreven, de conclusie kan worden getrokken dat resocialisatie alleen plaatsvindt tijdens detentie.²³ Kelk (1998) spreekt zelfs van een recht op resocialisatie, omdat de overheid de wettelijke opdracht heeft activiteiten aan te bieden die gericht zijn op terugkeer naar de maatschappij.²⁴ De gedetineerde kan gebruik maken van dit recht, mits hij aan de voorwaarden van artikel 4 PBW voldoet.

3.2.1 Voorwaardelijke invrijheidsstelling

Relevant aspect met betrekking tot resocialisatie is de voorwaardelijke invrijheidsstelling (v.i.). De v.i. is in 2008 opgenomen in het Wetboek van Strafrecht (WvSr) en dient een begeleide terugkeer naar de maatschappij te bewerkstelligen.²⁵ Voorheen was er sprake van een vervroegde vrijlating zonder voorwaarden na tweederde van de straf te hebben uitgezeten, indien een gedetineerde zich niet misdroeg. Dit is omgevormd tot een voorwaardelijke invrijheidsstelling. Om in aanmerking te komen voor de v.i. moet aan bepaalde voorwaarden worden voldaan. Voortaan kan een gedetineerde na tweederde van de straf te hebben uitgezeten in aanmerking komen voor v.i., mits de vrijheidsbeneming tenminste één jaar heeft geduurd op grond van artikel 15 WvSr. Daarnaast zijn er voorwaarden verbonden aan de v.i. waar de gedetineerde zich aan dient te houden. Deze zijn onder te verdelen in algemene en bijzondere voorwaarden. Een algemene voorwaarde is dat de gedetineerde zich tijdens de proeftijd niet schuldig maakt aan een strafbaar feit. De sanctie hierop is alsnog de vrijheidsbenemende straf of maatregel uit te zitten in detentie. Verder kan degene die zich schuldig maakt aan een strafbaar feit tijdens de v.i. uiteraard ook vervolgd worden voor de gepleegde misdaad. Daarnaast kunnen er bijzondere voorwaarden worden opgelegd, zoals het volgen van agressietrainingen en bepaalde beperkingen met betrekking tot bewegingsvrijheid, aldus artikel 15a lid 3 WvSr.

In de MvT van de v.i. wordt resocialisatie in dezelfde context geplaatst als in het onderzoek van Nelissen (2000).²⁶ Diverse commissies die betrokken zijn bij de opstelling van de v.i. hebben zich uitgesproken over het begrip resocialisatie.²⁷ Deze commissies zijn destijds door het Ministerie van Justitie aangesteld. Sommige commissies definiëren resocialisatie in een andere context, namelijk maatschappelijke integratie. De commissie-Otte spreekt bijvoorbeeld over re-integratie in de zin van begeleide terugkeer naar de maatschappij. Hieruit is af te leiden dat het re-integratietraject tijdens de detentie dient plaats te vinden. Het lijkt alsof resocialisatie en re-integratie als synoniemen worden gebruikt. Weliswaar verwijst de commissie-Otte naar hetgeen dat in artikel 2 lid 2 PBW is geformuleerd, maar de commissie-Otte ziet dit als de re-integratiegedachte. Ondanks de redenering van de commissie-Otte is de voormalige Minister van Justitie, Hirsch Ballin, toch van mening dat resocialisatie beperkt is tot de periode van detentie. Dit blijkt uit de MvT van de v.i. De voormalige Minister concludeert in de MvT van deze wet dat voor succesvolle re-integratie van de ex-gedetineerden in de samenleving de beschikbaarheid van maatschappelijke opvang van cruciaal belang is, naast begeleiding door de reclassering.

22 Kamerstukken II 1993/94, 22 999, nr. 11, p.17.

23 P. Ph. Nelissen, *Resocialisatie en detentie* (diss. UM, Maastricht.), Maastricht 2000, p. 27-28.

24 C. Kelk 'Resocialisatie en samenleving', in: K. Schuyt e.a., *Niet bij straf alleen: De spanning tussen idealisme en realisme in het reclasseringswerk*, Amsterdam: Amsterdam University Press 1998, p. 76.

25 Kamerstukken II 2005/06, 30 513, nr. 2.

26 Kamerstukken II 2005/06, 30 513, nr. 3 (MvT).

27 Zie: Kamerstukken II 2005/06, 30 513, nr. 3 (MvT) waarin verwezen wordt naar deze commissies.

Cruciaal voor een goede aansluiting op de nazorg zijn een tijdige en zorgvuldige overdracht van het re-integratietraject van Justitie naar gemeenten.²⁸ Hierbij blijkt dat resocialisatie een onderdeel is van re-integratie. Verder blijkt hieruit dat de voormalige Minister inspeelt op het feit dat gemeenten na afloop van detentie belast zijn met opvang van ex-gedetineerden. Bovendien wordt in de literatuur resocialisatie in het kader van de v.i. hetzelfde gezien als de wettelijke opdracht die in de MvT van de PBW is geformuleerd.²⁹ In dit onderzoek wordt derhalve dezelfde definitie gehanteerd als Nelissen (2000) hanteert.³⁰

3.3 Re-integratie

Volgens Nelissen (2000) heeft re-integratie een ruimere strekking. Nelissen verwijst hierbij naar Derks (1991). Derks veronderstelt op basis van de wettelijke omschrijving dat resocialisatie niet gericht is op begeleiding na ontslag.³¹ Ook blijkt dat de ruimere strekking in het Samenwerkingsmodel Nazorg volwassen (ex-)gedetineerde burgers (het Samenwerkingsmodel) wordt toegepast. In het Samenwerkingsmodel wordt verwezen naar de activiteiten die de re-integratie van gedetineerden bevorderen. Er wordt slechts volstaan met een verwijzing dat het Gevangeniswezen gedurende detentie verantwoordelijk is voor activiteiten die gericht zijn op re-integratie. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor activiteiten die gericht zijn op re-integratie na afloop van de detentie. Relevant is dan om naar de wettelijke grondslag van deze activiteiten te kijken.³² In het Samenwerkingsmodel wordt er op gewezen dat de Stichting Reclassering Nederland (de reclassering) primair verantwoordelijk is voor het toezicht op de uitvoering van de bijzondere voorwaarden, indien er sprake is van een voorwaardelijk traject. Wel wordt ten doel gesteld dat de gemeenten en de reclassering vroegtijdig afstemmen over het toezicht op de bijzondere voorwaarden, mits er sprake is van een voorwaardelijk invrijheidsstelling met bijzondere voorwaarden.³³ Ondanks het feit dat als er sprake is van een voorwaardelijke invrijheidsstelling, zijn gemeenten verantwoordelijk voor de nazorg om re-integratie te bevorderen. Hieruit is af te leiden dat re-integratie ook een ruimere strekking heeft. In dit onderzoek spreken we dan over resocialisatie: *als de re-integratie activiteiten tijdens detentie worden opgestart die gericht zijn op terugkeer na de maatschappij.*

De letterlijke definitie van re-integratie is het weer opnemen in het maatschappelijke leven (van Dale 2005). Deze definitie wordt ook in het rapport van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) gehanteerd en ook de voormalige staatssecretaris van Justitie, Albayrak, volgt deze definitie.³⁴ In het Samenwerkingsmodel wordt er ook gesproken over het begrip nazorg. Nazorg in het Samenwerkingsmodel wordt gezien als opvang na afloop van detentie. Door middel van nazorg moet re-integratie bevorderd worden. Nazorg is dus een middel om het doel te bereiken. Het doel is succesvolle re-integratie en nazorg is de strategie. Voordat er sprake kan zijn van nazorg, is resocialisatie noodzakelijk om het re-integratietraject op te starten. Vanwege het feit dat re-integratie op basis van de literatuur een ruimere strekking heeft, is er gemakshalve een duidelijk onderscheid gemaakt voor dit onderzoek dat veelal ontleend is aan het proefschrift van Nelissen (2000). In dit onderzoek wordt re-integratie gezien als: *het proces na afloop van detentie door middel van nazorg, zodat de ex-gedetineerde weer volledig opgenomen wordt in de maatschappij.*

28 Kamerstukken II 2005/06, 30 513, nr. 3, p.13 (MvT).

29 Zie ook: H.K. Elzinga, *NJB* 2006/24, p. 1302-1311. Als het gaat om resocialisatie volstaat zij met een verwijzing naar de wettelijke opdracht die geformuleerd is in de MvT van de PBW.

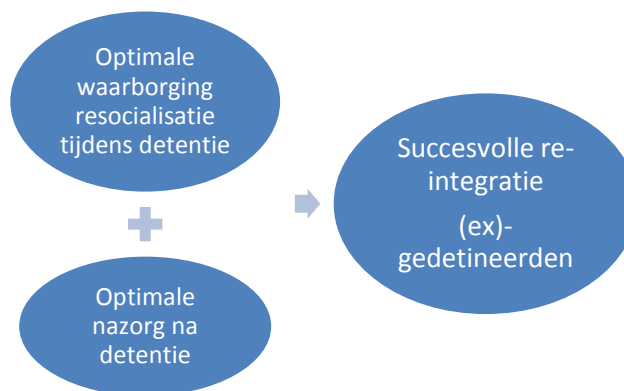
30 P. Ph. Nelissen, *Resocialisatie en detentie* (diss. UM, Maastricht.), Maastricht 2000, p. 27-28.

31 F.C.H. Derks, *Resocialiseren-reclasseren-rehabiliteren*. Proces nr. 10, oktober 1991, p.273-285.

32 Zie hoofdstuk 4 en 5.

33 Zie paragraaf 3.4. Daarin wordt tevens de rol van de reclassering geschetst.

34 Doorpakken, maatschappelijke re-integratie en nazorg voor ex-gedetineerden, adviesrapport van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, Den Haag 2009 en *Kamerstukken II 2008/09*, 24 587 nr. 310.



Figuur 1.1 Strategieën succesvolle om re-integratie te bereiken dan wel te bevorderen.

3.4 Reclasseren en rehabiliteren

Reclasseren en rehabiliteren worden vaak geassocieerd met resocialiseren.³⁵ Volgens Derks (1991) heeft reclasseren betrekking op begeleiding na ontslag van detentie. Relevant is de vraag of deze definitie actueel is. In 2003 is echter sprake geweest van bezuinigingen bij de reclassering.³⁶ Interessant is in hoeverre deze definitie nog volstaat. Vogelvang en Nelissen (2011) hanteren de definitie van Kelk (1998): *het zoveel mogelijk betrokken houden of het wederom – met sociaal perspectief – betrekken van de delinquent bij de samenleving*.³⁷ Sociale inclusie verwijst naar het deel uitmaken van de mens van de gemeenschap. Het betrokken houden bij de samenleving kan gerealiseerd worden door middel van de resocialisatieopdracht. Het verschil van de definities tussen Nelissen en Vogelvang enerzijds en Derks anderzijds is dat de eerstgenoemde suggereert dat reclasseren tijdens detentie plaatsvindt.

Om te kunnen bepalen wat de huidige definitie is van het begrip reclassering, is het nodig om de rol van de reclassering te schetsen; de instantie die belast is met het reclasseren van (ex-)gedetineerden. Tegenwoordig werkt de reclassering vanuit een gedwongen kader.³⁸ Dat betekent dat de reclassering werkt met (ex-)gedetineerden vanwege een justitiële beslissing. In het kader van de v.i. is het Openbaar Ministerie (OM) belast met het toezicht op de naleving van de voorwaarden op grond van artikel 15b WvSr. Ook is het OM belast met het toezicht als de rechter voorwaarden heeft opgelegd bij de strafoplegging. De reclassering valt onder de verantwoordelijkheid van het OM. In de praktijk neemt de reclassering deze taak op zich.³⁹ De bijzondere voorwaarden kunnen ook de verplichting inhouden om een agressietraining te volgen. Dit valt te scharen onder de categorie gedragsinterventies.⁴⁰

Daarnaast is de reclassering belast met de tenuitvoerlegging van werkstraffen. Het karakter van de reclassering kwalificeert zich als het werken met onvrijwillige (ex-)gedetineerden, omdat er sprake is van een gedwongen kader. Op basis hiervan kan er gesproken worden van een verandering in de definitie van reclasseren: *zoveel mogelijk betrokken houden van de delinquent door middel van verplichte begeleiding*.

35 F.C.H. Derks, *Resocialiseren-reclasseren-rehabiliteren*. Proces nr. 10, oktober 1991.

36 'Kamer stelt subsidie ex-gevangenen toch veilig', *Trouw* 30 oktober 2003.

37 P. Ph. Nelissen & B.O. Vogelvang, *Reclasseren. Over het waarom wat en hoe van de professie*. Utrecht: Reclassering Nederland 2011, p. 5.

38 P. Ph. Nelissen & B.O. Vogelvang, *Reclasseren. Over het waarom wat en hoe van de professie*. Utrecht: Reclassering Nederland 2011, p. 14. zie ook: www.reclassering.nl → diensten (geraadpleegd op 8 november 2011).

39 Artikel 15b, tweede lid, Wetboek van Strafrecht juncto artikel 1, onderdeel b, Reclasseringsregeling 1995.

40 www.reclassering.nl → diensten → werkstraffen (geraadpleegd op 8 november 2011).

De missie van de reclassering luidt immers: 'Actief bijdragen aan de veiligheid van de samenleving door het voorkomen van criminaliteit en het terugdringen van recidive'. Gedragsverandering en risicomanagement zijn daarbij sleutelbegrippen. Een gedwongen kader en de combinatie van begeleiding en controle kenmerken de aanpak'.⁴¹ De nadruk ligt dus met name op een gedwongen kader. Deze bevinding wordt tevens onderstreept door Moerings (2011).⁴² Terugkeer in de samenleving kan op twee manieren plaatsvinden: met en zonder justitiële titel. Met justitiële titel betekent dat er voorwaarden zijn opgelegd en de reclassering oefent controle uit op de naleving. Terugkeer zonder justitiële titel houdt in dat de ex-gedetineerde geen voorwaarden heeft waar hij/zij zich aan moet houden. De reclassering kan in dat geval geen toezicht uitoefenen.

Rehabilitatie duidt op een vorm van herstel van een persoon of een object in een oorspronkelijke staat.⁴³ De oorspronkelijke staat is die waarin de persoon zich bevond voordat hij in aanraking kwam met justitie.

3.5 Slot

Resocialisatie en re-integratie zijn begrippen die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Deze begrippen spelen een rol bij de nazorg aan (ex-)gedetineerden. Resocialisatie is beperkt tot de periode van detentie. Na afloop van detentie kan er sprake zijn van nazorg. Resocialisatie en nazorg kunnen namelijk bijdragen aan succesvolle re-integratie dan wel de re-integratie te bevorderen. Derhalve kan gesteld worden dat resocialisatie en nazorg strategieën zijn om re-integratie te bereiken dan wel te bevorderen. Re-integratie betekent letterlijk: *'het weer opnemen in het maatschappelijke leven'*. Ook is duidelijk geworden dat de reclassering alleen een rol speelt als er sprake is van een gedwongen kader vanwege een justitiële beslissing.

41 www.reclassering.nl → organisatie → missie (geraadpleegd op 8 november 2011).

42 M. Moerings, *Een veilige terugkeer in de samenleving*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2011, p. 14-15.

43 P. Ph. Nelissen & B.O. Vogelvang, *Reclasseren. Over het waarom wat en hoe van de professie*. Utrecht: Reclassering Nederland 2011, p. 6. Zie ook: van Dale 2005.

Hoofdstuk 4 Juridische grondslag

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden het bestuursakkoord, het Samenwerkingsmodel Nazorg volwassen (ex-)gedetineerde burgers (het Samenwerkingsmodel) en de bijbehorende handreiking juridisch gekwalificeerd, zodat beoordeeld kan worden of deze juridisch bindend zijn. Het Samenwerkingsmodel is tot stand gekomen naar aanleiding van het bestuursakkoord. Daarnaast worden in dit hoofdstuk de leefgebieden (een identiteitsbewijs, inkomen en werk, onderdak, schuldhulpverlening de benodigde geestelijke gezondheidszorg) gekoppeld aan een juridische grondslag. Het koppelen van de leefgebieden aan een juridische grondslag is noodzakelijk om te kunnen beoordelen of de taken van de gemeenten bijdragen aan realisatie van de leefgebieden. Als er een juridische grondslag wordt aangewezen, kan er sprake zijn van een recht. Alvorens een kwalificatie te geven van het bestuursakkoord zal het huidige staatsbestel betreffende het overdragen van bevoegdheden en verantwoordelijkheden kort worden beschreven, zodat inzichtelijk wordt op welke manier de taken aan de gemeenten zijn overgedragen.

4.2 Decentralisatie

Het Nederlandse staatssysteem is te kenmerken als een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Dit betekent dat regeling en bestuur niet uitsluitend vanuit één centrum worden gevoerd, maar ook door decentrale bestuurslagen zoals provincies en gemeenten.⁴⁴ Daarbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen territoriale en functionele decentralisatie. Gemeenten en provincies worden aangeduid als lichamen van territoriale decentralisatie: zij bezitten immers op een bepaald territorium algemene- en regelingsbevoegdheid.⁴⁵ Bij functionele decentralisatie kan er gedacht worden aan lichamen waarvan de taak beperkt is tot behartiging van specifieke belangen, de waterschappen zijn hier een voorbeeld van.⁴⁶ Gezien de aard van het onderzoek wordt op de functionele decentralisatie niet verder ingegaan. Het Samenwerkingsmodel is namelijk bestemd voor de gemeenten. De belangrijkste grondslag voor gedecentraliseerd bestuur is te vinden in artikel 124 van de Grondwet (GW). Het doel hiervan is dat decentrale bestuurslagen taken kunnen aantrekken die zij in het gemeentelijk respectievelijk provinciaal belang nodig achten.⁴⁷

4.2.1 Autonomie

Op grond van artikel 124 GW kan decentralisatie bereikt worden door middel van autonomie en medebewind. In artikel 124 lid 1 GW wordt de ruimte gegeven voor lokale autonomie. Ook in Europees verband wordt lokale autonomie erkend.⁴⁸ Autonomie is ook wel te definiëren als de vrijheid van bestuursorganen om openbare belangen te behartigen. De regeling en het bestuur van de huishouding wordt aan de gemeenten overgelaten voor zover deze niet in strijd zijn met hogere regelgeving.⁴⁹ De strekking van artikel 124 lid 1 GW is dat de mogelijkheid tot autonomie zoveel mogelijk wordt benut. Dit wordt tevens beoogd in artikel 117 lid 1 Gemeentewet (Gm), wat ook als de decentralisatiedoelstelling gezien kan worden. Er zijn diverse voorbeelden van lokale autonomie, zoals het besluiten tot het geven van straatnamen door de gemeenten of het reguleren van ontmoetingscentra's voor jongeren.

44 K.J. Lok, *De gemeente bestuurlijk verkend*, Utrecht: Lemma BV 2002, p. 18.

45 S.E. Zijlstra, *Bestuurlijk Organisatierecht*, Deventer: Kluwer 2009, p. 63.

46 K.J. Lok, *De gemeente bestuurlijk verkend*, Utrecht: Lemma BV 2002, p. 18.

47 D.J. Elzinga e.a., *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2006, p.833.

48 Europees handvest inzake lokale autonomie, *Trb.* 1987, 63.

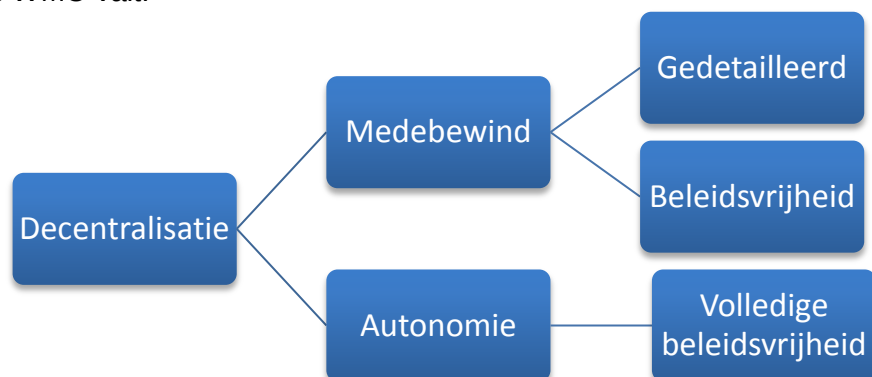
49 Artikel 124 lid 1 Grondwet juncto artikel 108 lid 1 Gemeentewet.

Veelal uitten dit soort voorbeelden in verordeningen, welke worden goedgekeurd door de gemeenteraad (raad). De raad vormt de 'wetgevende' macht van de gemeenten.

4.2.2 Medebewind

De grondslag voor medebewind bevindt zich in artikel 124 lid 2 GW en artikel 108 lid 2 Gemeentewet (Gm): 'regelingen en bestuur kunnen van de besturen van de gemeenten en provincies worden gevorderd bij of krachtens de wet'. De strekking bij of krachtens de wet is dat de regeling tot medebewind gebaseerd moet zijn op een wet dan wel op ministeriële regelingen e.d.⁵⁰ Decentrale overheden dienen mee te werken aan de uitvoering van hogere regelgeving. Ook hier heeft de wetgever de bedoeling om taken en bevoegdheden te decentraliseren, omdat de landelijke uitvoering in de praktijk niet mogelijk is. Een goed voorbeeld is de Wet werk en bijstand (WWB). De landelijke overheid stelt voorwaarden op om een uitkering te kunnen krijgen. Van deze voorwaarden kan in beginsel niet worden afgeweken. In de WWB staat dat de gemeenten belast zijn met de uitvoering van die wet.⁵¹ Het spreekt voor zich dat dit een goede oplossing is. Het zou namelijk uiterst onpraktisch zijn als elke burger die een uitkering wil genieten op grond van de WWB de aanvraag zou moeten indienen bij de Rijksoverheid in 's-Gravenhage.

In tegenstelling tot autonomie heeft de Rijksoverheid bij medebewind de bedoeling om de wetgeving centraal te reguleren. Grote verschillen met betrekking tot de hoogte van de uitkering zouden kunnen leiden tot bestuursrechtelijke procedures of aanvragen in andere gemeenten. Andere voorbeelden waarin decentralisatie bevorderd wordt door middel van medebewind, zijn de Wet op de ruimtelijke ordening en de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO). In hoofdstuk 5 worden de WMO en de WWB geanalyseerd om te bepalen in hoeverre de Rijksoverheid en de gemeenten verplichtingen hebben tegenover (ex-)gedetineerden. Opmerkelijk in het huidige staatsstelsel, is dat medebewind niet uitsluitend het meewerken aan hogere regelgeving verplicht. De Rijksoverheid kan medebewind ook realiseren door al dan niet beleidsvrijheid te creëren voor de lagere overheid. Een voorbeeld van een wet waar geen beleidsvrijheid wordt gecreëerd, is de Kieswet. Deze wet verplicht gemeenten om mee te werken aan de taken die zijn genoemd in art. E 3. Een voorbeeld van een wet waar medebewind van toepassing is met veel beleidsvrijheid, is de WMO. Hier kan zelfs gesproken worden van medebewind met lokale autonomie. De WMO is te kwalificeren als een kaderwet. Daardoor heeft elke gemeente in Nederland de mogelijkheid de WMO geheel naar eigen wens in te vullen voor zover deze niet in strijd is met hogere regelgeving en uiteraard binnen de kaders van de WMO valt.



Figuur 1.2 Schematische weergave hoe decentralisatie zich kan uiten.

50 Voor de volledigheid horen daar ook Algemene Maatregelen van Bestuur bij. Medebewind kan ook ontleend worden aan een provinciale verordening.

51 Zie artikel 48 en verder van de Wet werk en bijstand.

4.3 Code interbestuurlijke verhoudingen

Decentralisatie gebeurt niet uitsluitend door wetgeving. De bevordering van decentralisatie kan ook plaatsvinden door afspraken van de Rijksoverheid met de decentrale overheden. In het verleden werd dit gerealiseerd door diverse bestuursakkoorden.

Anno 2005 is de Code interbestuurlijke verhoudingen (Code) tot stand gekomen. De aanleiding voor de code was dat onderlinge verhoudingen tussen de Rijksoverheid en de lagere overheden voorspelbaar moesten zijn.⁵² In de Code is de volgende visie opgenomen: 'probleemgericht werken, uitgaan van maatschappelijke vraagstukken en op basis daarvan de verantwoordelijkheden verdelen'. Deze visie berust onder andere op de Gemeentewet. Het vormt de basis voor interbestuurlijke afspraken, aldus de Raad van State (RVS) die de Code heeft getoetst. In de code wordt ten doel gesteld gedetailleerd medebewind te reduceren. De doelstelling is dan ook om medebewind te realiseren met veel beleidsvrijheid, zoals bij de WMO het geval is.

De Code zelf berust op een wettelijke grondslag. De visie omtrent decentralisatie berust namelijk op de Gemeentewet. Taken die worden overgedragen door middel van interbestuurlijke afspraken tussen de Rijksoverheid en de gemeenten dienen normaliter te berusten op een wettelijke grondslag. In de Code is hier echter geen sprake van. De vraag rijst dan ook of de plichten van de gemeenten ten opzichte van ex-gedetineerden wel, of juist niet moeten worden gedecentraliseerd door middel van interbestuurlijke afspraken.⁵³

4.4 Bestuursakkoorden

Alvorens een juridische kwalificatie te geven aan het bestuursakkoord, is het relevant om kort het verleden van bestuursakkoorden te schetsen. Het eerste bestuursakkoord dateert uit 1987. In dit bestuursakkoord werden de hoofdlijnen en uitgangspunten voor onderlinge samenwerking opgenomen tussen het Rijk en het Interprovinciaal Overleg (IPO) namens de provincies enerzijds en het Rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) namens de gemeenten anderzijds. Het doel van het bestuursakkoord was om decentralisatie te bevorderen. Een uitgangspunt in het bestuursakkoord was dat de bestuurlijke verhoudingen tussen het Rijk en de decentrale overheden gebaseerd zijn op beginselen van autonomie en mede omvattende zoveel mogelijke vrije beleidsvrijheid bij medebewind.⁵⁴ Vast staat dat de juridische relatie tussen het Rijk en de decentrale overheden hoofdzakelijk berust op de Grondwet en de Gemeentewet.⁵⁵ In 1989 vond er een evaluatie plaats van het bestuursakkoord van 1987. Het IPO en de VNG zagen een nieuw bestuursakkoord graag tegemoet, omdat het bestuursakkoord de decentralisatie daadwerkelijk bevorderde.⁵⁶ Daarop volgde een aantal bestuursakkoorden, waarvan er één opmerkelijk was: Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS) van 1999. Het BANS bevatte complexe thema's zoals veiligheid en de kwaliteit van het openbaar bestuur.

De juridische status van deze akkoorden is echter onduidelijk.⁵⁷ Volgens Zijlstra (2009) zijn bestuursakkoorden bijzondere soorten overeenkomsten tussen overheden waarin afspraken worden gemaakt hoe men meestal in een kabinetsperiode met elkaar om zal gaan. In principe is de term overheden verwarrend, omdat de overeenkomsten veelal worden gesloten met belangenorganisaties, zoals het IPO en de VNG, welke geen vertegenwoordigingsbevoegdheid bezitten.

52 Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen, Adviesrapport van de Raad van State, Den Haag 2005, p.14.

53 Zie hoofdstuk 8 waar een antwoord wordt gegeven op deze vraag.

54 Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen, adviesrapport van de Raad van State, Den Haag 2005, p.13.

55 S.E. Zijlstra, *Bestuurlijk Organisatierecht*, Deventer: Kluwer 2009, p. 241.

56 *Kamerstukken II* 1986/87, 19 967, nr. 17.

57 S.E. Zijlstra, *Bestuurlijk Organisatierecht*, Deventer: Kluwer 2009, p. 241.

Vaak kunnen bestuursakkoorden worden beschouwd als politieke intentieverklaringen. Bestuursakkoorden hebben echter wel een juridische betekenis. Bestuursakkoorden kunnen bij de wederpartij een gerechtvaardigd vertrouwen opwekken dat op een bepaalde manier gehandeld kan worden, aldus Zijlstra (2009). In het Samenwerkingsmodel (zie paragraaf 4.5) berusten objecten wel op een wetgevende bevoegdheid.⁵⁸ Volgens Scheltema (2008) valt hieruit te concluderen dat een bestuursakkoord onder de categorie bevoegdhedenovereenkomsten valt.⁵⁹ Er moet gekeken worden naar de inhoud van het akkoord. Volgens Scheltema valt een bevoegdhedenovereenkomst geheel binnen het bestuursrecht. Het is echter noodzakelijk om te kijken naar de betrokken partijen. De VNG is een privaatrechtelijke rechtspersoon. Het is derhalve overbodig om de VNG te zien als een overheid.

Het bestuursakkoord is niet als een besluit aan te merken in de zin van artikel 1:3 Algemene wet bestuursrecht (Awb) en derhalve is een burger niet als belanghebbende aan te merken. Het is niet te kwalificeren als een rechtshandeling die een rechtsgevolg beoogt. Burgers kunnen zich dus niet beroepen op hetgeen geformuleerd is in het bestuursakkoord.⁶⁰ De overeenkomst reikt alleen tot de verhouding tussen de partijen die betrokken zijn bij het sluiten van de overeenkomst. In de Code en in het bestuursakkoord treedt de VNG namens de gemeenten op. Een verwarrende constructie; een privaatrechtelijke rechtspersoon treedt op namens een publiekrechtelijke rechtspersoon, waarbij de publiekrechtelijke rechtspersoon (de gemeente) niet gebonden is aan de overeenkomst in zijn geheel. Volgens Scheltema moet gekeken worden naar de inhoud van de bevoegdhedenovereenkomst en niet naar de rechtsgevolgen. De inhoud van de bevoegdhedenovereenkomst is bepalend voor de publiekrechtelijke rechtshandelingen. Als er wordt gekeken naar de inhoud van de bestuursakkoorden, blijkt dat de VNG optreedt namens de gemeenten. Het begrip 'namens' is hierin bepalend. Dat impliceert dat de gemeenten in beginsel instemmen met hetgeen dat geformuleerd is in het bestuursakkoord. Het begrip namens brengt ter sprake op welke manier de besluitvorming plaatsvindt van de VNG. De statuten van de VNG regelen dat leden van de VNG uitsluitend gemeenten kunnen zijn en de besluitvorming geschiedt bij meerderheid van stemmen.⁶¹ Dit zegt niets over het bindende karakter van een bestuursakkoord, alleen over de objecten. Uit de evaluatie van het bestuursakkoord blijkt dat er verplichtingen worden geformuleerd en bevoegdheden worden gecreëerd, maar dat niet alle gemeenten zich gebonden voelen aan de inhoud van het akkoord.⁶² Gemeenten zijn wel gebonden aan verplichtingen die berusten op een wettelijke grondslag.

58 De objecten zijn bepalingen die berusten op een wettelijke grondslag.

59 M. Scheltema & M.W. Scheltema, *Gemeenschappelijk recht: wisselwerking tussen publiek-en privaatrecht*, Deventer: Kluwer 2008, p.190. Een privaatrechtelijke overeenkomst die betrekking heeft op het uitoefenen van publiekrechtelijke bevoegdheden, terwijl de VNG geen publiekrechtelijke bevoegdheden heeft zie paragraaf 4.5.1.

60 M. Scheltema & M.W. Scheltema, *Gemeenschappelijk recht: wisselwerking tussen publiek-en privaatrecht*, Deventer: Kluwer 2008, p.197-198.

61 <www.vng.nl> → vereniging → statuten → artikel 5 en artikel 11.

62 Evaluatie bestuursakkoorden. Onderzoeksrapport van Twijnstra en Gudde, p. 31, bijlage bij *Kamerstukken II* 2009/10, 32 123 VII, nr. 71.

4.4.1 Bestuursakkoord Samen aan de Slag

Nu een juridische kwalificatie van het bestuursakkoord uiteengezet is, wordt het bestuursakkoord dat onder andere betrekking heeft op ex-gedetineerden in deze paragraaf nader beschreven.

In het bestuursakkoord 'Samen aan de Slag' wordt expliciet een doelstelling geformuleerd dat de nazorg aan ex-gedetineerden moet worden versterkt en verbreed. Ook wordt ten doel gesteld dat het kabinet en de gemeenten afspraken maken over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot de nazorg aan ex-gedetineerden. Wie als ex-gedetineerde wordt aangemerkt in het bestuursakkoord blijft in het ongewisse.

In hoofdlijnen wordt de hoofddoelstelling beschreven: 'wat decentraal kan, moet gedecentraliseerd worden'. Welke strategie gehanteerd wordt met betrekking tot de nazorg, is ook niet bekend. Uit het bestuursakkoord is tevens niet af te leiden of het gaat om autonomie of om medebewind met veel beleidsvrijheid. Het lijkt erop dat de taken en verantwoordelijkheden verdeeld worden, maar de inhoud van deze taken niet geformuleerd worden in het bestuursakkoord.

Anno 2011 is er een nieuw bestuursakkoord gerealiseerd voor een nieuwe kabinetsperiode. Dit is het thans vigerende bestuursakkoord. Eerder gemaakte afspraken in het verleden tussen Rijk en decentrale overheden blijven onverminderd van kracht, tenzij anders vermeld in het nieuwe bestuursakkoord.⁶³ De doelstelling met betrekking tot de nazorg van ex-gedetineerden wordt niet vermeld in het nieuwe bestuursakkoord. De leidraad van dit onderzoek vormt dus het bestuursakkoord Samen aan de Slag.

4.5 Samenwerkingsmodel

Het Samenwerkingsmodel Nazorg volwassen (ex-)gedetineerde burgers (het Samenwerkingsmodel) is een uitwerking van het bestuursakkoord Samen aan de Slag. Het Samenwerkingsmodel is ondertekend door de Rijksoverheid en de VNG, evenals het bestuursakkoord. Relevant aspect voor deze paragraaf is de vraag in hoeverre het Samenwerkingsmodel reikt en of het juridisch bindend is.⁶⁴ Gebleken is dat de VNG geen vertegenwoordigingsbevoegdheid bezit op basis van het bestuursrecht. Logischerwijs zouden gemeenten zich dan ook niet gebonden hoeven te voelen aan de inhoud van het Samenwerkingsmodel, omdat deze niet door hen is ondertekend. Gebleken is dat de overeenkomsten tussen de VNG en het Rijk in principe niet verder reiken dan deze twee partijen. De VNG kan haar achterban, voornamelijk de gemeenten in Nederland, niet binden.⁶⁵ De totstandkoming heeft plaatsgevonden in samenspraak met de Rijksoverheid en een afvaardiging van een aantal grotere gemeenten. Net als het bestuursakkoord is er sprake van een overeenkomst namens de gemeenten.

Evenals het bestuursakkoord berusten objecten van het Samenwerkingsmodel en de bijbehorende handreiking op een wettelijke grondslag. Het Samenwerkingsmodel geeft in hoofdlijnen de richting aan van de WMO en een aantal inspanningsverplichtingen van de gemeenten.

63 Bestuursakkoord 2011-2015 tussen Rijk, IPO en VNG, bijlage bij *Kamerstukken II* 2010/11, 32 749, nr. 1. Ook te raadplegen via <www.rijksoverheid.nl> → documenten en publicaties → convenanten → bestuursakkoord 2011-2015 (geraadpleegd op 29 oktober 2011).

64 Deze paragraaf heeft veel raakvlak met paragraaf 4.4. Het betreft dezelfde constructie en derhalve is het noodzakelijk om een aantal herhalingen te noemen.

65 Code Interbestuurlijke Verhoudingen, Den Haag 2005, p. 18, bijlage bij *Kamerstukken II* 2004/05, 29 800 VII, nr. 15.

Ondanks de taakverdeling in het Samenwerkingsmodel valt niet af te leiden dat het om medebewind gaat of om autonomie. Er bestaat immers geen duidelijke scheidslijn tussen medebewind met veel beleidsvrijheid en autonomie. Wel lijkt het erop dat over het algemeen sprake is van autonomie. Gemeenten mogen naar eigen wens deze taken inkleden en verder detailleren. Medebewind dient namelijk te berusten op een wettelijke grondslag: 'bij of krachtens de wet'.

4.5.1 Binding gemeenten

Gezien de kwalificatie van bestuursakkoorden kan de redenering van Zijlstra worden gevolgd: bestuursakkoorden en Samenwerkingsmodellen zijn politieke intentieverklaringen. Het blijft onduidelijk hoe bestuursakkoorden en het Samenwerkingsmodel juridisch gekwalificeerd kunnen worden en in het bijzonder wat de reikwijdte van deze afspraken is. De conclusie dat VNG de gemeenten niet binden aan de inhoud van het akkoord en het Samenwerkingsmodel in zijn geheel, wordt tevens onderstreept door de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State (ABRvS).⁶⁶ De ABRvS stelt dat de VNG gemeenten niet juridisch kan binden als belangenbehartiger, omdat de VNG geen openbaar gezag bekleedt. Ook richtlijnen en hoogstwaarschijnlijk in het verlengde daarvan handreikingen van de VNG, creëren geen bevoegdheid om deelnemende bestuursorganen te binden. Dat impliceert niet dat de VNG geen gezag bezit.⁶⁷ De leden van de VNG zijn uitsluitend gemeenten. Belangrijk is om te kijken naar de inhoud, specifiek naar het object, waar verplichtingen worden genoemd die gebaseerd zijn op een wettelijke grondslag.⁶⁸ Tevens is het belangrijk om te kijken naar de betrokken partijen.

4.5.2 Handreiking Samenwerkingsmodel

De handreiking van het Samenwerkingsmodel heeft een informerende functie. De handreiking is geen overeenkomst tussen het Rijk en de gemeenten. De handreiking heeft uitsluitend een 'vertalend doel' van het Samenwerkingsmodel. De handreiking van het Samenwerkingsmodel licht de doelstellingen die in het Samenwerkingsmodel zijn beschreven nader toe.⁶⁹ Dat betekent dat gemeenten en de Rijksoverheid niet gebonden zijn aan verplichtingen die in de handreiking worden genoemd, tenzij de verplichtingen berusten op een wettelijke grondslag.

4.5.3 Actualisatie Samenwerkingsmodel

In september 2011 heeft de VNG het Samenwerkingsmodel geactualiseerd (hierna: de actualisatie). De reden om het Samenwerkingsmodel te actualiseren is dat de praktijk van de nazorg de nodige ontwikkelingen heeft doorgemaakt.⁷⁰ De ontwikkelingen hebben geleid tot aanpassingen en aanvullingen van het model. Overigens is het karakter niet gewijzigd van het Samenwerkingsmodel dat in 2009 is ondertekend door de voorzitter van de VNG en de toenmalige staatssecretaris, Albayrak. Relevant is de vraag in hoeverre de actualisatie gezien kan worden als een overeenkomst tussen het Rijk en de gemeenten. In beginsel is er geen sprake van een overeenkomst, omdat de actualisatie eenzijdig is opgesteld door de VNG. Het Samenwerkingsmodel vormt volgens de VNG de basis voor het realiseren van de nazorg. Gezien de inhoud van de actualisatie kan worden gezegd dat het om een informeren rapport gaat dat in hoofdlijnen de verplichtingen schetst die in het Samenwerkingsmodel al staan beschreven.

⁶⁶ ABRvS 25 mei 2011, nr. 201009676/1/H3.

⁶⁷ H. Bröring, *Richtlijnen over de juridische betekenis van circulaire, leidraden, aanbevelingen, brochures, plannen* (diss. Groningen Rug.) Deventer: Kluwer 1993, p.134-135.

⁶⁸ Zie noot 58 voor de uitleg van het begrip object p. 22.

⁶⁹ Handreiking bij het Samenwerkingsmodel Nazorg volwassen (ex-)gedetineerde burgers, *gemeenten –Justitie*, Den Haag 2009, p.2.

⁷⁰ Samenwerkingsmodel Nazorg volwassen (ex-)gedetineerde burgers, *Actualisatie 2011*, Den Haag 2011, p.5.

4.6 Wettelijke grondslagen vijf leefgebieden

In de handreiking van het Samenwerkingsmodel wordt er regelmatig een verplichting geschept of een bevoegdheid gecreëerd. Het is duidelijk dat de gemeenten niet gebonden zijn aan het bestuursakkoord of het Samenwerkingsmodel in zijn geheel. Wel is het, relevant om te kijken of de objecten een verbindende werking hebben. In dit hoofdstuk worden verplichtingen niet uitvoerig beschreven, er wordt een kwalificatie gegeven hoe het bestuursrechtelijk geregeld is. De verplichtingen komen namelijk in hoofdstuk 5 aan de orde.

4.6.1 Inkomen

In het Samenwerkingsmodel wordt voornamelijk uitgegaan van de WWB met betrekking tot het inkomen. Uit de tweede monitor van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) blijkt dat 72,4% van de gedetineerden voor detentie een inkomen had.⁷¹ Direct na afloop van detentie is dat 61,6 %. De grootste groep vormden degenen die inkomen uit arbeid hadden. Werknemers kunnen ontslagen worden tijdens detentie. Hoe vaak dat in het verleden is gebeurd, is niet gemeten. De ontbinding van een contract gebeurt veelal via de rechter of via een vergunning van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) met uitzondering van uitzendkrachten. Uitzendkrachten zijn in beginsel niet beschermd tegen ontslag. De tweede groep vormden degenen die voor detentie een inkomen hadden op basis van de WWB. De overige groepen genoten ook een uitkering op basis van een sociaal zekerheidsrecht.⁷² Op grond van de wetgeving wordt de uitkering stopgezet als een persoon zijn vrijheid wordt ontnomen vanwege een tenuitvoerlegging van een straf of maatregel.⁷³ In besluit wordt echter een ontheffing gecreëerd voor degenen die deelnemen aan een penitentiair programma (PP) buiten een penitentiaire inrichting (p.i.) op grond van artikel 4 lid 1 PBW.⁷⁴ Anderzijds wordt in het Samenwerkingsmodel expliciet vermeld dat de uitkering herleeft op de dag van het ontslag. Gemeenten mee dienen te werken aan bepalingen van hogere regelgeving.⁷⁵

Derhalve wordt de wettelijke grondslag van de WWB behandeld als het gaat om een inkomen. Hieraan is ook het leefgebied arbeid gekoppeld. De WIA/WGA is van toepassing bij langdurige ziekte en loopt dertig dagen door bij detentie.⁷⁶ De groep die wordt gevormd door personen die een inkomen genieten op grond van een arbeidsbetrekking, wordt niet behandeld in dit onderzoek. Dit loopt geheel via het privaatrecht, waar de overheid geen verplichtingen heeft ten opzichte van ex-gedetineerden. Immers op het moment dat er sprake is van inkomen uit een arbeidsbetrekking, is het leefgebied inkomen en werk niet meer van toepassing.

71 P.A. More & G. Weijters, *Tweede monitor nazorg ex-gedetineerden*, Den Haag: WODC 2011, p. 42.

72 Daarbij kan gedacht worden aan de Wet werk inkomen naar arbeidsvermogen, de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten en de Algemene Ouderdomswet.

73 Zie artikel 1 Besluit extramurale vrijheidsbeneming en sociale zekerheid die verwijst naar aanverwante regelgeving. Het voorgaande besluit is gebaseerd op de Wet sociale zekerheidsrechten gedetineerden (Wet van 22 december 1999, *Stb.* 1999, 595). Deze wet heeft ervoor gezorgd dat de er in alle sociale zekerheidswetten een lid wordt toegevoegd met de bepaling dat door middel van een AMvB categorieën kunnen worden aangewezen waar van afgeweken kan worden van de hoofdregel dat bij detentie geen uitkering wordt verleend. De categorieën in onderhavig geval hebben betrekking op (ex-)gedetineerden.

74 Zie artikel 1 sub a Besluit extramurale vrijheidsbeneming en sociale zekerheid. Artikel 7a Penitentaire maatregel schept het recht om deel te nemen aan het penitentiaire programma buiten een penitentiaire inrichting. De gedetineerde staat dan nog wel onder elektronisch toezicht.

75 Dit wordt ook wel genoemd als het 'Superioriteitsregel'. Zie: J.G.J. Rinkes e.a, *Inleiding tot de studie van het Nederlands recht*, Deventer: Kluwer 2009, p.110.

76 Artikel 23 lid 1 Wet werk inkomen naar arbeidsvermogen. Op grond van artikel 43 onder D juncto artikel 44 lid 2 juncto artikel 49 WIA loopt de uitkering dertig dagen door.

4.6.1.1 Wet werk en bijstand

Burgers die ouder zijn dan 18 jaar kunnen op grond van artikel 11 jo. 15 lid 1 WWB een beroep doen op bijstand, mits er geen beroep kan worden gedaan op een voorliggende voorziening. Tevens mag er in beginsel geen sprake zijn van detentie op grond van artikel 13 lid 1 onder A WWB, tenzij er sprake is van een acute noodsituatie op grond van artikel 16 WWB.⁷⁷ Indien een werknemer wordt ontslagen, buiten zijn schuld om, dient hij/zij een beroep te doen op de Werkloosheidswet (WW). Hierbij dient er echter een kanttekening te worden geplaatst. De vraag rijst namelijk in hoeverre iemand gedwongen ontslagen wordt indien hij veroordeeld is tot een vrijheidsbenemende straf of maatregel.

Het UWV beslist over de aanvraag van een WW-uitkering en dus ook op de vraag in hoeverre iemand buiten zijn/haar schuld is ontslagen. Indien de uitkerende instantie, het UWV, beslist dat het alsnog niet buiten zijn/haar schuld is, kan er ook geen beroep worden gedaan op de WW als voorliggende voorziening. De (ex-)gedetineerde kan dan een beroep doen op de WWB. Gemeenten zijn met de uitvoering belast van de WWB op grond van artikelen 7 en 8 WWB. In het bijzonder zijn dat bestuursorganen van de gemeenten, zoals het college van B&W (college) en de raad. Het college is op grond van artikel 7 WWB verantwoordelijk voor het ondersteunen van personen die algemene bijstand ontvangen. Het college werkt nauw samen met het UWV, mits de WWB van toepassing is. Ook de raad heeft de verplichting om een verordening op te stellen in het kader van de WWB.

De WWB-constructie is te kenmerken als een wet die bevoegdheden decentraliseert door middel van medebewind met in sommige aspecten beleidsvrijheid. Over de hoogte van de uitkering bestaat geen twijfel, maar bij de uitvoering van de WWB kunnen een aantal verschillen optreden in de gemeenten.⁷⁸ Overigens kan in de praktijk de uitvoering grotendeels hetzelfde zijn, omdat de VNG modelverordeningen opstelt die gemeenten over het algemeen kunnen hanteren. Tevens kunnen beleidsregels worden opgesteld met betrekking tot de uitvoering, die per gemeente kunnen verschillen.

Naast algemene bijstand kan een (ex-)gedetineerde een beroep doen op bijzondere bijstand op grond van artikel 35 WWB. Bijzondere bijstand houdt in dat een burger kosten vergoed kan krijgen die noodzakelijk zijn voor het bestaan en die naar het oordeel van het college niet kunnen worden voldaan uit de bijstandsnorm. Het college heeft in dit kader beoordelingsvrijheid.⁷⁹ Over de draagkracht en de hoogte heeft het college veel beleidsvrijheid.⁸⁰ Het hangt per gemeente af wat de voorwaarden zijn om bijzondere bijstand te ontvangen. In de handreiking van het Samenwerkingsmodel blijkt dat sommige gemeenten bijzondere bijstand voor een langere periode toekennen.⁸¹ Conform de handreiking van het Samenwerkingsmodel hebben ex-gedetineerden op grond van de WWB recht op een uitkering en inrichtingskosten. Wat er bedoeld wordt met inrichtingskosten, wordt niet vermeld. Tot slot is het evident dat de WWB niet specifiek geldt voor ex-gedetineerden, maar voor alle burgers in het algemeen.

⁷⁷ Zie paragraaf 4.6.6 en hoofdstuk 6.2.2

⁷⁸ Ook over de toeslag ex. artikel 25 Wet werk en bijstand kunnen verschillen bestaan tussen de gemeenten.

⁷⁹ Artikel 35 lid 1 Wet werk en bijstand.

⁸⁰ Artikel 35 lid 2 en 3 Wet werk en bijstand. In hoofdstuk 6 worden de begrippen beleidsvrijheid, beoordelingsruimte en beoordelingsvrijheid nader uiteengezet.

⁸¹ Dit aspect komt deels bij schulden vaste lasten aan bod. In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op de gevolgen van beleidsvrijheid.

4.6.1.2 Wet investeren in jongeren (oud) en Wet werk en bijstand (nieuw)

De Wet investeren in jongeren (WIJ) kon voorheen gekoppeld worden aan het leefgebied inkomen.⁸² De WIJ is in 2009 in werking getreden. De WWB gold in beginsel voor personen ouder dan 27 jaar. Voorheen werd in artikel 13 lid 2 WWB (oud) een persoon die jonger is dan 27 jaar uitgesloten van bijstand. De WIJ is per 1 januari 2012 afgeschaft. Vanaf 1 januari 2012 kan een persoon ouder dan 18 jaar een beroep doen op de WWB. Hierbij dient wel een kanttekening geplaatst te worden. Een aanvrager jonger dan 27 jaar kan niet direct een beroep doen op de WWB. De aanvrager zonder gezinsleden ouder dan 27 jaar is er een zogenaamde 'zoekperiode'.⁸³ Dat houdt in dat de aanvrager eerst vier weken actief naar werk dient te zoeken. De datum hiervan start op de dag dat de jongere zich heeft aangemeld bij het UWV. Dit kan met zich meebrengen dat de jongere vier weken geen inkomsten geniet, terwijl in het Samenwerkingsmodel duidelijk ten doel wordt gesteld dat de uitkering start op de dag van ontslag. Degenen die gezinsleden hebben ouder dan 27 jaar zoals een partner, worden niet verplicht tot een 'zoekperiode'. Het blijft in het ongewisse of de jongere tijdens detentie aan de 'zoekperiode' kan voldoen. Door de afschaffing van de WIJ kan deze groep tussen wal en schip vallen, omdat de uitkering niet kan starten op de dag van ontslag.

4.6.2 Arbeid

Indien een persoon een uitkering geniet op grond van de WWB is hij/zij verplicht om werk te zoeken en te aanvaarden, behoudens eventuele uitzonderingen.⁸⁴ Het UWV is verantwoordelijk voor arbeidstoeleiding en de bemiddeling van arbeid. Gemeenten kunnen zelf beleidsregels opstellen met betrekking tot een arbeidstoeleidingstraject. De bedoeling is dat de gedetineerde tijdens detentie deelneemt aan een PP, zodat de kans op de arbeidsmarkt toeneemt. In het Samenwerkingsmodel wordt de doelstelling geformuleerd dat gedetineerden na detentie een baan dienen te hebben. In het kader van de WWB is het duidelijk dat er arbeidstoeleiding dient plaats te vinden. Belangrijker is de vraag wat er moet gebeuren als er geen sprake is van de WWB. In het Samenwerkingsmodel wordt ten doel gesteld dat gemeenten en UWV ervoor dienen te zorgen dat een arbeidstoeleidingstraject tijdens detentie wordt opgestart. Het voorgaande is een vorm van autonomie, mits er geen sprake is van de WWB. De gemeenten hebben namelijk de vrijheid om de eigen 'huishouding' regelen.

In 2009 is de Wet participatiebudget in werking getreden.⁸⁵ In de handreiking van het Samenwerkingsmodel wordt daar regelmatig naar verwezen. Gemeenten kunnen op grond van de Wet participatiebudget een uitkering van de Rijksoverheid krijgen om onder andere ex-gedetineerden te begeleiden naar arbeid. Op grond van artikel 3 lid 1 van de Wet participatiebudget kan het college aan personen uit de doelgroep voorzieningen aanbieden in het kader van inburgering en re-integratievoorzieningen.⁸⁶ De definitie 'kan' in deze context houdt in dat het college een discretionaire bevoegdheid heeft. Een discretionaire bevoegdheid betekent dat het bestuursorgaan (veelal het college) bevoegd is om beleidsregels op te stellen. De beleidsregels hebben betrekking op de voorwaarden om in aanmerking te komen voor de voorzieningen en ook op de uitvoering. Deze wet is tevens een voorbeeld van medebewind met veel beleidsvrijheid. Ook zijn er in deze wet overgangsbepalingen die verwijzen naar de WWB, zoals het aanbieden van een voorziening die gericht is op arbeidsinschakeling. Een ex-gedetineerde is grotendeels afhankelijk van de inhoud van beleidsregels.

82 De Wet werk en bijstand gaat verder veranderen op een aantal aspecten met ingang van januari 2013. Er dient nog wel een stemming plaats te vinden in de Tweede Kamer. De nieuwe wet eist meer tegenprestatie van jongeren en heet derhalve ook Wet werken naar vermogen. Zie: *Kamerstukken II* 2009/10, 32 260, nr.3.

83 Artikel 41 lid 4 onder B juncto artikel 44 Wet werk en bijstand

84 Zoals een alleenstaande ouder.

85 Wet van 29 december 2008 tot bundeling van het Wwb-werkdeel, budgetten voor inburgeringsvoorzieningen en de middelen voor volwasseneneducatie (*Wet participatiebudget*), *Stb.* 2008, 588.

86 De doelgroep is geformuleerd in artikel 1 sub 1 Wet participatiebudget. Analooq aan dit artikel valt een gedetineerde hieronder.

Tegen een beleidsregel kan men niet in bezwaar gaan. Een besluit dat gebaseerd is op beleid kan wel worden aangevochten.⁸⁷

4.6.3 Identiteit

Voor allerlei zaken heeft een burger een identiteitsbewijs nodig. Voor inschrijving bij het UWV om een uitkering aan te vragen is een identiteitsbewijs nodig. Op grond van de Wet identificatieplicht is elke burger ouder dan 14 jaar verplicht om zich te legitimeren op straffe van een geldboete. Voor de aanvraag van een identiteitsbewijs moet men kosten betalen.⁸⁸ Burgers zijn in beginsel zelf verantwoordelijk voor het hebben van een identiteitsbewijs. Indien een (ex-)gedetineerde geen identiteitsbewijs heeft, is de (ex-)gedetineerde in beginsel zelf verantwoordelijk voor de aanvraag. Een Medewerker Maatschappelijke Dienstverlening (MMD'er) kan helpen bij de ondersteuning van de aanvraag tijdens detentie, conform de handreiking van het Samenwerkingsmodel.⁸⁹ Belangrijk is de vergoeding van de kosten voor de aanvraag van een identiteitsbewijs voor degenen die de kosten niet kunnen financieren. Tijdens detentie heeft een gedetineerde in beginsel geen recht op een uitkering. Het kan voorkomen dat een gedetineerde geen financiële middelen heeft om een identiteitsbewijs te bekostigen. Indien de gedetineerde niet beschikt over inkomen bestaan op basis van de huidige wetgeving diverse mogelijkheden. Er kan kwijtschelding worden aangevraagd op basis van artikel 2 lid 2 Besluit Paspoortgelden. Op basis van dit artikel dient de kwijtschelding bij een gemeentelijke verordening te zijn geregeld. Ook kan er gedacht worden aan bijzondere bijstand indien de gedetineerde niet beschikt over bestaansmiddelen.⁹⁰

4.6.3.1 Rol Medewerker Maatschappelijke Dienstverlening

Uit het bovenstaande blijkt dat MMD'er ondersteuning kan verlenen bij een aantal zaken. In periode tussen detentie en ontslag van detentie speelt de MMD'er een belangrijke rol. Het is noodzakelijk de rol van de MMD'er kort uiteen te zetten om de praktische weergave van het nazorgproject te kunnen schetsen. De rol van de MMD'er wordt regelmatig benoemd in de handreiking van het Samenwerkingsmodel. In de handreiking van het Samenwerkingsmodel staat dat het Gevangeniswezen zorgt voor bundeling van relevante informatie voor de re-integratie van de (ex-)gedetineerde.⁹¹ De relevante informatie is een weergave van de vijf leefgebieden van de gedetineerde. Uitgangspunt in het Samenwerkingsmodel is dat het Gevangeniswezen en de gemeenten zorg dragen voor een optimale wederzijdse informatie-uitwisseling. In het kader van het proces van informatieoverdracht is de MMD'er te kwalificeren als een intermediair. De MMD'er is in dienst van de DJI.⁹² In de handreiking van het Samenwerkingsmodel wordt er gewezen op de functiebenaming van de MMD.⁹³ De functiebenaming duidt aan dat de MMD'er een dienstverlenende taak heeft en geen hulpverlenende. De hoofdtaak van de MMD'er is dus om de gedetineerde bij binnenkomst te screenen op de vijf leefgebieden. Daarnaast dient de MMD'er de status van de gedetineerde op deze onderdelen bij ontslag uit de inrichting zorgvuldig over te dragen aan de gemeenten.⁹⁴

87 Zie artikel 8:2 sub A juncto 7:1 van Algemene wet bestuursrecht. Het moet vatbaar zijn voor beroep; een beleidsregel is dat niet. Een besluit is vatbaar voor beroep ex artikel 7:1 jo. 8:1 Algemene wet bestuursrecht.

88 Maximaal €43.89 op basis artikel 6 lid 2 sub G van het Besluit paspoortgelden.

89 www.dji.nl → onderwerpen → volwassenen in detentie → resocialisatie en nazorg (geraadpleegd op 28 oktober 2011).

90 De Wet werk bijstand wordt op een aantal punten gewijzigd met ingang van 1 januari 2012. De gemeenten zijn dan verplicht een verordening op te stellen in het kader van bijzondere bijstand voor een huishouden met schoolgaande kinderen. Per definitie hoeft een burger niet een bijstandsuitkering te hebben om een beroep te doen op bijzondere bijstand. Dat kan ook als zijn inkomen op het minimumloon ligt. De criteria is dat hij niet kan voorzien in noodzakelijke bestaansmiddelen.

91 Met het gevangeniswezen wordt de penitentiaire inrichting bedoeld in het Samenwerkingsmodel.

92 *Kamerstukken II* 2005/06, 27 834 en 29 270, nr. 45. Zie ook de handreiking van het Samenwerkingsmodel.

93 Handreiking bij Samenwerkingsmodel Nazorg volwassenen (ex-)gedetineerde burgers, *gemeenten – Justitie*, Den Haag 2009, p.17.

94 www.dji.nl → onderwerpen → volwassenen in detentie → resocialisatie en nazorg (geraadpleegd op 7 november 2011).

Ook is de MMD'er verantwoordelijk voor de ondersteuning van gedetineerden op psychosociaal en maatschappelijk gebied tijdens de intramurale fase van hun detentie. Uit de handreiking van het Samenwerkingsmodel blijkt dat de MMD'er alleen maar uit kan gaan van de informatie die door de gedetineerde zelf wordt gegeven. Deze informatie hoeft niet per definitie volledig en betrouwbaar te zijn. Uit een onderzoek van het WODC blijkt dat: *'bruikbare vragen worden gesteld op het gebied van inkomen, huisvesting en identiteitsbewijs. Er zijn echter kanttekeningen te plaatsen bij de betrouwbaarheid van deze vragen. Op het moment van ontslag ziet een MMD'er de gedetineerde doorgaans niet meer. De antwoorden zijn dan ook een weergave van de inschatting die een MMD'er maakt naar aanleiding van eerdere contacten met de gedetineerde, de gemeente en andere ketenpartners. De MMD'ers weten vaak niet of een inkomen, onderdak of identiteitsbewijs ook echt direct op de dag van ontslag aanwezig is'*.⁹⁵

De geïnterviewde MMD'er onderschrijft de bevinding van het WODC niet. De MMD'er benadrukt dat het digitale systeem meerwaarde biedt om het verhaal te controleren van de gedetineerden. Bovendien hebben gedetineerden er baat bij om de waarheid te vertellen, omdat er een beroep kan worden gedaan op de voorzieningen.

4.6.4 Geestelijke gezondheidszorg

Uit de handreiking van het Samenwerkingsmodel blijkt dat bij ongeveer 60% van de gedetineerden sprake is problematisch middelengebruik of problematisch gokgedrag. Ook persoonlijkheidsstoornissen komen zeer waarschijnlijk voor bij gedetineerden. Tijdens detentie valt zorg aan gedetineerden onder de verantwoordelijkheid van het DJI. De gedetineerde heeft een basisverzekering. Tijdens detentie wordt de basisverzekering door de Rijksoverheid wordt betaald. Derhalve ontvangt de gedetineerde ook geen zorgtoeslag. Na afloop van detentie kan opname in een zorginstelling vrijwillig plaatsvinden. Een ex-gedetineerde is zelf verantwoordelijk voor zijn/haar zorgverzekering. Ook hierin heeft de MMD'er een dienstverlenende taak. Deze is verantwoordelijk voor de aanvraag van een zorgverzekering en de zorgtoeslag bij de Belastingdienst.⁹⁶ Een basisverzekering is overigens verplicht bij wet.⁹⁷ Daarnaast heeft de gemeente de plicht om openbare geestelijke gezondheidszorg te bevorderen op grond van de WMO. Per gemeente kan de inhoud van het beleid verschillen.

4.6.5 Schuldhulpverlening

Schuldhulpverlening behoort geheel tot de 'eigen huishouding' van de gemeenten. Gemeenten hebben conform het Samenwerkingsmodel de taak gekregen om een schuldhulptraject op te starten. Hier wordt ook het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) bij betrokken. Het CJIB is belast met het innen van strafrechtelijke geldboetes. Bij geen betaling kan het CJIB direct overgaan tot executie in de vorm van beslaglegging conform het privaatrecht of gijzeling conform het strafrecht.⁹⁸ De gemeentelijke kredietbank is belast met het schuldhulptraject. De gemeentelijke kredietbank is een initiatief van gemeenten en valt onder de bevoegdheid van het college. Het college is dus belast met de uitvoering daarvan. Ook hierin kunnen verschillen ontstaan tussen de gemeenten, omdat het een autonome bevoegdheid is. Er is geen specifieke wettelijke grondslag waarin de voorwaarden staan om deel te nemen aan een schuldhulptraject bij de gemeentelijke kredietbank. Tot slot is het relevant om te vermelden dat de Wet participatiebudget, net zoals bij de kostenvergoeding van een identiteit, een toegevoegde rol kan hebben als het gaat om schuldhulpverlening.

95 P.A. More & G. Weijters, *Tweede monitor nazorg ex-gedetineerden*, Den Haag: WODC 2011, p. 34.

96 Zorgtoeslag is een tegemoetkoming in de premiekosten. Het dekt alleen de gehele premiekosten. Artikel 2 Wet op de zorgtoeslag.

97 Artikel 2 lid 1 Zorgverzekeringswet.

98 www.cjib.nl → onderwerpen → strafbeschikking → gijzeling voor strafbeschikking (geraadpleegd op 7 november 2011).

De gemeenten kunnen een beroep doen op dit budget voor schuldhulptrajecten.⁹⁹ Per slot van rekening is het belangrijk om te attenderen dat er momenteel een wet in behandeling is dat betrekking heeft op gemeentelijke kredietbanken en gemeentelijke schuldhulpverlening.¹⁰⁰ De bedoeling is dat de wet intreedt op 1 januari 2012.¹⁰¹

4.6.6 Huisvesting en doorbetaling vaste lasten

Indien een (ex-)gedetineerde een woonruimte heeft zijn daar automatisch vaste lasten aan verbonden. Derhalve is er in deze paragraaf gekozen voor de opzet huisvesting en doorbetaling vaste lasten. Indien een ex-gedeteneerde geen woonruimte heeft voor detentie is het van belang dat er na detentie woonruimte voor hem of haar beschikbaar gesteld wordt ter bevordering van de re-integratie. In de WMO zijn er een aantal prestatievelden genoemd. Deze prestatievelden zijn verplichtingen die richting geven aan de gemeenten.¹⁰² De gemeenten hebben geheel de bevoegdheid om het beleid in het kader van de prestatievelden naar eigen wens in te vullen. Hypothetisch gezien lijkt de WMO op een doorkruising van autonomie en medebewind. De juridische grondslag om woonlasten en schulden door te betalen kan op grond van deze wet. Niet alleen de prestatievelden geven een richtlijn, maar ook in de handreiking van het Samenwerkingsmodel wordt benadrukt dat de WMO de mogelijkheid biedt om beleidsregels op te stellen ter bekostiging voor het behoud van huisvesting.

In de handreiking van het Samenwerkingsmodel wordt ook verwezen naar sommige gemeenten die beleid op stellen om kosten te betalen voor gedetineerden op basis van de WWB. De WWB biedt in dat opzicht geen mogelijkheden, omdat gedetineerden geen beroep kunnen doen op de WWB. Het is dus formeel in strijd met de WWB. Dat het beleid formeel in strijd is met de WWB neemt niet weg dat de gedetineerde een beroep kan doen op het beleid. De Rijksoverheid is belast met toezicht op het beleid van de gemeenten. De Rijksoverheid kan eventuele toekenning van bijzondere bijstand achteraf niet terugdraaien. Tot slot is het van belang om op te merken dat, ongeacht de uitsluiting van bijstand, het college alsnog bijstand dan wel bijzondere bijstand kan verlenen op grond van artikel 16 WWB. In artikel 16 WWB staat namelijk: 'aan een persoon die geen recht op bijstand heeft, kan het college, gelet op alle omstandigheden, in afwijking van deze paragraaf, bijstand verlenen indien zeer dringende redenen daartoe noodzaken'.¹⁰³

4.7 Slot

In dit hoofdstuk zijn de vijf leefgebieden gekoppeld aan wetgeving. Hieruit is gebleken dat de WMO en de WWB mogelijkheden bieden om een aantal kosten te financieren. Deze kosten hebben betrekking op de aanvraag van een identiteit, kosten behoud tot huisvesting. De WWB heeft betrekking op het beschikken over een inkomen en arbeid. Aan de leefgebieden zorg en schuldhulpverlening zijn geen specifieke wetten te koppelen. Het leefgebied zorg is van algemene strekking en zodoende kan gezegd worden dat iedere burger recht heeft op zorg, omdat iedere burger verplicht is om een zorgverzekering te hebben. Schuldhulpverlening berust uitsluitend op lokale regelgeving. De inhoud van beleidsregels die daaraan ten grondslag liggen is bepalend. Tot slot is onderzocht dat de taken aan de gemeenten op een bijzondere manier zijn overdragen, namelijk op basis van een interbestuurlijke afspraak en niet door middel van wetgeving.

⁹⁹ In hoofdstuk 5 wordt meer informatie gegeven over de rol van het CJIB.

¹⁰⁰ *Kamerstukken II* 2009-10, 32 291, nr. 3 (MvT) Het wetsvoorstel ligt momenteel ter behandeling bij de Eerste Kamer. Zie: *Kamerstukken II* 2010/11, 32 291, nr. A. Op 17 november 2011 is er een Memorie van Antwoord gestuurd naar de Tweede Kamer.

¹⁰¹ In hoofdstuk 5 worden de verplichtingen die uit het wetsvoorstel voortvloeien in hoofdlijnen geschetst.

¹⁰² Zie hoofdstuk 5 voor de verplichtingen.

¹⁰³ Met 'in afwijking van deze paragraaf' wordt bedoeld dat alle artikelen in die paragraaf buiten beschouwing gelaten kunnen worden. Hieronder valt ook artikel 13 WWB, waarin gedetineerden worden uitgesloten.

Hoofdstuk 5 Re-integratieverplichtingen van de overheden

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven wat de verplichtingen zijn van de Rijksoverheid en de lokale overheden na afloop van detentie. De verplichtingen die worden beschreven vloeien voornamelijk voort uit de wettelijke grondslag en het Samenwerkingsmodel. Indien de verplichtingen specifiek zijn geformuleerd, kunnen daar ook rechten uit worden afgeleid. De lokale overheden hebben de verplichting om bepaalde onderwerpen wettelijk te regelen. Hierdoor kan de mogelijkheid ontstaan om als burger een beroep te doen op een voorziening die wettelijk is verankerd. Indien daar sprake van is, kan er dus gesproken worden over een recht. In het verlengde hiervan is het belangrijk om te kunnen beoordelen of het recht afdwingbaar is. De bedoeling in dit hoofdstuk is om de verplichtingen en de rechten aan elkaar te koppelen, teneinde tot een antwoord te komen op de vraag of de taken van de gemeenten bij kunnen dragen aan realisatie van de leefgebieden.

5.2 Verplichtingen van de Rijksoverheid tijdens detentie

Alvorens een antwoord te geven op de vraag wat de verplichtingen zijn na afloop van detentie, is het wellicht interessant kort de verplichtingen te schetsen van de Rijksoverheid tijdens detentie. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid om vergelijkingen te trekken tussen de periode van detentie en na afloop van de detentie met betrekking tot realisatie van de leefgebieden. Gezien de Memorie van Toelichting (MvT) van de Penitentiaire beginselenwet (PBW) heeft de Rijksoverheid de wettelijke opdracht om gedetineerden voor te bereiden op terugkeer naar de maatschappij. De wettelijke opdracht uit zich onder andere in artikel 4 PBW. Het betreft namelijk de laatste fase van detentie. In dit artikel wordt een schets gegeven van het penitentiair programma (PP). Deelname aan een PP is mogelijk op onder andere de voorwaarde dat de gedetineerde veroordeeld is tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van tenminste zes maanden. Zoals genoemd, spreekt Kelk (1998), van een recht op resocialisatie, mits aan de voorwaarden van artikel 4 PBW wordt voldaan.¹⁰⁴ Een gedetineerde met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van korter dan zes maanden kan niet deelnemen aan een PP.

Artikel 10 lid 3 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) spreekt over het feit dat een penitentiaire inrichting (p.i.) voorzien moet zijn in een behandeling van gevangenen die gericht is op heropvoeding en reclassering. Het penitentiaire recht, (o.a. de PBW), voorziet daar deels in. Deels, omdat er een verschil wordt gemaakt tussen kort- en langdurig gestraften. Bovendien is het onduidelijk of resocialisatie als reclassering moet worden gezien. Teeuwen (1998) ziet reclasseren in de context van het IVBPR hetzelfde als resocialiseren.¹⁰⁵ Gedetineerden hebben een aantal rechten tijdens detentie zoals het recht op bezoek en het recht op onderwijs. De Raad van Europa (Raad EU) heeft in het verleden aanbevelingen gedaan om onderwijs en vorming aan te bieden tijdens detentie.¹⁰⁶

104 Voor de volledigheid moet ook aan de voorwaarde worden voldaan dat het strafrestant ten minste vier weken bedraagt en ten hoogste een jaar. Daarnaast moeten er geen andere omstandigheden zijn die zich tegen deelname verzetten. Hierbij kan men denken aan wangedrag e.d. Degene die zich in een extra beveiligde inrichting bevindt, of degene die wordt uitgeleverd komen niet in aanmerking voor een penitentiair programma. Zie: artikel 4 Penitentiaire beginselenwet juncto artikel 6 Penitentiaire maatregel.

105 M. Teeuwen 'Krijgt de gestrafte de resocialisatie die hij/zij verdient' in: K. Schuyt e.a., *Niet bij straf alleen: De spanning tussen idealisme en realisme in het reclasseringswerk*, Amsterdam: Amsterdam University Press 1998, p. 189.

106 Raad van Europa 13 oktober 1989, Recommendation No. R (89) 12, on education in prison, (Council of Europe – Committee of Ministers).

De Raad EU verstaat onder 'education', hetgeen in artikel 10 IVBPR lid 3 is beschreven: *klassikaal onderwijs, beroepsopleidingen, aanleren van creatieve en culturele activiteiten, lichamelijke oefening en sport, het aanleveren van maatschappelijke vaardigheden en het gebruik van bibliotheekvoorzieningen*. Uit de MvT van de PBW blijkt dat de toenmalige minister, Sorgdrager, daar rekening mee heeft gehouden.¹⁰⁷ Deze rechten zijn grotendeels verankerd in de artikelen 48 en 49 van de PBW. Het recht op bezoek is verankerd in artikel 38 PBW. De Rijksoverheid heeft dus de plicht om deze voorzieningen aan te bieden en gedetineerden hebben het recht om daar gebruik van te maken.

In het Samenwerkingsmodel wordt ten doel gesteld dat het dagprogramma binnen de p.i. zoveel mogelijk ten dienste staat van succesvolle re-integratie van gedetineerden. Het re-integratietraject van (ex-)gedetineerden dient tijdens detentie te beginnen.¹⁰⁸ De verplichtingen tijdens detentie gelden alleen voor de Rijksoverheid. Gemeenten dragen geen verantwoordelijkheden over gedetineerden. De waarborging van de rechten van gedetineerden tijdens detentie zijn wettelijk verankerd in de PBW. In het vorige hoofdstuk is deels ter sprake gekomen dat een aantal leefgebieden voor ex-gedetineerden na afloop van detentie niet wettelijk verankerd zijn.

5.2.1 Verplichtingen van de Rijksoverheid na afloop van detentie

Gezien de onderzoeksvraag is het relevant om te onderzoeken of de Rijksoverheid verplichtingen heeft tegenover ex-gedetineerden. Uit het Samenwerkingsmodel blijkt dat alleen gemeenten taken hebben met betrekking tot de nazorg. Uit wet- en regelgeving kan echter blijken dat de Rijksoverheid taken heeft die betrekking hebben op de nazorg aan ex-gedetineerden.

Inkomen

In het Samenwerkingsmodel wordt ten doel gesteld om een uitkering aan te vragen tijdens detentie, zodat de uitkering start op de dag van ontslag. Voor de groep die een uitkering genoot voor detentie is het op basis van het Besluit Extramurale vrijheidsbeneming en sociale zekerheid mogelijk om de uitkering te laten herleven als er sprake is van deelname aan een PP buiten een p.i. Dit geldt tevens voor de groep die geen uitkering genoot voor detentie, maar wel deelneemt aan een PP buiten een p.i. De mogelijkheid die gecreëerd wordt om tijdens detentie een uitkering aan te vragen is niet gebaseerd op een wettelijke grondslag. Het enige dat voldoende gewaarborgd is, is het Besluit Extramurale vrijheidsbeneming en sociale zekerheid. Dit besluit is gebaseerd op de sociale zekerheidswetten en maakt specifiek een uitzondering voor ex-gedetineerden.¹⁰⁹

Wet werk en bijstand

In de MvT van de WWB wordt terecht opgemerkt dat rechten en plichten twee kanten zijn van één medaille.¹¹⁰ De plichten van de Rijksoverheid jegens burgers worden niet genoemd in de MvT. Alleen op basis van artikel 20 lid 2 Gw heeft de Rijksoverheid de plicht om een wet op te stellen die regels stelt omtrent aanvragen op het gebied van sociale zekerheid. Dit betekent niet dat uit artikel 20 lid 2 GW een recht is af te leiden. De Rijksoverheid heeft een verplichting tegenover de gemeenten in het kader van de WWB.

¹⁰⁷ Kamerstukken II 2003/04, 29 412, nr. 3, p. 17 (MvT).

¹⁰⁸ De Rijksoverheid communiceert nadrukkelijk dat nazorg tijdens detentie al begint. Zie: <www.rijksoverheid.nl> → onderwerpen → recidive en veelplegers → verminderen recidive → nazorg ex-gevangenen (geraadpleegd op 3 november 2011).

¹⁰⁹ In onderhavig onderzoek wordt met sociale zekerheidswetten bedoeld: de wetten die geformuleerd zijn in artikel 1 van het Besluit extramurale vrijheidsbeneming en sociale zekerheid.

¹¹⁰ Kamerstukken II 2002/03, 28 870, nr. 3, p.5 (MvT).

De Rijksoverheid heeft op grond van de Wet participatiebudget de plicht om aan de bestuursorganen van de gemeenten, onder andere het college van B&W (college), een uitkering te verstrekken in het kader van re-integratietrajecten. De Rijksoverheid, en in het bijzonder de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, is belast met het toezicht op de uitvoering van de wet krachtens artikel 76 WWB.

Om een uitkering aan te vragen heeft men een DigiD-code nodig.¹¹¹ Deze code zorgt ervoor dat alle gegevens bekend zijn bij de uitvoerende instantie, bijvoorbeeld een weergave van het arbeidsverleden. Voor gedetineerden kan het interessant zijn of het mogelijk is om een DigiD-code en een uitkering aan te vragen tijdens detentie, zodat een beeld gegeven kan worden in hoeverre de doelstelling 'het beschikken over een inkomen direct na afloop van detentie' wordt bereikt. Op basis van de handreiking van het Samenwerkingsmodel heeft de Rijksoverheid slechts de plicht om voor gedetineerden de mogelijkheid te creëren een DigiD-code en een uitkering aan te vragen tijdens detentie. In de handreiking wordt expliciet geformuleerd dat het aandachtspunten zijn. Gezien het feit dat de handreiking van het Samenwerkingsmodel niet juridisch bindend is voor de Rijksoverheid, kan gesteld worden dat de aandachtspunten niet uitputtend zijn. Met uitputtend wordt bedoeld dat het niet gebaseerd is op een wet of op een regeling. Het is meer een gezamenlijke ambitie die ten doel wordt gesteld.

Arbeid

Met betrekking tot arbeid heeft de Rijksoverheid alleen de plicht om het werkgelegenheidsspeil zo hoog en stabiel mogelijk te houden op grond van het Europees Sociaal Handvest (ESH).¹¹² Als er gekeken wordt naar de strekking van het artikel kan gesteld worden dat dit artikel niet juridisch bindend is. De artikelen zijn slechts doelstellingen en ambities. De Rijksoverheid heeft geen of nauwelijks verplichtingen tegenover burgers. Aan de verplichtingen van de ESH kunnen geen rechten worden gekoppeld. De bepalingen in het ESH die betrekking hebben op arbeid zijn namelijk louter algemeen geformuleerd.

Aanvraag en de kosten van het identiteitsbewijs

Het leefgebied identiteitsbewijs is alleen relevant voor gedetineerden die tijdens detentie niet beschikken over een identiteitsbewijs of dat het duidelijk is dat na afloop van detentie het identiteitsbewijs verloopt. Het laatstgenoemde geldt met name bij langgestraften, omdat een identiteitsbewijs na vijf jaren verloopt. Elke burger dient een identiteitsbewijs aan te vragen in de gemeente waar hij/zij ingeschreven staat als ingezetene. Wanneer een burger gezien wordt als ingezetene, staat in de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (wet GBA). Conform de wet GBA dient een burger in beginsel ingeschreven te worden in de gemeente waar hij/zij feitelijk verblijft.¹¹³ Dit geldt uiteraard ook voor de gedetineerde. Bij een gedetineerde is dat dus de gemeente waar de p.i. gevestigd is. De gedetineerde dient de wijziging zelf door te geven door middel van een aangifte.

In hoofdstuk 4.6.3 kwam deels al ter sprake hoe de kosten voor (ex-)gedetineerde gefinancierd kunnen worden. Genoemd zijn de verplichtingen op basis van lokaal beleid. Er geldt slechts een verplichting van de Rijksoverheid tegenover de gemeenten in het kader van kostenverdeling. De (ex-)gedetineerde kan daar geen rechten aan ontleen, omdat het een verticale verhouding betreft die niet verder reikt dan tussen de Rijksoverheid en de gemeente.

¹¹¹ <www.werk.nl> → direct doen → aanvraag uitkering → bijstandsuitkering (geraadpleegd op 4 november 2011).

¹¹² Europees Sociaal Handvest van 3 mei 1996, *Trb.* 2004,13.

¹¹³ Dit volgt uit artikel 65 e.v. Wet gemeentelijke basisadministratie en persoonsgegevens (wet GBA) (afdeling 3 van de wet GBA noemt de verplichtingen van de burger).

Ook uit de handreiking van het Samenwerkingsmodel valt deze bevinding af te leiden. In een schematische weergave worden alleen de taken van de gemeente en de p.i. geschetst.¹¹⁴ De taken van de p.i. benoemen geen rechten van de gedetineerde, ondanks het feit dat Justitie verantwoordelijk is voor het re-integratietraject tijdens detentie. De taken houden in dat de p.i. de gedetineerde dient te helpen bij de aanvraag en door contact op te nemen met de gemeente van herkomst.¹¹⁵ In het uiterste geval dient de p.i. de kosten voor het identiteitsbewijs te bekostigen door middel van een voorschot. Wanneer er sprake is van een 'uiterste geval' wordt niet beschreven. Indien de kosten door de p.i. worden vergoed, dienen de kosten verhaald te worden op de gedetineerde en/of de gemeente.

De voormalige minister van Justitie, Donner, heeft expliciet gewezen op het feit dat de Rijksoverheid verantwoordelijk is voor de re-integratie binnen het justitiële kader.¹¹⁶ Een identiteitsbewijs is echter destijds niet als leefgebied genoemd. De Rijksoverheid heeft door middel van het bestuursakkoord en het Samenwerkingsmodel te kennen gegeven dat de Rijksoverheid ook verantwoordelijk is voor de aanvraag van een identiteitsbewijs binnen het justitiële kader. De MMD'er speelt in dit kader een cruciale rol.

Schuldhulpverlening

Een vrijheidsbenemende straf kan samenhangen met een maatregel die door de rechter is opgelegd. Het gaat hierbij om de schadevergoedingsmaatregel of een ontnemingsmaatregel.¹¹⁷ Gebleken is dat het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) belast is met het incasseren van de geldsommen.¹¹⁸ Uit een onderzoek van het WODC blijkt dat (ex-)gedetineerden last hebben van schulden bij het CJIB.¹¹⁹ Schulden die niet geïnd worden door het CJIB als bevoorrechte schuldeiser worden in deze paragraaf buiten beschouwing gelaten. De overige instanties hebben namelijk geen bevoegdheid tot gijzeling, hetgeen de re-integratie kan belemmeren.¹²⁰

Schulden komen vaak voor bij (ex-)gedetineerden. In het vorige hoofdstuk is beschreven dat de gemeentelijke kredietbank hulp kan bieden door middel van een schuldhulptraject. De Rijksoverheid draagt in geen enkel opzicht verantwoordelijkheid voor de schulden van de (ex-)gedetineerden. Het CJIB heeft in 2007 een convenant met de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK) gesloten.¹²¹ De strekking van het convenant heeft tevens betrekking op (ex-)gedetineerden. Daarin wordt de termijn verlengd om schulden te voldoen voor deze groep. Het schuldige deel blijft in een minnelijk traject. Een minnelijk traject betekent dat er geen beslaglegging gelegd mag worden op goederen en voorkomt dus de stijging van schulden.

De Rijksoverheid heeft in deze kwestie alleen de verplichting om de overeenkomst met de NVVK na te komen. Ondanks de reikwijdte van de overeenkomst wordt er toch een 'vertrouwen' gewekt tegenover de doelgroep ex-gedetineerden. Indirect kan een ex-gedetineerde beroep doen op de overeenkomst, omdat de inhoud van het convenant spreekt over een minnelijk traject voor een bepaalde groep (ex-gedetineerden).

114 Handreiking bij het Samenwerkingsmodel Nazorg volwassen (ex-)gedetineerde burgers, *gemeenten –Justitie*, Den Haag 2009, p. 23.

115 Handreiking bij het Samenwerkingsmodel Nazorg volwassen (ex-)gedetineerde burgers, *gemeenten –Justitie*, Den Haag 2009, p. 23.

116 *Kamerstukken II* 2004/05, 27 834, nrs. 36 en 40.

117 De maatregelen worden genoemd in artikelen 36e en 36f Wetboek van Strafrecht.

118 Besluit tenuitvoerlegging ontnemings- en schadevergoedingsmaatregelen.

119 P.A. More & G. Weijters, *Tweede monitor nazorg ex-gedetineerden*, Den Haag: WODC 2011, p. 41.

120 Zie: Artikel 576 e.v. Wetboek van Strafvordering voor de bepalingen omtrent gijzeling.

121 Zie voor de strekking van het convenant: G.H. Lankhorst, *Jaarboek Schuldsanering*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2010, p. 149-150.

Bovendien is het convenant in werking getreden en gepubliceerd. Mocht er sprake zijn van een minnelijk traject, kan een ex-gedetineerde het recht afdwingen om binnen de gestelde termijn de betaling te voldoen, mits de ex-gedetineerde aan de overige voorwaarden voldoet. Opmerkelijk is dat een ex-gedetineerde die een ISD-maatregel opgelegd heeft gekregen in aanmerking kan komen voor kwijtschelding, terwijl degenen die veroordeeld zijn tot een vrijheidsbenemende straf niet in aanmerking komen voor kwijtschelding. De regeling tot kwijtschelding blijkt uit een brief van de vaste commissie voor Justitie die onderzoek heeft gedaan naar reclasseringsbeleid.¹²²

Voorwaarde om in aanmerking te komen voor kwijtschelding is dat de ex-gedetineerde het programma dat gekoppeld is aan de ISD-maatregel met succes heeft afgerond binnen twee jaar. Daarnaast dient de ex-gedetineerde twee jaar recidivevrij te blijven. Hieraan kan een ex-gedetineerde een recht ontlelen. Het recht wordt verleend, mits aan de voorwaarden wordt voldaan voor deze regeling. Het betreft een bijzondere constructie, omdat deze gebaseerd is op een convenant en niet berust op een wettelijke grondslag. De speciale regeling werkt discriminerend tegenover ex-gedetineerden die schulden hebben bij het CJIB en twee jaar recidivevrij blijven, maar niet veroordeeld zijn tot een ISD-maatregel.

Huisvesting en doorbetaling lasten

In deze paragraaf wordt de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) geanalyseerd met nadruk op de verplichtingen van de Rijksoverheid uit deze wet. De WMO biedt namelijk mogelijkheden om de kosten voor behoud van huisvesting en de vaste lasten die daaraan verbonden zijn, te financieren. De WMO is in het vorige hoofdstuk kort besproken. De WMO kent negen prestatievelden, welke genoemd zijn in artikel 1. De negen prestatievelden zijn:

- 1 *Het bevorderen van de sociale samenhang in en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten;*
- 2 *op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen met problemen met opgroeien en van ouders met problemen met opvoeden;*
- 3 *het geven van informatie, advies en cliëntondersteuning;*
- 4 *het ondersteunen van mantelzorgers, daar onder begrepen steun bij het vinden van adequate oplossingen indien zij hun taken tijdelijk niet kunnen waarnemen, alsmede het ondersteunen van vrijwilligers;*
- 5 *het bevorderen van de deelname aan het maatschappelijke verkeer en van het zelfstandig functioneren van mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en van mensen met een psychosociaal probleem;*
- 6 *het verlenen van voorzieningen aan mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en aan mensen met een psychosociaal probleem ten behoeve van het behouden en het bevorderen van hun zelfstandig functioneren of hun deelname aan het maatschappelijke verkeer;*
- 7 *het bieden van maatschappelijke opvang, waaronder vrouwenopvang en het voeren van beleid ter bestrijding van geweld dat door iemand uit de huiselijke kring van het slachtoffer is gepleegd;*
- 8 *het bevorderen van openbare geestelijke gezondheidszorg, met uitzondering van het bieden van psychosociale hulp bij rampen;*
- 9 *het bevorderen van verslavingsbeleid.*

122 Kamerstukken II 2008/09, 29 270, nr. 26.

Onder maatschappelijke opvang verstaat de Rijksoverheid het tijdelijk bieden van onderdak, begeleiding, informatie en advies aan personen die, door één of meer problemen, al dan niet gedwongen de thuissituatie hebben verlaten en niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving. Prestatieveld twee kan verwarrend zijn als het gaat om jeugdige ex-delinquenten. De WMO ziet jeugdigen tot en met 23 jaar, terwijl Justitie jeugdigen tot en met 18 jaar ziet.

Uit de handreiking van het Samenwerkingsmodel blijkt dat bij (ex-)gedetineerden alle prestatievelden van toepassing zijn met uitzondering van prestatievelden drie en vier. De Rijksoverheid heeft bestuursorganen van de gemeenten de plicht gegeven om deze wet uit te voeren. Op grond van artikel 3 WMO moet de gemeenteraad (raad) één of meer beleidsplannen opstellen voor vier jaren die richting geven aan de door de raad en het college te nemen beslissingen betreffende maatschappelijke ondersteuning. In het plan dient in ieder geval te worden aangegeven wat de gemeentelijke doelstellingen zijn op de negen prestatievelden. Ook dient duidelijk te zijn op welke manier het samenhangende beleid in het kader van maatschappelijke ondersteuning wordt uitgevoerd. Het gaat hierbij met name om de uitvoering van de wet.

Als er gekeken wordt naar de inhoud van de wet blijkt dat het vrijwel onmogelijk is om regels op te stellen die in strijd zijn met de WMO. Dit vanwege het feit dat er geen beleidsinhoudelijke richtlijnen worden geformuleerd. De gemeente dient slechts ervoor te zorgen dat er een beleidsplan wordt vastgesteld. Ook in dit kader heeft de Rijksoverheid ervoor gezorgd dat het geen rechtstreekse verantwoordelijkheid draagt tegenover burgers.

Ook uit de MvT van de WMO blijkt dat gemeenten de verantwoordelijkheid moeten dragen voor de uitvoering van deze wet.¹²³ Om gemeenten te stimuleren bij de uitvoering van de wet bestaat de mogelijkheid dat gemeenten een stimulansuitkering kunnen krijgen op grond van artikel 20 WMO. Een stimulansuitkering houdt in dat de Rijksoverheid de gemeenten stimuleren ten behoeve van maatschappelijke ondersteuning door extra geld uit te keren.

De MMD'er speelt een belangrijke rol als het gaat om behoud van huisvesting. De rol die een MMD'er op zich moet nemen is het onderzoeken of de gedetineerde voor detentie beschikte over een woonruimte. Mocht daar geen sprake van zijn, dan dient de MMD'er te onderzoeken of er bij woningbouwcorporaties mogelijkheden zijn om een zelfstandige woonruimte te krijgen. Het lijkt erop dat tijdens detentie de rechten van de gedetineerden worden gewaarborgd door de PBW. Na afloop van detentie draagt de Rijksoverheid geen rechtstreekse verantwoordelijkheid tegenover ex-gedetineerden.

5.3 Verplichtingen van de gemeenten

Moerings (2011) betoogt dat de overheid een wettelijke plicht heeft tot nazorg voor ex-gedetineerden op basis van de WMO. Moerings geeft alleen niet aan welke overheid de wettelijke opdracht heeft en betoogt dat alleen de WMO nazorg reguleert. Uit dit onderzoek is gebleken dat niet alleen de WMO, maar ook de WWB mogelijkheden biedt om nazorg te verlenen aan ex-gedetineerden.

5.3.1 Inkomen

Een uitkering op grond van de WWB dient in beginsel ook verstrekt te worden op voorwaarde dat er geen sprake is van een voorliggende voorziening, zoals een ander sociale zekerheidsrecht.¹²⁴

¹²³ Kamerstukken II 2004/05, 30 131, nr. 3 (MvT).

¹²⁴ Sociale zekerheidsrechten zijn alle uitkeringen die verstrekt worden door de overheid.

Ook dient de aanvrager aan te kunnen tonen dat hij niet over middelen beschikt om in noodzakelijke kosten van bestaan te voorzien. Dit wordt ook wel gezien als het recht op bijstand van overheidswege. De lokale overheid heeft dus de plicht om de WWB uit te voeren en de uitkering te verstrekken. Daaraan kan de burger een recht ontleen, mits de burger aan de voorwaarden voldoet die de WWB stelt.

De raad heeft de plicht om een verordening op te stellen over het verhogen en het verlagen van de norm.¹²⁵ De verhoging gebeurt door middel van een toeslag op grond van artikel 25 WWB. Voor ex-gedetineerden is het noodzakelijk om te kijken naar de verordeningen en beleidsregels van de gemeente waar hij/zij zich wil vestigen. Gebleken is dat gedetineerden op grond van artikel 13 WWB geen recht hebben op een uitkering, tenzij de gedetineerde deelneemt aan een PP buiten een p.i.

De aanvraag van de WWB wordt gekoppeld aan het woonadres van de aanvrager, welke in artikel 1 wet GBA is gedefinieerd. Dat kan met zich meebrengen dat als een ex-gedetineerde niet over een woonadres beschikt, hij/zij in beginsel ook geen WWB-uitkering kan ontvangen op grond van artikel 40 lid 1 WWB. Dit kan met zich meebrengen dat door het niet beschikken over een woonadres de re-integratie belemmerd kan worden op het gebied van inkomen. Door middel van een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) kan er worden afgeweken.¹²⁶ In grote lijnen komt het erop neer dat dit niet voor alle gemeenten in Nederland geldt. Het gaat om de G31 en gemeenten die bijzonder zijn aangewezen in bijlage onder A van het Besluit maatschappelijke ondersteuning.¹²⁷ Door de afwijking bij AMvB is het toch mogelijk om een uitkering te verstrekken aan degenen die niet beschikken over een woonadres.

Uit de handreiking van het Samenwerkingsmodel blijkt dat gedetineerden uitstromen in gemeenten die niet onder de G31 vallen en die ook niet specifiek in de bijlage zijn vermeld. Om te voorkomen dat de ex-gedetineerde geen uitkering geniet, kan de ex-gedetineerde ervoor zorgen dat hij een briefadres heeft. Mocht degene een briefadres hebben, dan kan de uitkering worden verstrekt zonder dat er conform de bovenstaande methode gehandeld wordt. Mocht de ex-gedetineerde niet over een briefadres dan wel een woonadres beschikken, dan valt degene tussen wal en schip. In het Samenwerkingsmodel wordt echter expliciet de ambitie uitgesproken dat geen enkele ex-gedetineerde tussen wal en schip mag vallen.

Ter illustratie van het onderzoek is het wellicht interessant om een weergave te geven van een gemeente in Nederland die nazorg verleent met betrekking tot een uitkering. In de gemeente Leeuwarden kan een ex-gedetineerde met broodnood een voorschot krijgen op de uitkering op de dag dat hij ontslagen is uit een p.i. De vraag of de ex-gedetineerde beschikt over huisvesting staat niet ter discussie.¹²⁸ Indien een gedetineerde na detentie hoogstwaarschijnlijk beschikt over huisvesting of een briefadres, kan de aanvraag ingediend worden bij de gemeente waar hij/zij zich vestigt.

5.3.2 Arbeid

Inkomen en werk zijn leefgebieden die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Om inkomen te hebben dient er sprake te zijn van arbeid of van een uitkering. Bij het genieten van een uitkering horen verplichtingen.

¹²⁵ De norm is de toeslag bovenop de bijstand. Artikel 25 Wet werk en bijstand gaat over de toeslag voor alleenstaande en alleenstaande ouders. Artikel 30 lid 1 Wet werk en bijstand biedt de mogelijkheid om categorieën aan te wijzen waarvoor de norm kan worden verhoogd of verlaagd. Ook dit moet gereguleerd worden door middel van een verordening.

¹²⁶ Artikel 11 lid 1 Besluit WWB 2007, 16 augustus 2006, *Stb.* 2006, 379 is van toepassing hierop. Daarin wordt er verwezen naar artikel lid 1 onder f Besluit brede doeluitkering sociaal, integratie en veiligheid. 26 april 2005, *Stb.* 2005, 264.

¹²⁷ In artikel 1 lid 1 onder b Besluit brede doeluitkering sociaal, integratie en veiligheid wordt uitvoerig beschreven wie de G31 is.

¹²⁸ Handreiking bij het Samenwerkingsmodel Nazorg volwassen (ex-)gedetineerde burgers, *gemeenten –Justitie*, Den Haag 2009, p. 40.

De doelgroep in deze paragraaf bestaat voornamelijk uit gedetineerden die na afloop van detentie een uitkering aanvragen. In het kader van de WWB draagt het college de verantwoordelijkheid voor het ondersteunen van uitkeringsgerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigden bij arbeidsinschakeling.¹²⁹ Aangezien een uitkering gekoppeld wordt aan arbeid, kan geconstateerd worden dat het college de plicht heeft om regels op te stellen die betrekking hebben op arbeidsinschakeling. Door de verplichting om ondersteuning te verlenen aan niet-uitkeringsgerechtigden heeft de WWB een ruimere reikwijdte dan alleen degenen die een beroep doen op de bijstand. In artikel 7 lid 3 WWB is de verplichting verankerd dat er een nauwe samenwerking plaats moet vinden met het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Deze samenwerking uit zich in een breed scala van protocollen, richtlijnen en beleidsregels. De reikwijdte van deze richtlijnen, protocollen en beleidsregels is voornamelijk van toepassing op beide partijen.

Op grond van artikelen 8 en 10 WWB dient de raad een verordening vast te stellen met betrekking tot arbeidsinschakeling en scholing. Gemeenten hebben de bevoegdheid om dit naar eigen inzicht in te vullen. Hierin kan specifiek een doelgroep worden geformuleerd zoals ex-gedetineerden. Voor de ex-gedetineerde is het relevant om te kijken naar het beleid van de gemeente van herkomst. Daaruit kan het recht op arbeid dan wel het recht op scholing afgeleid worden in het kader van re-integratie.

Vast staat dat de VNG modelverordeningen opstelt, omdat de VNG als belangenbehartiger optreedt namens alle gemeenten.¹³⁰ In de modelverordening staat slechts op welke manier het beleid uitgevoerd moet worden. Regelmatig komt het begrip 'kan' naar voren. De discretionaire bevoegdheid heeft tot gevolg dat de uitvoering kan leiden tot een scala aan beleidsregels die dicteren hoe de verordening uitgevoerd moet worden. Elk college van de gemeente heeft de mogelijkheid om doelgroepen te bestempelen.

Ook in de handreiking van het Samenwerkingsmodel wordt arbeidstoeleiding gekoppeld aan de WWB. Arbeidstoeleiding buiten het kader van de WWB berust volgens de handreiking van het Samenwerkingsmodel niet op een wettelijke grondslag. Indien de ex-gedetineerde een uitkering heeft op grond van de WWB, is het recht op arbeid meer gewaarborgd dan bij degenen die geen uitkering hebben. De uitkeringsgerechtigde moet namelijk elk aanbod van arbeid accepteren en geregistreerd staan als werkzoekende bij het UWV. Verder is de ex-gedetineerde verplicht om gebruik te maken van voorzieningen die door het college worden aangeboden. De ex-gedetineerde die geen uitkering geniet, maar toch een beroep wil doen op het recht op arbeid geniet minder waarborging. Logischerwijs zal dit zich in de praktijk niet in grote mate voordoen, omdat een inkomen noodzakelijk is om te voorzien in primaire levensbehoeften.

5.3.3 Aanvraag identiteitsbewijs

Volgens artikel 3 van de Paspoortwet dient een reisdocument een aantal gegevens te bevatten. Daar hoort ook het adres bij van de aanvrager. Iedere Nederlander heeft op grond van artikel 16a Paspoortwet recht op verstrekking van een identiteitsbewijs, mits hij/zij ingeschreven staat in de GBA van een gemeente. Indien de aanvrager niet over een woonadres of briefadres beschikt, dient de aanvraag van een identiteitsbewijs plaats te vinden in de gemeente 's-Gravenhage. Daar is een speciaal aanvraagloket opgericht voor degenen die niet beschikken over een vaste woon- of verblijfplaats of een briefadres.

¹²⁹ Artikel 7 lid 1 Wet werk en bijstand.

¹³⁰ www.vng.nl → leden → brieven → 2008 → nieuwe modelverordeningen Wet werk en bijstand → Model re-integratie Wet werk en bijstand (geraadpleegd op 15 november 2011).

Uit de handreiking van het Samenwerkingsmodel blijkt dat de meeste gedetineerden na detentie terugkeren naar de gemeente van herkomst.¹³¹ Het heeft niet de voorkeur om gedetineerden zich in te laten schrijven bij de gemeente waar de p.i. is gevestigd, omdat het risico toeneemt dat er moeilijkheden kunnen ontstaan als de (ex-)gedetineerde uitgeschreven is uit de gemeente waar hij zich voor detentie bevond. Gemeenten kunnen kiezen om de huisvesting en de verworven rechten te koppelen aan de inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie (GBA). Inmiddels verworven rechten komen namelijk te vervallen zoals doorbetaling van vaste lasten in het kader van de WMO.

Mocht de gedetineerde in gebreke blijven om een aangifte te doen, kan de gemeente ambtshalve overgaan tot uitschrijving.¹³² Een oplossing om ambtshalve uitschrijving te voorkomen biedt de wet GBA. In artikel 67 wet GBA wordt de mogelijkheid gecreëerd voor een gedetineerde om een briefadres te kiezen. Het briefadres dient in beginsel een adres te zijn in de gemeente van herkomst, zodat het daadwerkelijke woonadres nog steeds de gemeente is waar de gedetineerde zich voor detentie bevond. Daarnaast biedt de wet GBA ook de mogelijkheid om gedetineerden in de gemeente van herkomst ingeschreven te laten staan indien betrokkene korter dan drie maanden detentie ondervindt en een eigen woning achterlaat waar hij na detentie weer terugkeert.¹³³ Overigens moet het briefadres van een natuurlijke persoon zijn, die woonachtig is in de gemeente van herkomst. Een p.i. kan ook als briefadres worden opgegeven.¹³⁴

De inschrijving berust dus op de wet GBA. De vraag rijst dan ook of de wet GBA van invloed is op de re-integratie van de ex-gedetineerde. Het antwoord op deze vraag is bevestigend. Indien gemeenten kiezen om verworven rechten te koppelen aan de wet GBA, kan de koppeling indirect invloed hebben op de re-integratie van de ex-gedetineerde. Uitschrijving uit de gemeentelijke basisadministratie (GBA) van de gemeente kan leiden tot moeilijkheden bij de aanvraag van een identiteitsbewijs en een uitkering.

Uit de wet GBA vloeit in beginsel geen recht voor de burger uit voort. Artikel 78 e.v. van de wet GBA benoemt wel de rechten van de burger. Deze artikelen hebben echter alleen betrekking op een schriftelijk bewijs dat er een wijziging in de GBA heeft plaatsgevonden. In de wet GBA zijn slechts de verplichtingen van de lokale overheden verankerd. Indien er geen 'briefadresgever' is, kan maatschappelijke opvang nog een uitkomst bieden.

Op grond van prestatieveld zeven van de WMO dienen gemeenten te zorgen voor maatschappelijk opvang.¹³⁵ Daaronder valt ook de plicht dat de gemeente regels opstelt met betrekking tot degenen die niet beschikken over een vaste woon- of verblijfplaats of een briefadres. Te denken valt aan een daklozencentrum, waar daklozen zich kunnen inschrijven. De gemeenten die te kenmerken zijn als centrumgemeenten¹³⁶ kunnen bijzondere uitkering krijgen van de Rijksoverheid. Mocht er een daklozencentrum bestaan in de gemeente van herkomst, kan de ex-gedetineerde daar worden ingeschreven.

131 Handreiking bij het Samenwerkingsmodel Nazorg volwassen (ex-)gedetineerde burgers, *gemeenten –Justitie*, Den Haag 2009, p. 31.

132 Artikel 25 en verder wet GBA als de burger geen aangifte doet.

133 Zie artikel 1 wet GBA, definitie: woonadres, onder a. Hierbij is het begrip 'meeste malen' leidend. Het gaat om een periode van een half jaar, waarbij de betrokkene de meeste malen zal overnachten. Meeste malen in deze context kan gezien worden als minimaal drie maanden. Kortom betekent dat de betrokkene maximaal drie maanden in detentie zit.

134 Artikel 67 lid 3 onder C wet GBA.

135 In samenhang met artikel 3 Wet maatschappelijke ondersteuning.

136 De G31 en nog een aantal bijzondere genoemde gemeenten, zoals genoemd in artikel lid 1 onder f Besluit brede doeluitkering sociaal, integratie en veiligheid.

Bovendien geniet de ex-gedetineerde dan het recht op een uitkering. Mocht hier geen sprake van zijn, dan kan degene zich wenden tot de gemeente 's-Gravenhage.¹³⁷

In de handreiking van het Samenwerkingsmodel wordt de groep daklozen als aandachtspunt bestempeld: '(...) *noodzaak GBA inschrijving voor het verkrijgen van een identiteitsbewijs*'. Als de gedetineerde beschikt over huisvesting voor detentie, kan het identiteitsbewijs worden aangevraagd bij de gemeente van herkomst. Voor de MMD'er is dit een aandachtspunt. De geïnterviewde MMD'er van de p.i. Vught gaf aan dat afspraken zijn gemaakt met de gemeente Vught met betrekking tot de aanvraag van het identiteitsbewijs.

5.3.3.1 Kostenvergoeding identiteitsbewijs

De kosten voor de identiteit liggen in principe bij de ex-gedetineerde zelf. In deze paragraaf wordt er gekeken naar de verplichtingen van de gemeenten. De vraag rijst dan ook of deze verplichtingen alleen tegenover ex-gedetineerden gelden en of uit de verplichtingen rechten kunnen worden afgeleid. Gemeenten kunnen kwijtschelding verlenen op basis van artikel 2 lid 2 Besluit Paspoortgelden en artikel 255 Gemeentewet. De gemeentelijke legesverordening is daarin bepalend. De legesverordening dient binnen de kaders van het besluit uitgevoerd te worden. De lokale regelgeving kan een eventuele uitkomst bieden voor kwijtschelding. Indien de verplichting in de verordening zodanig is geformuleerd, kunnen rechten worden afgeleid. Hierbij dient gedacht te worden aan de zinsnede 'de aanvrager heeft recht op kwijtschelding, op voorwaarde dat'. Enerzijds kan de kwijtschelding gezien worden als een gunst van de lokale overheid, maar anderzijds bestaat de mogelijkheid voor de (ex-)gedetineerde de gunst af te dwingen. Het besluit van de gemeente dat daaraan ten grondslag ligt, is namelijk gebaseerd op een beleidsregel dan wel op een verordening.

Een duidelijk voorbeeld van een gemeente die kwijtschelding verleent, is de gemeente Rotterdam. De gemeente Rotterdam verleent kwijtschelding op voorwaarde dat de (ex-)gedetineerde binding heeft met Rotterdam. Binding met de gemeente houdt in dat de (ex-)gedetineerde de laatste drie jaar voor de detentie minimaal twee jaar aantoonbaar in Rotterdam moet hebben gewoond. Dit moet blijken uit de GBA of de inschrijving bij een zorginstelling. Daarnaast dient de gedetineerde langer dan zes weken in detentie te verblijven in een p.i. in de regio Rijnmond. Tevens dient de (ex-)gedetineerde 18 jaar of ouder te zijn en legaal in Nederland te verblijven. De (ex-)gedetineerde kan dus het recht op kostenvergoeding afdwingen, mits hij aan de voorwaarden voldoet. De gemeente Rotterdam heeft ook de plicht om de kosten te vergoeden, mits aan de voorwaarden wordt voldaan. De gemeente Leeuwarden hanteert de regel dat gedetineerden zelf een identiteitsbewijs moeten bekostigen. Indien dat aantoonbaar niet mogelijk is, krijgt de (ex-)gedetineerde toch een identiteitsbewijs, maar worden de kosten verrekend via een machtiging op de uitkering.

5.3.4 Zorg

Op basis van de WMO hebben gemeenten de verplichting om openbare geestelijke gezondheidszorg te bevorderen. Dit valt af te leiden uit prestatievelden vijf en acht. In welke vorm dit gebeurt, kan verschillen per gemeente. Uit het beleid dat daaraan ten grondslag ligt kan een recht voor de (ex-)gedetineerde worden afgeleid. In de WMO wordt zorg niet specifiek genoemd voor ex-gedetineerden. In deze paragraaf wordt gekeken naar de plicht van de gemeenten tegenover gedetineerden die geen verplichte begeleiding opgelegd krijgen, bijvoorbeeld in het kader van de voorwaardelijke invrijheidsstelling.

¹³⁷ De gemeente 's-Gravenhage heeft naast andere gemeente de plicht om een aantal landelijke taken uit te voeren. De grondslag voor deze taken bevinden zich in een scala aan regelingen en wetten.

Uit de handreiking van het Samenwerkingsmodel blijkt dat gemeenten zorg dienen aan te bieden, maar dat ex-gedetineerden zelf de verantwoordelijkheid moeten nemen om zorg te krijgen. Mocht de ex-gedetineerde daar om verzoeken, dan verdient het voor de gemeente de aanbeveling om de afspraken vast te leggen in een privaatrechtelijke overeenkomst.¹³⁸ Een overeenkomst schept over het algemeen wederzijdse rechten en plichten. Van cruciaal belang is dat de ex-gedetineerde beschikt over een verzekering, zodat de zorg gefinancierd kan worden. Over het algemeen heeft elke burger recht op zorg op grond van artikel 11 Zorgverzekeringswet.¹³⁹ De zorgverzekeraar heeft een zorgplicht tegenover de verzekerden.¹⁴⁰ Tot slot is het relevant om te benoemen dat in de handreiking van het Samenwerkingsmodel nadrukkelijk gewezen wordt op het feit dat gemeente het zorgplan dienen te continueren.¹⁴¹ De MMD'er is belast met het opstellen van het zorgplan tijdens detentie.

5.3.5 Schuldhulpverlening

Elke gemeentelijke kredietbank is aangesloten bij de NVVK.¹⁴² Daardoor is het CJIB gebonden aan het convenant met betrekking tot het schuldhulpverleningstraject voor ex-gedetineerden. Mocht de ex-gedetineerde gebruikmaken van het recht op schuldhulpverlening door de gemeentelijke kredietbank, geniet de ex-gedetineerde ook direct het recht op een langere aflossingstermijn dan wel kwijtschelding als hij/zij een ISD-maatregel opgelegd heeft gekregen.

Gebleken is er dat er op dit moment een wetsvoorstel met betrekking tot gemeentelijke schuldhulpverlening is ingediend. De bedoeling is dat de raad een plan moet opstellen dat richting geeft aan de integrale schuldhulpverlening aan de inwoners van haar gemeente.¹⁴³ De gemeente dient in het plan te vermelden wat de doelstelling is van de gemeente en het samenhangende beleid. Tevens dient in het plan te staan welke acties worden ondernomen en welke resultaten de gemeente verwacht te behalen. Het college heeft een bijzondere verantwoordelijkheid. Het college krijgt de verantwoordelijkheid om het plan uit te voeren en is verantwoordelijk voor alle natuurlijke personen die in de gemeente wonen. Dit geldt ook voor personen zonder vaste woon- of verblijfplaats conform artikel 40 WWB. Het Besluit WWB 2007 regelt namelijk dat alle centrumgemeenten daartoe verplicht zijn.

In de MvT van het wetsvoorstel wordt expliciet vermeld dat er niet van rechtswege een recht ontstaat op schuldhulpverlening zoals bij de WWB wel het geval is. Wetstechnisch is de wet te vergelijken met de WMO. Een kaderwet met volledige beleidsvrijheid. Een recht op schuldhulpverlening ontstaat pas nadat het college een beslissing heeft genomen tot aanbod van schuldhulpverlening, aldus de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Een beslissing tot het doen van een aanbod of tot het weigeren is een beslissing in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en derhalve vatbaar voor bezwaar en beroep, hetgeen inherent is aan het begrip rechtsbescherming. Tot slot wordt er een aanwijzing gegeven voor onder andere ex-gedetineerden in de MvT van het wetsvoorstel: *'de integrale schuldhulpverlening moet zo worden vormgegeven dat deze ook adequaat is voor groepen als bijvoorbeeld dak- en thuislozen, ex-gedetineerden en licht verstandelijk gehandicapten'*.

138 Handreiking bij het Samenwerkingsmodel Nazorg volwassen (ex-)gedetineerde burgers, *gemeenten –Justitie*, Den Haag 2009, p. 49.

139 Op grond van artikel 2 en 5 Algemene wet bijzondere ziektekosten dient iedere inwoner van Nederland een zorgverzekering te hebben.

140 In hoofdstuk 2 van het Besluit Zorgverzekeringswet, 28 juni 2005, *Stb.* 2005, 389 worden de rechten van verzekerden uitvoerig beschreven.

141 Handreiking bij het Samenwerkingsmodel Nazorg volwassen (ex-)gedetineerde burgers, *gemeenten –Justitie*, Den Haag 2009, p. 23.

142 <www.degkb.nl> geraadpleegd op 17 november 2011).

143 *Kamerstukken II* 2009/10, 32 291, nr. 3 p. 21 (MvT).

5.3.6 Huisvesting, doorbetaling vaste lasten en maatschappelijke opvang

Dat het beschikken over huisvesting noodzakelijk is voor ex-gedetineerden staat niet ter discussie. Voorzieningen zoals een uitkering en een vergoeding van identiteitsbewijs kunnen namelijk gekoppeld worden aan een woonadres. In deze paragraaf zijn er twee doelgroepen te onderscheiden: gedetineerde beschikt over eigen woonruimte (1), gedetineerde heeft na afloop van detentie geen woonruimte of zicht op een verblijfplaats(2). Voor de tweede groep geldt geen recht, omdat deze groep niet beschikt over huisvesting. Gemeenten hebben de mogelijkheid om de kosten tot behoud van huisvesting te financieren op basis van de WMO. Gemeenten hebben ook de mogelijkheid om dit zelf te reguleren door middel van een verordening die niet gebaseerd is op een wet in medebewind.¹⁴⁴ Ook in dit kader is er sprake van een recht op het behoud van huisvesting, mits wordt voldaan aan de criteria die genoemd zijn in de gemeentelijke verordening of beleidsregel.

Ook de WWB biedt de mogelijkheid om de kosten te vergoeden, namelijk op basis van bijzondere bijstand. Ter illustratie van de verschillende wegen die bewandeld worden om het behoud van huisvesting te bekostigen, wordt een beeld gegeven welke gemeenten vaste lasten doorbetalen op basis van de huidige wetgeving.

De gemeenten Arnhem, Schiedam en Utrecht zijn bereid om bij een detentieperiode van maximaal zes maanden de huur en de vaste lasten door te betalen.¹⁴⁵ In de gemeente Utrecht wordt hiervoor bijzondere bijstand verstrekt in het kader van de WWB. Voorwaarde is dat men niet in kan voorzien in noodzakelijke kosten van bestaan en dat de kosten noodzakelijk zijn. Het college bepaalt of de kosten noodzakelijk zijn. Voor gedetineerden die twee van de drie jaar in Rotterdam hebben gewoond, kan de doorbetaling gunstiger uitpakken. De gemeente Rotterdam vergoedt maximaal één jaar huur en vaste lasten. Indien bij aanvang van detentie niet duidelijk is voor welke periode de gedetineerde detentie ondergaat, vergoedt de gemeente kosten tot de uitspraak. De gemeente Krimpen aan den IJssel vergoedt ook maximaal één jaar huur, maar de bijstand wordt als geldlening verstrekt. Dat houdt in dat de (ex-)gedetineerde het geld dient terug te betalen. In de gemeente Horst aan de Maas pakt het ongunstiger uit voor de gedetineerde dan in de gemeente Rotterdam. De gemeente Horst aan de Maas vergoedt alleen de kosten van de huur, mits de gedetineerde niet langer dan twee maanden in detentie zit. Deze middelen worden pas ingezet als de huurwoning niet doorverhuurd kan worden in de vorm van onderverhuur.

In alle gevallen dient de gedetineerde te beschikken over een zelfstandige woonruimte. De geïnterviewde MMD'er benadrukt dat de verschillen tussen gemeenten groot zijn. Ook de geïnterviewde netwerkadviseur van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) onderschrijft dat er grote verschillen kunnen ontstaan en dat sommige gemeenten verschillen maken tussen (ex-)gedetineerden. De MMD'er dient tijdens detentie te onderzoeken of inschrijving bij een woningbouwcorporatie mogelijk is. Volgens de geïnterviewde MMD'er zijn er veel problemen op het gebied van huisvesting. De meeste woningbouwcorporaties hanteren wachtlijsten. Voor de gedetineerde wordt geen uitzondering gemaakt. Sommige woningbouwcorporaties tellen de jaren van detentie mee als jaren van inschrijving. Dit wordt tevens onderstreept in de handreiking van het Samenwerkingsmodel.

Uit de handreiking van het Samenwerkingsmodel blijkt dat sommige gemeenten overeenkomsten sluiten met woningbouwcorporaties over het huisvesten van bijzondere groepen, bijvoorbeeld de gemeente 's-Hertogenbosch en de gemeente Rotterdam.

144 Artikel 108 lid 1 Gemeentewet. Artikel 108 lid 3 Gemeentewet bepaalt dat de kosten door het Rijk worden vergoed.

145 Hier wordt volstaan met een verwijzing naar pagina 33 van de handreiking van het Samenwerkingsmodel. Indien er rechtstreeks verwezen wordt naar het beleid van de gemeenten neemt het risico toe dat de verwijzing onoverzichtelijk wordt.

De overeenkomst is te kwalificeren als een onderling convenant tussen de gemeenten en de woningbouwcorporaties die wederzijdse verplichtingen en rechten schept. De bijzondere groepen worden niet nader toegelicht in de handreiking van het Samenwerkingsmodel. De gedetineerde kan geen rechten ontleen aan de inhoud van de overeenkomst, tenzij de inhoud van de overeenkomst verankerd is in een beleidsregel of in een verordening en die afdwingbare rechten voor ex-gedetineerden scheppen. Indien de overeenkomst verankerd is in een beleidsregel of een verordening is de beslissing die daarop volgt, aan te merken als een besluit ex. artikel 1:3 Awb dat vatbaar is voor bezwaar en beroep.

Mocht de ex-gedetineerde niet over huisvesting kunnen beschikken na afloop van detentie, biedt de WMO nog een geringe mogelijkheid, namelijk maatschappelijke opvang. Maatschappelijke opvang in de WMO wordt niet bestempeld als een individuele voorziening, maar als een algemene voorziening. Een algemene voorziening is een voorzieningenpakket waarvan alle burgers of een bepaalde doelgroep gebruik kunnen maken.¹⁴⁶ Bij een algemene voorziening geniet de aanvrager in beginsel geen rechtsbescherming.

Uit artikel 26 lid 1 WMO valt af te leiden dat rechtsbescherming alleen van toepassing is bij individuele voorzieningen, welke verankerd zijn in artikel 4 WMO. De gemeente heeft dus de plicht om een algemene voorziening aan te bieden, maar daaruit is niet per definitie een recht af te leiden voor de ex-gedetineerde. Algemene voorzieningen zijn algemeen beschreven en kunnen bestempeld worden als 'doelstellingen in hoofdlijnen'. In een modelverordening beoogd de VNG rechtsbescherming te waarborgen als het gaat om de aanvraag van algemene voorzieningen. In de toelichting staat namelijk: *'op verzoek zal er aan de aanvrager wel een beschikking kunnen worden gegeven, zodat rechtsbescherming gewaarborgd is.'*¹⁴⁷ Een kanttekening is te plaatsen bij de zinsnede 'op verzoek van de aanvrager'. Als er gekeken wordt naar de terminologie betekent dit dat de aanvrager twee verzoeken dient in te dienen om in aanmerking te komen voor rechtsbescherming.

5.4 Waarborging van de verplichtingen

In het vorige hoofdstuk zijn de leefgebieden gekoppeld aan de wet- en regelgeving. Uit de wetten komen verplichtingen naar voren en aan verplichtingen kunnen in enkele gevallen ook rechten worden gekoppeld. Over het algemeen blijkt dat ex-gedetineerden het recht hebben op de leefgebieden. Het recht is echter niet uitputtend. De leefgebieden kunnen gelden voor elke burger, mits wordt voldaan aan de criteria. De criteria zijn over het algemeen niet specifiek gericht op (ex-)gedetineerden met uitzondering van het leefgebied 'kosten tot behoud van huisvesting'. Indien daar beleidsregels aan ten grondslag liggen, geldt het alleen voor (ex-)gedetineerden. Daaruit kan afgeleid worden dat het recht op de leefgebieden in sommige gemeenten gewaarborgd kan zijn. Om tot een eenduidige weergave te komen of het recht op de leefgebieden wordt gewaarborgd, dient er afzonderlijk gekeken te worden naar beleidsregels en verordeningen van alle gemeenten in Nederland en die daarnaast per gemeente kunnen verschillen.

146 <www.beleidsplanwmo.nl> → het beleidsplan → wat verandert er door de wmo → beleid → relatie tussen algemene en individuele voorzieningen (geraadpleegd op 22 november 2011).

147 T.B. Sijtema, *Wet maatschappelijke ondersteuning*, Deventer: Kluwer 2008, p. 317.

Hoofdstuk 6 Decentralisatie en beleidsvrijheid

6.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is kort uiteengezet dat diverse wetten een aanzienlijke mate van beleidsvrijheid creëren. In dit hoofdstuk wordt een beeld geschetst van de mate van beleidsvrijheid en de gevolgen die daaraan verbonden kunnen zijn. Door een aanzienlijke mate van beleidsvrijheid te creëren kunnen de taken van de gemeente die bijdragen aan realisatie van de leefgebieden in het geding komen. De analyse vindt plaats op hoofdlijnen en er wordt geredeneerd vanuit de 'behoefte' van de (ex-)gedetineerde, gebaseerd op het Samenwerkingsmodel. Indien er een artikelsgewijze analyse per wet zou plaatsvinden, kan dat leiden tot een onoverzichtelijk overzicht. Tot slot is het relevant om te vermelden dat in dit hoofdstuk de termen aanvrager, burger en ex-gedeteneerde als synoniemen worden gebruikt. De term aanvrager wordt gehanteerd in het bestuursrecht. De term burger wordt gebruikt in de literatuur, terwijl dit onderzoek geschreven is vanuit het perspectief van de ex-gedeteneerde.

6.2 Beleidsvrijheid van regelgeving

Om te kunnen beoordelen in hoeverre er sprake is van beleidsvrijheid dienen een aantal begrippen vooraf verhelderd te worden. De begrippen beleidsvrijheid, beoordelingsvrijheid en beoordelingsruimte spelen in het bestuursrecht een belangrijke rol, ook wel te kenmerken als rechtsfiguren. In de literatuur blijkt dat deze begrippen veel raakvlak hebben.¹⁴⁸ Beleidsvrijheid impliceert dat het iemand rechtens vrij staat van het gebruik van een recht of een bevoegdheid af te zien in gevallen waarin de voorwaarden voor de rechtmatige uitoefening zijn vervuld.¹⁴⁹ Wel dient degene die een beslissing neemt op de aanvraag rekening te houden met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (ABvBB).¹⁵⁰ Vast staat dat beleidsvrijheid creëren mogelijk is om in de wet te kiezen voor de formulering 'kan'. Dat houdt in dat het bestuursorgaan op grond van de wet de bevoegdheid heeft om beleidsregels op te stellen.¹⁵¹ Beleidsvrijheid impliceert overigens niet 'geheel vrij'. Er dient immers een toetsing plaatsvinden of van die vrijheid rechtens een juist gebruik is gemaakt.¹⁵²

Bij beoordelingsruimte is er in beginsel geen ruimte voor een belangenafweging, maar slechts voor de toepassing van beoordelingscriteria.¹⁵³ Hierbij dient er gedacht te worden aan de interpretatie van vage begrippen die aan de natuurlijke spreektaal zijn ontleend en die door de wetgever niet nader zijn gespecificeerd, zoals het begrip 'huishouden' of het begrip 'noodzakelijk'.¹⁵⁴

Van beoordelingsvrijheid is sprake wanneer de wet een vage term of norm bevat die in de praktijk moet worden gepreciseerd, waartoe het bestuursorgaan een zekere vrijheid krijgt.¹⁵⁵ Hierbij kan men denken aan de zinsnede 'naar het oordeel van'. Op grond van artikel 5 Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) dient de gemeenteraad (raad) plannen op te stellen in het kader van maatschappelijke ondersteuning. De raad heeft de vrijheid om dit op te stellen naar eigen inzicht, mits bepaalde onderwerpen in het beleidsplan worden opgenomen.

148 P. de Haan, Th. G. Drupsteen en R. Fernhout, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, Deventer: Kluwer 2001, p. 97.

149 Met iemand wordt er bedoeld een bestuursorgaan of iemand die naam van het bestuursorgaan handelt, zie paragraaf 6.3.

150 Hierbij dient er gedacht te worden aan het gelijkheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel e.d. Een aantal beginselen zijn gecodificeerd in de Algemene wet bestuursrecht, zoals het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel.

151 Artikel 4:81 lid 1 Algemene wet bestuursrecht.

152 P. Nicolai, B.K. Olivier e.a., *Bestuursrecht*, Amsterdam: Factotum 1994, p. 217.

153 P. de Haan, Th. G. Drupsteen en R. Fernhout, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, Deventer: Kluwer 2001, p. 97-98.

154 R.J.N. Schlössels, *Het specialiteitsbeginsel*, Den Haag: Sdu Uitgevers 1998, p. 167.

155 F.C.M.A. Michiels, *Hoofdzaken van het bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2011, p.139-140.

De raad is tevens verplicht om regels op te stellen voor het college van B&W (college) omtrent de uitvoering van het beleid. Hierbij kan er gedacht worden aan beoordelingsruimte, waarbij er in beginsel geen belangenafweging plaatsvindt. De raad heeft tevens de mogelijkheid om naar eigen inzicht de beoordelingsvrijheid in te perken of te verruimen.

De rechtsfiguren kunnen in één wetsartikel worden opgenomen, bijvoorbeeld door de volgende formulering te kiezen: *‘naar het oordeel van het college kunnen de noodzakelijke kosten van de aanvrager worden vergoed’*. Eerst wordt er gekeken naar de criteria, vervolgens kan een oordeel geveld worden en tot slot kan daaraan een beleidsregel ten grondslag liggen. In het kader van de WWB dient men te voldoen aan de norm dat er geen sprake is van een voorliggende voorziening. Hierbij is er in geen sprake van belangenafweging, omdat er in beginsel niet van de criteria kan worden afgeweken. De beoordelingsruimte wordt daarbij volledig ingeperkt. Gemeenten hebben echter de keuze op grond van artikel 16 WWB om beleid op te stellen in het kader van kostenvergoeding voor het behoud van huisvesting. Indien het beleid op grond van dit artikel wordt opgesteld, is het formeel niet in strijd met de WWB. Uit de inhoud van het artikel blijkt dat het gaat om beleidsvrijheid en beoordelingsvrijheid.

6.2.1 De rechtsfiguren in de Wet maatschappelijke ondersteuning

Uit de WMO blijkt dat gemeenten een inspanningsverplichting hebben tegenover burgers. Op het gebied van individuele voorzieningen zijn er algemene regels opgesteld in de WMO om een aantal prestaties te leveren. Bij individuele voorzieningen op grond van artikel 4 WMO is er sprake van beoordelingsruimte.¹⁵⁶ In welke vorm de uitvoering plaatsvindt, dient in een verordening te zijn opgenomen. Het beleidsplan dient ook betrekking te hebben op algemene voorzieningen. Het valt niet uit te sluiten dat de raad een verordening opstelt, waarin de zinsnede ‘naar het oordeel van’ wordt opgenomen. In de WMO zijn onder de prestatievelden een aantal begrippen genoemd die ruimte voor een andere interpretatie open laten, zoals de formulering: ‘het verlenen van voorzieningen aan mensen met een beperking’. Welke voorzieningen dit zijn, blijkt in ieder geval uit artikel 4 WMO. Het bestuursorgaan heeft hierbij de beoordelingsruimte om het begrip ‘beperking’ te interpreteren. Daarnaast is in artikel 4 WMO duidelijk sprake van beleidsvrijheid. Het gaat om de toetsing van feitelijke voorwaarden. Op het gebied van algemene voorzieningen biedt de WMO volledige beleidsvrijheid aan gemeenten.

6.2.2 Wet werk en bijstand

Op een aantal gebieden biedt de Wet werk en bijstand (WWB) geen beleidsvrijheid. Ter illustratie wordt in deze paragraaf gekeken naar een richtlijn van een gemeente inzake het toekennen van bijzondere bijstand.

In de WWB heeft het college een inspanningsverplichting tegenover personen die algemene bijstand ontvangen. Hierbij horen ook burgers die niet-uitkeringsgerechtigd zijn op grond van artikel 7 WWB. Het college is verplicht om deze burgers te ondersteunen. Dit geldt alleen als het college het aanbieden van een voorziening gericht op arbeidsinschakeling noodzakelijk acht.¹⁵⁷ Hierbij zijn twee belangrijke gezichtspunten op te merken. Allereerst gaat het om het begrip ‘noodzakelijk’. Het college heeft een ruime beoordelingsruimte omtrent het begrip noodzakelijk. Het tweede begrip, ‘ondersteunen’ behoort tot de uitvoering. Hierin geniet het college een ruime mate van beleidsvrijheid. Het college heeft de mogelijkheid om zelf te beslissen op welke manier de ondersteuning wordt uitgevoerd. De raad is verplicht om een verordening op te stellen ex. artikel 8 WWB. De raad is ‘vrij’ om de inhoud van de verordening naar eigen keuze in te vullen, hetgeen bestempeld kan worden als beleidsvrijheid.

¹⁵⁶ Vgl: CRvB 10 december 2008, LJN BG6612.

¹⁵⁷ Artikel 7 lid 1 Wet werk en bijstand.

Omtrent de verlening van bijzondere bijstand kan het college de aanvraag toekennen of weigeren door het geven van een interpretatie aan het begrip 'noodzakelijke kosten van bestaan'. Daaraan kunnen richtlijnen ten grondslag liggen. Volgens de voormalige minister, de Geus, is bijzondere bijstand een kwestie van maatwerk.¹⁵⁸ Per aanvraag dient te worden bekeken of het noodzakelijke kosten zijn. Als het gaat om een toeslag boven de uitkering op grond van artikel 30 WWB is de raad belast met het opstellen van een verordening. In de verordening dient de raad categorieën te noemen die in aanmerking kunnen komen voor een toeslag. De voorgaande plicht gaat gepaard met volledige beleidsvrijheid. Dit wordt uitdrukkelijk onderschreven in de Memorie van Toelichting (MvT) van de WWB.¹⁵⁹ Daarin kan er ook sprake zijn van beoordelingsvrijheid indien de raad een bepaling opneemt met de zinsnede 'naar het oordeel van'.

In hoofdstuk 5 is gebleken dat een aantal gemeenten bijzondere bijstand verlenen om kosten te financieren van gedetineerden voor het behoud van huisvesting. Daarnaast kan bijzondere bijstand worden verleend om de kosten van een identiteitsbewijs te vergoeden. Direct volgend op deze praktische weergave wordt er gekeken naar de wettelijke grondslag van bijzondere bijstand met nadruk op de rechtsfiguren. In artikel 35 lid 1 WWB worden een aantal voorwaarden genoemd om in aanmerking te komen voor een vergoeding. De aanvrager dient (...) 'niet te beschikken over middelen om te voorzien in de uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende kosten van het bestaan die naar het oordeel van het college niet kunnen worden voldaan uit de bijstandsnorm'. Uit dit artikel kunnen twee rechtsfiguren worden afgeleid, namelijk beoordelingsruimte en beoordelingsvrijheid. Het college bepaalt namelijk of het noodzakelijke kosten zijn die voortvloeien uit bijzondere omstandigheden. Het college kan het begrip noodzakelijke kosten definiëren. In de overige leden wordt de bepaling 'kan' verankerd voor andere doelgroepen, namelijk ouderen (boven 65 jaar) en chronisch zieken of gehandicapten, hetgeen beleidsvrijheid met zich mee kan brengen. In artikel 35 lid 1 WWB is deze bepaling achterwege gelaten.

De gemeente 's-Gravenhage bijvoorbeeld, heeft richtlijnen opgesteld inzake het toekennen van bijzondere bijstand.¹⁶⁰ Als het gaat om bijzondere kosten wordt verwezen naar een handboek van de gemeente Den Haag. De beleidsregels geven geen limitatieve weergave wat bijzondere noodzakelijke kosten zijn. Hierbij is het voor de aanvrager, en in het bijzondere voor de (ex-)gedetineerde, nog erg onduidelijk of er sprake kan zijn van bijzondere bijstand met betrekking tot de doorbetaling van woonlasten tijdens detentie. De gemeente Amsterdam is hierin duidelijker. De gemeente Amsterdam benadrukt dat er geen aanspraak op bijstand kan worden gedaan tijdens detentie.¹⁶¹ De gemeente Amsterdam vergoedt echter wel kosten voor het behoud van huisvesting wel op grond van de WWB. De gemeente Amsterdam ziet de doorbetaling van woonlasten als bijzondere bijstand voortvloeiende uit bijzondere omstandigheden, ondanks dat het in strijd is met de WWB.

Ook als het gaat om verlaging van de norm van de inkomensvoorziening geniet het college volledige beleidsvrijheid.¹⁶² Als het gaat om een verhoging van de norm heeft het college de wettelijke verplichting om dat te realiseren, mits er sprake is van hogere algemeen noodzakelijke kosten.

¹⁵⁸ Kamerstukken II 2002/03, 28 870, nr. 3, p.64-55 (MvT).

¹⁵⁹ Kamerstukken II 2002/03, 28 870, nr. 3 (MvT).

¹⁶⁰ Beleidsregels bijzondere bijstand gemeente Den Haag 2011. Te raadplegen via: <www.denhaag.nl> → zoeken → beleidsregels bijzondere bijstand, gepubliceerd op 23 maart 2011 (geraadpleegd op 8 december 2011).

¹⁶¹ Beleidsregels gemeente Amsterdam, uitvoeringspraktijk. Te raadplegen via: <www.werkvoorschriftenwwb.nl> → hoofdstuk 9 bijzondere bijstand → paragraaf 9.7.3 (geraadpleegd op 8 december 2011).

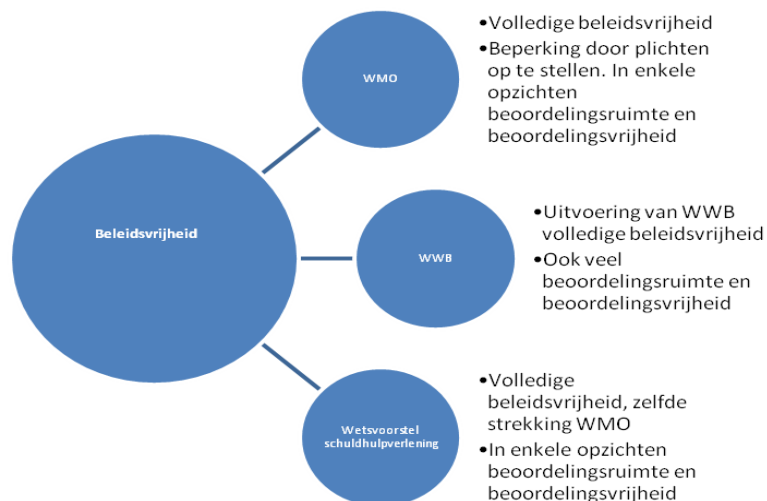
¹⁶² In de artikelen 26 27 en 28 van de Wet werk en bijstand staan de norm van de uitkering. In artikel 31 Wet werk en bijstand wordt een discretionaire bevoegdheid gecreëerd als het gaat om de verlaging van de uitkering bij gehuwden.

6.2.3 Wetsvoorstel Wet gemeentelijke schuldhulpverlening

Het wetsvoorstel Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (het wetsvoorstel) heeft dezelfde strekking als de WMO. De raad heeft de wettelijke verplichting om een plan vast te stellen dat richting geeft aan de integrale schuldhulpverlening aan de inwoners van zijn gemeente. In beginsel zou het begrip schuldhulpverlening te kwalificeren zijn als beoordelingsruimte. In het eerste artikel van het wetsvoorstel wordt echter het begrip schuldhulpverlening gedefinieerd.¹⁶³ Met betrekking tot de definitie van 'inwoner van de gemeente' wordt volstaan met een verwijzing naar de wet GBA.

De maatregelen die in ieder geval in het beleidsplan dienen te worden opgenomen, zijn summier beschreven. In het beleidsplan dient in ieder geval te worden aangegeven: welke resultaten de gemeente wenst te behalen, welke maatregelen het college en de raad nemen om kwaliteit te borgen van de wijze waarop de integrale schuldhulpverlening wordt uitgevoerd, het maximaal aantal weken dat de gemeente nastreeft met betrekking tot de wachttijd en de wijze waarop schuldhulpverlening aan gezinnen met inwonende kinderen wordt vormgegeven. Dit is te bestempelen als 'doelstellingen in hoofdlijnen'.

Daarnaast kan het college schuldhulpverlening weigeren indien een persoon al eerder gebruik heeft gemaakt van schuldhulpverlening. Aan deze bepaling ontleent het college de zogenaamde discretionaire bevoegdheid c.q. beleidsvrijheid. Opmerkelijk is dat in de MvT wordt onderstreept dat het wetsvoorstel naar aanleiding van het bestuursakkoord tot stand is gekomen. De wetten die opgesteld zijn naar aanleiding van het bestuursakkoord kunnen per definitie gekwalificeerd worden als wetten met maximale beleidsvrijheid. Als de wet in werking treedt is het voor de burger, en in het bijzonder de ex-gedetineerde, van belang om een onderzoek te doen naar lokale regelgeving. Hierbij geldt ook weer dat het wetsvoorstel kan leiden tot een scala aan beleidsregels en verordeningen.



Figuur 1.3 Schematische weergave van wetten die beleidsvrijheid creëren.

163 Voor de meest recente versie zie: *Kamerstukken I* 2010/11, 32 291 nr. A.

6.3 Mandaat

Uit dit onderzoek is veelvuldig gebleken dat het college van B&W (college) belast is met de uitvoering van beleidsregels en verordeningen. Het zou voor het college praktisch niet haalbaar zijn om voor elke aanvraag binnen acht weken een beslissing te geven over de aanvraag.¹⁶⁴ In het bestuursrecht speelt namelijk het ‘begrip’ mandaat een aanzienlijke rol.

In de wet wordt onder mandaat verstaan: ‘de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen’.¹⁶⁵ Het bestuursorgaan is veelal het college. Een beleidsmedewerker van de gemeente kan in naam van het college een besluit nemen. De mandaatgever is een bestuursorgaan en de gemandateerde is degene die een besluit kan nemen in naam van een bestuursorgaan. In artikel 10:2 Algemene wet bestuursrecht staat (Awb): ‘een door de gemandateerde binnen de grenzen van zijn bevoegdheid genomen besluit geldt als een besluit van de mandaatgever’. De verantwoordelijkheid blijft dus berusten bij het college. Een bestuursorgaan kan een mandaat verlenen, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.¹⁶⁶ Als het gaat om een beslissing te nemen op bezwaar kan de te nemen beslissing ook gemandateerd worden. Hierbij geldt dat het mandaat niet wordt gegeven aan de zelfde persoon die eerder een besluit heeft genomen door middel van een mandaat.

Dat veel besluiten in mandaat worden genomen, kan relevant zijn voor de burger. De rechtszekerheid kan in het geding komen als voor de ex-gedetineerde niet duidelijk blijkt wie het besluit heeft genomen. De procedure in het kader van rechtsbescherming dient uiteraard wel in een beschikking te worden opgenomen, maar dat betekent niet per definitie dat het voor de ex-gedetineerde duidelijk is. Daarnaast neemt men de kans op de koop toe dat verschillende beleidsmedewerkers een andere interpretatie hebben van hetzelfde onderwerp. Hierin schuilen de begrippen beoordelingsruimte en beoordelingsvrijheid.

6.4 Gevolgen van beleidsvrijheid, beoordelingsruimte en beoordelingsvrijheid

Beleidsvrijheid, beoordelingsruimte en beoordelingsvrijheid brengen een aantal juridische gevolgen met zich mee. Deze gevolgen hebben betrekking op de rechtsbescherming van de aanvrager. Per 1 januari 2012 telt Nederland 415 gemeenten.¹⁶⁷ Al deze gemeenten hebben een raad, een college en een burgemeester. De wetten die genoemd zijn, bieden voor alle organen van de gemeenten de mogelijkheid om beleid op te stellen naar eigen inzicht. Dat betekent theoretisch gezien dat de uitvoering van de WMO per gemeente kan verschillen.

De geïnterviewde MMD'er en de geïnterviewde netwerkadviseur onderstrepen het feit dat de verschillen tussen gemeenten enorm kunnen zijn. Veel gemeenten in de regio Vught bijvoorbeeld, hebben een andere werkwijze. De werkwijze kan voordelig of nadelig zijn voor de (ex-)gedetineerde. Sommige gemeenten hebben personen aangewezen die fungeren als een nazorgcoördinator die belast kan zijn met de beslissing (in mandaat) op de aanvraag van de ex-gedetineerde. Naast de werkwijze kan ook de interpretatie van regelgeving verschillend zijn. In het vorige hoofdstuk is beschreven waarom beleidsvrijheid voordelig of nadelig kan zijn. De gemeente Rotterdam vergoedt de kosten voor het behoud van een woning langer dan de gemeente Leeuwarden. Daarnaast vergoedt de gemeente Rotterdam deze kosten in de vorm van een gift. Sommige gemeenten kiezen ervoor om de kosten te vergoeden door middel van een lening, zoals de gemeente Leeuwarden dat doet bij het verstrekken en vergoeden van een identiteitsbewijs. De geïnterviewde MMD'er benadrukt dat enkele gemeenten in de regio Vught kosten vergoeden voor het behoud van huisvesting, mits er een einddatum bekend is.

¹⁶⁴ Als er in afzonderlijke wetten geen termijn wordt gegeven wanneer het college beschikking dient af te geven, is de Algemene wet bestuursrecht leidend. Artikel 4:13 Algemene wet bestuursrecht geeft een termijn van acht weken aan.

¹⁶⁵ Artikel 10:1 Algemene wet bestuursrecht.

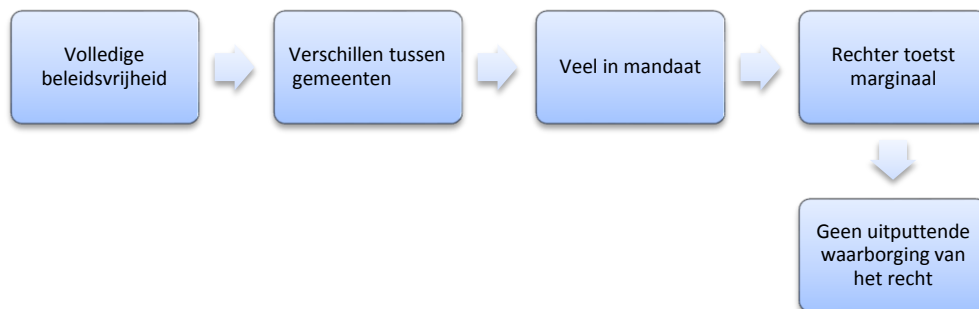
¹⁶⁶ Artikel 10:3 Algemene wet bestuursrecht.

¹⁶⁷ <www.cbs.nl> → methoden → classificaties → gemeentelijke indeling 2012 (geraadpleegd op 8 december 2011).

Bij gedetineerden in voorlopige hechtenis is er vaak geen einddatum bekend. Er is immers geen sprake geweest van een berechting in eerste aanleg. Volgens de MMD'er starten sommige gemeenten toch het traject op, ondanks dat er geen einddatum bekend is. In beginsel lijken de verschillen discriminatoir tegenover ex-gedetineerden die niet in aanmerking komen voor dezelfde voorzieningen. Een beroep op het gelijkheidsbeginsel faalt in deze. Het gelijkheidsbeginsel slaagt alleen, indien beide aanvragers in dezelfde gemeente wonen en de aanvragers zich in een identieke situatie bevinden. Beleidsvrijheid doorkruist het gelijkheidsbeginsel.

In het kader van rechtsbescherming brengt beleidsvrijheid gevolgen met zich mee. Elke burger kan tegen een besluit van het college in bezwaar gaan. Tegen een beleidsregel kan geen bezwaar worden aangetekend. Een beslissing die op een beleidsregel berust, is wel vatbaar voor bezwaar. Nadat een beslissing op bezwaar heeft plaatsgevonden, kan de aanvrager beroep instellen bij de rechtbank. De rechter kan in beginsel het besluit geheel of gedeeltelijk vernietigen.¹⁶⁸ Verder kan de rechter de rechtsgronden en de feiten ambtshalve aanvullen.¹⁶⁹ De gevolgen bij geheel of gedeeltelijke vernietiging kunnen in stand blijven. De rechter heeft daarbij een vrije keuze.¹⁷⁰ Hierbij dient wel een kanttekening te worden geplaatst. Bij beleidsvrijheid kan er geen volledige toetsing plaatsvinden door de rechter. Dit wordt ook wel gezien als een 'marginale toetsing'.¹⁷¹ Marginale toetsing houdt in dat de rechter 'niet op de stoel van het bestuur mag gaan zitten'.

De rechter pleegt een redelijkheidstoets en beoordeelt daarbij of het bestuursorgaan een besluit in redelijkheid had mogen nemen.¹⁷² Beleidsvrijheid en marginale toetsing zijn afhankelijke begrippen van elkaar: hoe meer beleidsvrijheid, hoe marginaler de toetsing.¹⁷³ De rechter dient dus beleidsvrijheid van gemeenten te respecteren en terughoudend te zijn. Ook bij beoordelingsvrijheid is er sprake van een marginale toets. Het gevolg voor de ex-gedetineerde in dit geval is dat de rechter niet per definitie het beleid kan wijzigen en kan beoordelen of het beleid dient te worden aangepast. Alleen bij beoordelingsruimte is er sprake van een integrale toetsing.¹⁷⁴ De rechter toetst volledig aan de interpretatie van het begrip en kan ambtshalve de feiten aanvullen. De rechtsbescherming in deze brengt meer zekerheid met zich mee.



Figuur 1.4 Gevolgen van beleidsvrijheid

168 Zie artikel 8:72 lid 1 Algemene wet bestuursrecht.

169 Artikel 8:69 lid 2 en 3 Algemene wet bestuursrecht.

170 Artikel 8: 72 lid 4 Algemene wet bestuursrecht.

171 B.F. Assink, *Rechterlijke toetsing van bestuurlijk gedrag*, Utrecht: Kluwer 2007, p. 44-45.

172 Vgl: P.J.J. van Buuren, J.E.M. Polak en R.J.G.M. Widdershoven (red.), *AB klassiek: standaarduitspraken bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2003, p. 65. In de zesde druk komt de definitie niet ter sprake. Een redelijkheidstoets houdt in dat de rechter toetst of de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht zijn genomen, zoals het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel.

173 G.E van Maanen & R. de Lange, *Onrechtmatige overheidsdaad: rechtsbescherming door de burgerlijke rechter*, Deventer: Kluwer 2005, p. 44.

174 F.C.M.A. Michiels, *Hoofdzaken van het bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2011, p. 140.

6.5 Slot

Over het algemeen blijkt dat er sprake is van veel beleidsvrijheid. Door beleidsvrijheid te creëren ontstaat de mogelijkheid dat het beleid per gemeente inhoudelijk kan verschillen. Door maximale beleidsvrijheid te creëren, ontstaat zelfs de mogelijkheid om geen beleid op te stellen. Gebleken is dat de rechtsfiguren beleidsvrijheid, beoordelingsvrijheid en beoordelingsruimte ook een rol spelen bij de toekenning van een voorziening. Beleidsvrijheid, beoordelingsruimte en beoordelingsvrijheid kunnen in één artikel worden geïmplementeerd. Veel besluiten worden in mandaat genomen, waardoor het risico kan ontstaan dat elke ambtenaar een andere interpretatie kan hebben van het begrip 'noodzakelijk'. Tot slot is duidelijk geworden dat beleidsvrijheid, beoordelingsruimte en beoordelingsvrijheid juridische gevolgen met zich mee brengen met betrekking tot de rechtsbescherming van de aanvrager.

Hoofdstuk 7 Relatie tussen het Samenwerkingsmodel en de wettelijke grondslag

7.1 Inleiding

In het hier beschreven onderzoek staat de vraag centraal of de taken van de gemeenten, zoals die voortvloeien uit het Samenwerkingsmodel, een bijdrage leveren aan realisatie van de leefgebieden ter bevordering van de re-integratie van ex-gedetineerden. Uit de wet en het Samenwerkingsmodel is het recht op de leefgebieden af te leiden. In dit hoofdstuk wordt de juridische relatie tussen het Samenwerkingsmodel en de wet onderzocht met nadruk op het aspect beleidsvrijheid. Hierin staat centraal of de wet- en regelgeving met elkaar overeenstemmen en of er sprake kan zijn van discrepanties.

7.2 Verhouding wettelijke grondslag en het Samenwerkingsmodel

Uit onderhavig onderzoek is duidelijk gebleken dat uit het Samenwerkingsmodel en de handreiking blijkt dat gemeenten een bepaalde verantwoordelijkheid hebben tegenover (ex-)gedetineerden. Gemeenten hebben een inspanningsverplichting tegenover ex-gedetineerden. Een inspanningsverplichting is het tegenovergestelde van een resultaatsverplichting. Een resultaatsverplichting biedt namelijk meer waarborging, omdat het behaalde resultaat aantoonbaar en meetbaar moet zijn. De juridische grondslag van het recht op de leefgebieden is veelal niet specifiek gericht op ex-gedetineerden, maar op burgers in het algemeen. In termen van de WMO wordt er gesproken over 'kwetsbare groepen' en in de WWB wordt gesproken over (ex-)gedetineerden als het gaat om de verlening van bijzondere bijstand.¹⁷⁵ In het Samenwerkingsmodel zijn de taken meer te kwalificeren als doelstellingen die algemeen zijn geformuleerd. Vandaar dat er ook naar de handreiking van het Samenwerkingsmodel wordt gekeken.

7.3 Identiteitsbewijs

Als het gaat om de aanvraag van het identiteitsbewijs schept het Samenwerkingsmodel een 'recht' voor de (ex-)gedetineerde. De (ex-)gedetineerde kan echter het recht dat in het Samenwerkingsmodel wordt geschept niet afdwingen. Gemeenten zijn namelijk niet verplicht om gehoor te geven aan de inhoud van het Samenwerkingsmodel. Uit het Samenwerkingsmodel blijkt dat iedere gedetineerde de mogelijkheid moet hebben om tijdens detentie een identiteitsbewijs aan te vragen. Gemeenten dienen te zorgen voor een tijdige afhandeling daarvan. Uit de handreiking van het Samenwerkingsmodel blijkt dat het nog een aandachtspunt is hoe een identiteitsbewijsaanvraag tijdens detentie praktisch gerealiseerd kan worden. Op grond van artikel 3 Paspoortwet is de uitvoerende instantie, de gemeente, verplicht voor de aanvraag van een identiteitsbewijs vingerafdrukken af te nemen. Daarnaast dient de aanvrager ook te beschikken over pasfoto's. De vraag rijst dan in hoeverre penitentiaire inrichtingen (p.i.'s) beschikken over technische voorzieningen om de vingerafdrukken af te nemen en pasfoto's te maken. In het Samenwerkingsmodel staat dat 'iedere gedetineerde de mogelijkheid heeft (...)'. De nadruk ligt op de woordkeuze 'iedere'. 'Iedere' houdt in dat er geen onderscheid gemaakt kan worden tussen gedetineerden. In hoofdstuk 5 is gebleken dat de aanvraag van een identiteitsbewijs gekoppeld kan worden aan de wet Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (wet GBA).

¹⁷⁵ Dit geldt overigens niet voor alle gemeenten. Ter illustratie is in het vorige hoofdstuk gekeken naar richtlijnen van de gemeente Amsterdam als het gaat om bijzondere bijstand voor (ex-)gedetineerden.

Indien de gemeente waar de p.i. is gevestigd kwijtschelding verleend op voorwaarde dat de gedetineerde binding heeft met de gemeente, kan het moeilijk zijn voor de gedetineerde om in aanmerking te komen voor kwijtschelding.¹⁷⁶

7.4 Huisvesting

Huisvesting kan vanuit verschillende perspectieven worden benaderd. Allereerst wordt er gekeken naar personen die niet over huisvesting beschikten voor detentie. Gemeenten hebben een inspanningsverplichting als het gaat om het creëren van voldoende woonruimte. Deze verhouding strookt in beginsel met hetgeen in het ESH is vermeld omtrent huisvesting. In het Samenwerkingsmodel wordt de nadruk gelegd op (ex-)gedetineerden. Een inspanningsverplichting betekent overigens niet dat de gemeenten deze taak naast zich neer kunnen leggen. Uit de handreiking van het Samenwerkingsmodel blijkt dat de gemeente 's-Hertogenbosch afspraken met woningbouwcorporaties heeft gemaakt omtrent huisvesting voor ex-gedetineerden. Vanuit dit perspectief bezien komen de relatie tussen het Samenwerkingsmodel en de wettelijke grondslag met elkaar overeen. In het Samenwerkingsmodel wordt echter specifiek de verplichting genoemd tegenover ex-gedetineerden. Indien het niet mogelijk is om in aanmerking te komen voor een zelfstandige ruimte kan een beroep gedaan worden op maatschappelijke opvang. De wet biedt voor maatschappelijke opvang meer handvaten dan het Samenwerkingsmodel en de handreiking van het Samenwerkingsmodel. Op grond van de WMO dient elke gemeente in een beleidsplan op te nemen in welke vorm de doelstellingen worden bereikt in het kader van maatschappelijke opvang. Centrumgemeenten worden daarin meer gestimuleerd, omdat centrumgemeenten een bijzondere uitkering kunnen krijgen van de Rijksoverheid.

Als het gaat om de juridische relatie tussen het Samenwerkingsmodel en de wet met betrekking tot gedetineerden die beschikten over huisvesting voor detentie kan er worden gezegd dat het Samenwerkingsmodel een specifiekere 'recht' schept dan de wet. In het Samenwerkingsmodel staat dat gemeenten dienen te zorgen voor continuïteit van bestaande huisvesting bij kortdurende detentie. Met kortdurend wordt bedoeld: korter dan zes maanden. Sommige gemeenten bieden de voorzieningen aan voor een langere periode, zoals de gemeente Rotterdam.¹⁷⁷ De gemeente Horst aan de Maas daarentegen, geeft aan (ex-)gedetineerden het recht op doorbetaling van vaste lasten, mits de gedetineerde niet langer dan twee maanden in detentie zit.

7.5 Schuldhulpverlening

In het Samenwerkingsmodel en in de bijbehorende handreiking zijn de taken op het gebied van schuldhulpverlening summier beschreven. Een wettelijke grondslag om in aanmerking te komen voor schuldhulpverlening ontbreekt. In het Samenwerkingsmodel staat dat het Gevangeniswezen moet streven om schulden tijdens detentie in kaart te brengen. De gemeenten hebben daarin een regisserende rol. Gemeenten dienen namelijk de toeleiding tot schuldhulpverlening voor de (ex-)gedetineerden mogelijk te maken. Door de autonomie die gemeenten hebben om schuldhulpverlening te reguleren, is het onmogelijk om de relatie tussen het Samenwerkingsmodel en de wettelijke grondslag te beschrijven. Met het oog op het nieuwe wetsvoorstel kan gezegd worden dat het wetsvoorstel meer waarborging biedt dan het Samenwerkingsmodel. Het wetsvoorstel schept verplichtingen voor de gemeenten.

¹⁷⁶ Met binding wordt verwezen naar de gemeente Rotterdam in de handreiking van het Samenwerkingsmodel. Handreiking bij het Samenwerkingsmodel Nazorg volwassen (ex-)gedetineerde burgers, *gemeenten –Justitie*, Den Haag 2009, p.28.

¹⁷⁷ Zie hoofdstuk 4

7.6 Inkomen en werk

Een uitkering kan een uitkomst bieden voor het hebben van een inkomen. Een uitkering wordt gekoppeld aan een arbeidstoeleidingstraject. In het Samenwerkingsmodel wordt de doelstelling geformuleerd dat alle (ex-)gedetineerde burgers na afloop van detentie een vorm van arbeid, scholing en of dagbesteding hebben. Indien dit niet gerealiseerd is, kunnen alle ex-gedetineerde burgers voorzien in noodzakelijke bestaansmiddelen door middel van een uitkering. Met noodzakelijke bestaansmiddelen wordt een voorschot op de bijstandsuitkering bedoeld. Op grond van de WWB is het college van B&W (college) verplicht om een uitkering te verlenen, mits voldaan wordt aan de criteria die de WWB stelt. Het Samenwerkingsmodel maakt geen onderscheid in leeftijd. Het Samenwerkingsmodel is opgesteld voor alle ex-gedetineerde volwassen burgers. Gezien de afschaffing van de Wet investeren in jongeren kan worden gesteld dat een aanvrager die jonger is dan 27 jaar de eerste vier weken geen inkomsten geniet. Dit blijkt tevens uit de wetswijziging in de WWB. Hieruit is af te leiden dat het Samenwerkingsmodel in beginsel geen ruimte laat om personen jonger dan 27 jaar de eerste vier weken uit te sluiten van bijstand. Voor lokale overheden is de wet bepalend. Dit betekent dat het Samenwerkingsmodel en de wet hierin twee verschillende uitgangspunten hebben. Wel dient erbij gezegd te worden dat het Samenwerkingsmodel in 2009 is opgesteld, terwijl de WWB per 1 januari 2012 is gewijzigd. Hierbij kan geconstateerd worden dat er sprake is van een discrepantie.

Ook als het gaat om niet-uitkeringsgerechtigden heeft het college een inspanningsverplichting tegenover alle burgers in de gemeente met betrekking tot arbeidsinschakeling. In het Samenwerkingsmodel worden deze verplichtingen genoemd voor de gemeenten. Deze verplichtingen zijn gebaseerd op de WWB. De WWB geldt in beginsel niet voor gedetineerden. Gedetineerden die deelnemen aan een extramuraal penitentiaal programma (PP) hebben echter wel recht op een uitkering. Het college dient binnen vier weken na de datum van aanvraag een voorschot te verlenen.¹⁷⁸ Het college is niet verplicht om direct een voorschot te verlenen indien de aanvraag na detentie is ingediend. Deze indruk wordt wel gewekt in het Samenwerkingsmodel. De Rijksoverheid dient voorzieningen te creëren in de p.i. om de aanvraag van een uitkering tijdens detentie mogelijk te maken. Dit berust op een onderlinge afspraak tussen de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Rijksoverheid. Deze verplichting berust niet op een wettelijke grondslag. Uit deze bevinding is af te leiden dat het Samenwerkingsmodel meer verplichtingen schept als het gaat om de praktische uitvoering van een aanvraag.

Overigens blijkt uit de handreiking van het Samenwerkingsmodel dat de Medewerker Maatschappelijke Dienstverlener (MMD'er) belast is met de informatieoverdracht aan de gemeenten. De gemeenten hebben hierdoor wel de mogelijkheid om een uitkering te verlenen als de gedetineerde al dan niet door een MMD'er om een uitkering verzoekt. De verhouding van de wet tot het Samenwerkingsmodel met betrekking tot een uitkering tijdens deelname aan een PP buiten een p.i. is strijdig. Het Samenwerkingsmodel schept de verplichting om de uitkering te laten herleven op de dag van ontslag. Een gedetineerde die deelneemt aan een extramuraal PP is wettelijk niet ontslagen van detentie.

¹⁷⁸ Artikel 52 lid 1 Wet werk bijstand.

7.7 Zorg

In onderhavig onderzoek is gebleken dat het leefgebied zorg te kwalificeren is als een leefgebied waar de Rijksoverheid en de lokale overheden weinig verplichtingen hebben na afloop van detentie. Alleen door middel van 'prestatieveld acht' (*het bevorderen van openbare geestelijke gezondheidszorg, met uitzondering van het bieden van psychosociale hulp bij rampen*) van de WMO hebben gemeenten een inspanningsverplichting om openbare geestelijke gezondheidszorg te bevorderen. In het Samenwerkingsmodel wordt louter geambieerd dat alle ex-gedetineerden na afloop van detentie beschikken over een zorgverzekering. Er wordt ook een bepaalde verantwoordelijkheid gelegd bij zorginstellingen.

Zorginstellingen zijn op grond van de handreiking van het Samenwerkingsmodel primair verantwoordelijk voor de openbare geestelijke gezondheidszorg. Het bevorderen van zorg door gemeenten kan in allerlei vormen, aangezien de WMO volledige beleidsvrijheid creëert. Er worden dan ook geen taken genoemd voor de gemeenten na afloop van detentie. Gemeenten worden alleen gestimuleerd door de handreiking van het Samenwerkingsmodel om met ketenpartners, zoals zorginstellingen, in overleg te gaan. Uit een onderzoek naar de implementatie van het Samenwerkingsmodel blijkt dat het leefgebied zorg het 'grootste zorgenkind' is.¹⁷⁹ Hiermee wordt er bedoeld dat het leefgebied zorg erg summier is beschreven en dat de uitvoering allerlei gebreken kent. De juridische relatie tussen het beleid van de gemeenten en het Samenwerkingsmodel is derhalve niet te beschrijven. Tot slot is het relevant om te benoemen dat de netwerkadviseur van het DJI deze bevinding in een interview heeft onderstreept.

7.8 Slot

Veel taken die in het Samenwerkingsmodel beschreven zijn, berusten op een wettelijke grondslag. De taken die in de wet zijn genoemd, geven geen specifieke richting op welke manier de uitvoering moet gebeuren. Het Samenwerkingsmodel en de bijbehorende handreiking bieden daarvoor richtlijnen. In enkele opzichten komen de wet en het Samenwerkingsmodel met elkaar overeen. Ondanks dat er sprake is van veel beleidsvrijheid bij de uitvoering van de wetten die betrekking hebben op de nazorg, biedt het Samenwerkingsmodel een richtlijn voor alle gemeenten in Nederland. In de handreiking van het Samenwerkingsmodel wordt regelmatig verwezen naar gemeenten die de nazorg aan ex-gedetineerden verankerd heeft in beleidsregels.

179 K. van Duijvenbooden & W. Pattje, *Stand van zaken, Implementatie Samenwerkingsmodel Nazorg binnen het gevangeniswezen en binnen gemeenten*, VNG en Gevangeniswezen: Den Haag 2010, p.9. Te raadplegen via: <www.vng.nl> → beleidsvelden → veiligheid → ex-gedetineerden → rapportage nazorg ex-gedetineerden (geraadpleegd op 8 december 2011).

Hoofdstuk 8 Conclusies en aanbevelingen

8.1 Inleiding

Door de beantwoording van de vijf deelvragen is het mogelijk geworden om tot conclusies te komen. De conclusies leiden tot een beantwoording van de centrale vraag: *'Kunnen de taken van de gemeenten, zoals die voortvloeien uit het Samenwerkingsmodel, een bijdrage leveren aan realisatie van de leefgebieden, zodat de re-integratie van ex-gedetineerden bevordert.* Daarnaast worden de belangrijkste conclusies getrokken die gebaseerd zijn op de vijf deelvragen. De aanbevelingen die geformuleerd worden, richten zich op het beleid van de Rijksoverheid en de lokale gemeenten.

8.2 Conclusies

Als het gaat om de definities van resocialisatie en re-integratie kan geconcludeerd worden dat tussen deze begrippen een principiële verschil bestaat. De term re-integratie heeft een ruimere strekking. Op basis van de literatuur en met het oog op de Memorie van Toelichting (PBW) van de Penitentiaire beginselenwet (PBW) en de voorwaardelijke invrijheidsstelling kan geconcludeerd worden dat resocialisatie beperkt is tot de periode van detentie. Sommige wetenschappers spreken over een recht op resocialisatie, omdat de overheid de wettelijke opdracht heeft om activiteiten aan te bieden die gericht zijn op terugkeer naar de maatschappij.

De definitie van re-integratie heeft veel raakvlakken met de definitie van resocialisatie. Re-integratie vindt namelijk plaats na afloop van detentie. Re-integratie is de uiteindelijke doelstelling dat (ex-)gedetineerden weer worden opgenomen in het maatschappelijke leven. Geconcludeerd kan worden dat resocialisatie en nazorg strategieën zijn om de doelstelling re-integratie te bereiken. Tevens kan de conclusie worden getrokken dat de begrippen reclasseren en rehabiliteren vaak in verband gebracht worden met (ex-)gedetineerden. Reclassering speelt alleen een rol als er sprake is van een gedwongen kader.

8.2.1 Wettelijke grondslag

Gemeenten zijn belast met het re-integratieproces van ex-gedetineerden. Het overdragen van de taken is op een bijzondere wijze gebeurd, namelijk door middel van het bestuursakkoord en het Samenwerkingsmodel. Uit de literatuur blijkt dat de juridische status van het bestuursakkoord en het Samenwerkingsmodel onduidelijk zijn. Op basis van een analyse, welke is uitgevoerd in het kader van dit onderzoek, kan geconcludeerd worden dat het bestuursakkoord en het Samenwerkingsmodel alleen reiken tot de verhouding tussen de partijen die betrokken zijn. Kortom kunnen burgers, en in het bijzonder (ex-)gedetineerden, zich niet beroepen op hetgeen in het bestuursakkoord en het Samenwerkingsmodel staat. Ook gemeenten hoeven zich niet gebonden te voelen aan hetgeen in het Samenwerkingsmodel is beschreven, omdat het Samenwerkingsmodel niet juridisch bindend is. Belangrijk is om te kijken naar objecten van het bestuursakkoord en het Samenwerkingsmodel. Objecten zijn verplichtingen die berusten op een wettelijke dan wel een juridische grondslag.

De handreiking van het Samenwerkingsmodel is grotendeels gebaseerd op objecten. De handreiking beschrijft op welke manier het Samenwerkingsmodel uitgevoerd moet worden. Geconcludeerd kan worden dat de Wet werk bijstand (WWB) betrekking heeft op inkomen en werk. Voor personen die jonger zijn dan 27 jaar gelden strengere regels voor de aanvraag van een bijstandsuitkering. Dit kan pas gerealiseerd worden na vier weken te hebben gesolliciteerd naar werk, de zogenaamde 'zoekperiode'.

Tevens kan geconstateerd worden dat gedetineerden in beginsel geen recht hebben op een uitkering. Gedetineerden die deelnemen aan een PP buiten een penitentiaire inrichting (p.i.), hebben echter wel recht op een uitkering. De Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) kan betrekking hebben op het beschikken over een huisvesting. Als het gaat om het behoud van huisvesting heeft het grotendeels betrekking op de WWB. Op basis van de WMO hebben gemeenten de mogelijkheid om beleid op te stellen. Als het gaat om de vergoeding van de kosten van een identiteitsbewijs kan geconcludeerd worden dat de kosten vergoed worden op basis van de WWB. Eveneens kan gesteld worden dat de kosten vergoed door middel van een gemeentelijke verordening vergoed kunnen worden, die niet gebaseerd is op de WWB. Gemeenten beschikken namelijk over een autonome bevoegdheid. Hieruit valt af te leiden dat er diverse verschillen kunnen ontstaan tussen gemeenten.

Met betrekking tot schuldhulpverlening is te concluderen dat iedere gemeente op grond van de Gemeentewet de bevoegdheid heeft om dit zelf te reguleren. Geconcludeerd kan worden dat gemeenten ook de mogelijkheid hebben om schuldhulpverlening niet te reguleren. Met betrekking tot schuldhulpverlening is er een wetsvoorstel in behandeling. Uit het wetsvoorstel valt af te leiden dat gemeenten verplicht zijn om integrale schuldhulpverlening door middel van beleid te reguleren. De nadruk dient daarbij ook gelegd te worden op de doelgroepen ex-gedetineerden en daklozen. Aangezien de integrale schuldhulpverlening vrijwel bij de meeste gemeenten al gebeurt, biedt het wetsvoorstel niet per definitie meerwaarde aan het realiseren van het leefgebied schuldhulpverlening.

Gemeenten zijn verplicht om de openbare geestelijke gezondheidszorg te bevorderen in de gemeente. Deze bepaling in de WMO is echter niet specifiek en tevens niet meetbaar. Indien de bepaling meetbaar zou zijn, bestond de mogelijkheid om te concluderen of de taken van de gemeenten bijdragen aan realisatie van het leefgebied zorg. Het recht op zorg is een algemeen recht voor elke burger en geldt dus niet specifiek voor ex-gedetineerden.

8.2.2 Recht op realisatie van de leefgebieden

Om de centrale vraag volledig te kunnen beantwoorden is het noodzakelijk om eerst te beantwoorden of er sprake is van een recht op de leefgebieden. Op basis van onderhavig onderzoek kan op twee mogelijkheden de interpretatie plaatsvinden, namelijk een enge interpretatie en een ruime interpretatie. Enerzijds kan er geconcludeerd worden dat alle burgers het recht op de leefgebieden hebben, mits er wordt voldaan aan de gestelde criteria. Kortom hebben niet alleen ex-gedetineerden een recht op de leefgebieden. De WWB, de WMO en de overige regelgeving gelden namelijk tevens voor burgers die niet in detentie hebben gezeten. Anderzijds kan er geconcludeerd worden dat alleen ex-gedetineerden een recht op de leefgebieden hebben met betrekking tot het behoud van huisvesting. Om in aanmerking te komen voor doorbetaling van vaste lasten, dient een burger in detentie te zitten of gedetineerd te zijn geweest. Daarnaast kunnen beleidsregels opgesteld worden die specifiek gericht zijn op leefgebieden die kunnen bijdragen re-integratie van (ex-)gedetineerden. Hierbij valt te denken aan de vergoeding van een identiteitsbewijs en voorrang bij schuldhulpverlening. Het recht ontstaat alleen als een burger in detentie heeft gezeten. Hiervan is alleen sprake als gemeenten vaste lasten doorbetalen tijdens detentie en indien beleidsregels specifiek gericht zijn op (ex-)gedetineerden.

8.2.3 Verplichtingen die voortvloeien uit de wettelijke grondslag

Geconcludeerd kan worden dat gemeenten een inspanningsverplichting hebben tegenover ex-gedetineerden. Dit blijkt uit het Samenwerkingsmodel en de objecten die daarop gebaseerd zijn. Gemeenten zijn verplicht om de leefgebieden te waarborgen, mits de (ex-)gedetineerde voldoet aan de criteria die in de beleidsregels zijn beschreven.

Als er inhoudelijk naar de wettelijke grondslag wordt gekeken kan geconcludeerd worden dat de Rijksoverheid geen verplichting heeft tegenover ex-gedetineerden. Bovendien kan geconstateerd worden dat het recht op inkomen minder gewaarborgd is door de wetswijziging van de WWB. De wetswijziging heeft het gevolg met zich meegebracht dat jongeren onder de 27 jaar zonder gezinsleden ouder dan 27 jaar de eerste vier weken geen beroep kunnen doen op bijstand. Voor deze groep geldt er dus geen waarborging van het leefgebied inkomen. Direct volgend op deze conclusie kan worden gesteld dat het feit dat geen enkele ex-gedetineerde tussen wal en schip mag vallen, strijdig is met het uitgangspunt van de WWB.

De Rijksoverheid heeft alleen verplichtingen tegenover gemeenten. Op basis van de WWB en de WMO zijn gemeenten verplicht om beleidsregels en verordeningen op te stellen. Deze verplichting kan zich uiten in een scala van verordeningen, beleidsregels en richtlijnen. Per gemeente kan de inhoud verschillen. Geconcludeerd kan worden dat het recht op arbeid bestaat, maar dat het recht op arbeid gekoppeld is aan de WWB. Het college van B&W (college) is op grond van de WWB verplicht om uitkeringsgerechtigden te ondersteunen bij arbeidsinschakeling. Ook niet uitkeringsgerechtigden hebben recht op arbeid op basis van de WWB. Deze verantwoordelijkheid betreft een inspanningsverplichting.

Bovendien is het zo dat gemeenten met betrekking tot het realiseren van de leefgebieden van ex-gedetineerden veel beleidsvrijheid genieten bij de uitvoering van de wetten. Daarnaast kan het zijn, dat de artikelen van deze wetten ook beoordelingsvrijheid en beoordelingsruimte bevatten. Dit kan ertoe leiden dat gemeenten kunnen kiezen om geen beleidsregels op te stellen die betrekking hebben op de nazorg voor ex-gedetineerden. Bovendien hebben de rechtsfiguren beoordelingsvrijheid en beleidsvrijheid invloed op de rechtsbescherming van de ex-gedetineerde. Indien er sprake is van beoordelingsvrijheid en beleidsvrijheid toetst de rechter marginaal.

8.2.4 Centrale vraag

Bij de uitvoering van de taken dient de vraag gesteld te worden of de taken en de rechten die daaruit af te leiden zijn, gewaarborgd worden. Geconcludeerd kan worden dat gemeenten een aanzienlijke mate van beleidsvrijheid genieten, waardoor zelfs de mogelijkheid ontstaat om de taken niet uit te voeren. De taken die opgedragen zijn aan de gemeenten waarborgen niet per definitie het recht op de leefgebieden van ex-gedetineerden. Door de wijze waarop de taken zijn overgedragen komt dat de waarborging in het geding. Gemeenten zijn niet bij wet verplicht om al deze taken uit te voeren. Integendeel, de wet biedt gemeenten de mogelijkheid om deze taken ook in het algemeen uit te voeren en niet alleen voor ex-gedetineerden. De WMO en het wetsvoorstel gemeentelijke schuldhelpverlening verplichten gemeenten om beleidsregels op te stellen. Ook de WWB waarborgt het recht op inkomen en werk niet volledig vanwege het feit dat gemeenten beleidsvrijheid hebben en vanwege het feit dat de WWB in beginsel niet geldt voor gedetineerden. Bovendien worden er strengere eisen gesteld aan degenen die een beroep doen op de WWB met een leeftijd van onder de 27 jaar. Op welke wijze de uitvoering van de wet plaatsvindt, wordt niet vermeld. De wet op zich waarborgt dus niet het recht op de leefgebieden. Dat brengt de noodzaak met zich mee om lokale regelgeving in kaart te brengen, zodat bekeken kan worden getrokken of de beleidsregels het recht op de leefgebieden waarborgen. Indien gemeenten de opgedragen taken ten behoeve van ex-gedetineerden in beleidsregels verankeren, is er sprake van optimale waarborging van het recht op de leefgebieden.

Kortom de taken van de gemeenten, zoals die voortvloeien uit het Samenwerkingsmodel, kunnen bijdragen aan de realisatie van de leefgebieden. De taken en de verantwoordelijkheden van de gemeenten zijn impliciet uit wet- en regelgeving af te leiden.

Direct volgend op deze bevinding is het belangrijk om te vermelden dat de lokale overheid weinig taken heeft met betrekking tot het leefgebied zorg. Daarnaast bevatten de taken een inspanningsverplichting en geen resultaatsverplichting, waardoor de waarborging in het geding kan komen. De taken van de gemeenten kunnen bijdragen aan de realisatie van de leefgebieden, mits de taken en de verantwoordelijkheden expliciet worden verankerd in beleidsregels en deze taken specifiek gericht zijn op ex-gedetineerden. Als er specifiek wordt gekeken naar het leefgebied inkomen voor personen onder de 27 jaar, kan gesteld worden dat niet alle taken bijdragen aan de realisatie van de leefgebieden. De taken geven aan dat de uitkering op de dag van ontslag moet starten, terwijl de WWB een wachttijd van vier weken eist.

8.3 Aanbevelingen

Allereerst verdient het de aanbeveling voor gemeenten om de taken en verantwoordelijkheden die in het Samenwerkingsmodel en in de handreiking van het Samenwerkingsmodel zijn geformuleerd, te verankeren in beleidsregels. De beleidsregels dienen zo min mogelijk criteria te bevatten. Meer criteria, kunnen namelijk leiden tot een belemmering van de re-integratie, wat uiteindelijk strijdig is met het doel van de Rijksoverheid 'Terugdringen Recidive'. Dit geldt voor alle leefgebieden.

Tevens wordt aanbevolen dat gemeenten nog beter dienen te communiceren met MMD'ers over de status van de leefgebieden van gedetineerden. Dit dient ook te gelden voor gedetineerden die niet gemotiveerd zijn. Voor deze groep geldt dat er voorzieningen zijn die de re-integratie ten goede kunnen komen.

Relevant is de aanbeveling dat de Rijksoverheid voorzieningen in p.i.'s creëert, zodat de aanvraag tijdens detentie al gerealiseerd kan worden. In het verlengde daarvan dienen gemeenten beleidsregels op te stellen, zodat het mogelijk wordt dat op de dag van ontslag van detentie een uitkering verstrekt kan worden aan de gedetineerden. In het Samenwerkingsmodel is dit ten doel gesteld, maar uit de handreiking van het Samenwerkingsmodel blijkt dat niet alle gemeenten dit mogelijk maken. Daarnaast verdient het de aanbeveling om de aanvraag van een identiteitsbewijs niet te koppelen aan de wet GBA. Degenen die niet geregistreerd staan in de gemeentelijke basisadministratie van een gemeente, kunnen hierdoor tussen wal en schip vallen. Dit geldt voornamelijk voor de aanvraag van een identiteitsbewijs en de aanvraag van een uitkering.

Met betrekking tot de vergoeding van de kosten van een identiteitsbewijs verdient het de aanbeveling om de kostenvergoeding te reguleren via een gemeentelijke verordening. De huidige wetgeving biedt hiervoor al een mogelijkheid. Het verdient de aanbeveling om van deze mogelijkheid gebruik te maken, omdat gedetineerden niet in aanmerking komen voor de WWB. De Rijksoverheid deelt mee in de kostenvergoeding als het door middel van de Paspoortwet wordt gereguleerd. In de verordening of in de beleidsregel dient duidelijk geformuleerd te worden dat deze specifiek geldt voor de groep (ex-)gedetineerden. Door deze constructie biedt het een recht voor (ex-)gedetineerden. Een recht biedt meer waarborging en biedt meer rechtszekerheid.

Met betrekking tot de aanvraag van een uitkering is het aan te bevelen dat gemeenten een actieve rol dienen te hebben bij de groep die deelneemt aan een penitentiair programma. In het Samenwerkingsmodel wordt daar geen woord over gesproken. Het is belangrijk om op te merken dat deze groep nog niet ontslagen is van detentie, maar wel recht heeft op een uitkering. Ook verdient het de aanbeveling om een uitkering te verlenen aan dak- en thuislozen die niet naar een centrumgemeente terugkeren.

Gezien de afschaffing van de Wet investeren in jongeren en het gevolg dat jongeren een 'zoekperiode' krijgen opgelegd op grond van de WWB, is het voor de lokale overheid aan te bevelen om voor (ex-)gedetineerden een uitzondering te maken door middel van beleidsvrijheid. Deze aanbeveling geldt ook voor de Rijksoverheid. De Rijksoverheid kan (ex-)gedetineerde ontheffen van deze plicht door middel van een Algemene Maatregel van Bestuur op te stellen. De doelstelling dat de uitkering start op de dag van ontslag strookt namelijk niet met de wetswijziging. Indien deze wijziging wetstechnisch niet mogelijk is op korte termijn, verdient het de aanbeveling om een Samenwerkingsmodel op te stellen waarin het recht op bijstand voor jongeren wordt verankerd. Voor het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) is in dit kader aan te bevelen dat er beleidsregels worden opgesteld met betrekking tot gedetineerden. Als bestuursorgaan kan het UWV met p.i.'s afspraken maken omtrent gedetineerden die na afloop van detentie een uitkering willen aanvragen. Vier weken voor afloop van de einddatum van detentie kan het UWV samen met het college de jongere in de gelegenheid stellen om de uitkering aan te vragen en voldoen aan de plicht omtrent sollicitatie dan wel scholing. Dit kan door middel van een consultatiegesprek bij de p.i. dan wel blijken uit het programma die de gedetineerde tijdens detentie volgt. Voor de MMD'er verdient het de aanbeveling om deze groep in kaart te brengen en duidelijk te communiceren naar het UWV en het college.

Gemeenten dienen rekening te houden met beleidsregels die gebaseerd zijn op de bijzondere bijstand krachtens artikel 35 WWB. De WWB geldt namelijk niet voor gedetineerden. Het beleid dat voorzieningen biedt aan gedetineerden op basis van de WWB is formeel in strijd met die wet. Dat neemt niet weg dat gedetineerden toch een afdwingbaar recht hebben op basis van die beleidsregels. De Rijksoverheid is echter belast met het toezicht op de WWB en kan beleidsregels die strijdig zijn met de WWB achteraf vernietigen. Het is belangrijk dat deze voorzieningen rechtsgeldig blijven bestaan. De aanbeveling is dan ook om beleidsregels op te stellen die gebaseerd zijn op de WMO. De WMO biedt alleen mogelijkheden om kosten te vergoeden die betrekking hebben op het behoud van huisvesting. Ook kunnen gemeenten ervoor kiezen om beleidsregels op te stellen op grond van artikel 16 WWB. Er bestaat een groep die niet over huisvesting beschikt na afloop van detentie. Gemeenten dienen meer nadruk te leggen op afspraken met woningbouwcorporaties om ervoor te zorgen dat er een aantal woningen vrijkomen voor gedetineerden. Gemeenten kunnen als voorbeeld de gemeente 's-Hertogenbosch volgen.

Met betrekking tot het leefgebied zorg is het raadzaam voor gemeenten om de openbare geestelijke gezondheidszorg te verankeren in beleidsregels. Hierin dient specifiek nadruk gelegd te worden op de groep ex-gedetineerden. Gemeenten dienen concrete afspraken te maken met zorginstellingen en te verzekeren dat er geen wachtlijsten zijn voor ex-gedetineerden die geestelijke gezondheidszorg nodig hebben. Hierbij dient er gekeken te worden naar de groep die waarschijnlijk recidiveert door het ontbreken van goede zorgbegeleiding. Ook is het raadzaam om voorzieningen te koppelen aan verplichte zorg voor de groep ex-gedetineerden die zich niet vrijwillig laten opnemen.

Tot slot is het relevant om aan te bevelen dat er tussen omliggende gemeenten geen grote verschillen moeten bestaan met betrekking tot de toekenning van voorzieningen. Door beleidsvrijheid kan in twee nabij gelegen gemeenten een essentieel verschil ontstaan bij kostenvergoeding met betrekking tot doorbetaling van vaste lasten. Re-integratie van ex-gedetineerden is niet per definitie een lokale kwestie, maar ook een regionale kwestie. Voor gemeenten is het dus belangrijk dat verschillen zoveel mogelijk worden beperkt.

Hoofdstuk 9 Evaluatie

Het onderzoek maakt deel uit van een onderzoek dat beschrijft welke factoren bijdragen aan een autonoom of professioneel ondersteunde succesvolle re-integratie. Het is relevant om te kunnen oordelen of het recht op de leefgebieden daar een bijdrage aan kan leveren. De Rijksoverheid heeft ten doel gesteld om recidive te reduceren. Een instrument daarvoor is dat ex-gedetineerden voorbereid terugkeren naar de maatschappij. Om te participeren in de maatschappij is het noodzakelijk om een aantal leefgebieden te hebben dan wel te behouden.

Gedurende de opleiding heb ik veel theoretische vakken gevolgd. De theoretische vakken hadden betrekking op allerlei rechtsgebieden. Het vak strafrecht is tijdens de opleiding uitvoerig behandeld. De nadruk van het vak strafrecht lag voornamelijk op de opsporing en op het onderzoek ter terechtzitting. Tijdens het onderzoek heb ik inhoudelijk kennis gemaakt met de fase tenuitvoerlegging. Uit het onderzoek kwam naar voren dat de leefgebieden die kunnen bijdragen aan succesvolle re-integratie behoren tot het bestuursrecht. De manier waarop de taken zijn overgedragen aan de gemeenten is bestuursrechtelijk op een bijzondere wijze gebeurd. Ook dit is niet behandeld tijdens de vakken die ik op de opleiding heb gekregen. Daardoor diende ik mij te verdiepen in de leerstof, voordat het mogelijk was om aan een deelvraag te beginnen. Dit vergde veel inspanning, wat tevens motiverend voor mij heeft gewerkt. Vooral het feit dat enkele dagen voor de inleverdatum van de scriptie er een wetswijziging heeft plaatsgevonden, bracht een hoop stress met zich mee. De wetswijziging heeft ervoor gezorgd dat ik enkele cruciale conclusies diende te wijzigen en enkele cruciale aanbevelingen diende te doen. Daarnaast diende ik hierdoor goed naar het taalkundig aspect van de scriptie te kijken, omdat ik regelmatig een zin opstelde met beide wetten. Eén wet daarvan was op den duur niet meer van toepassing.

Gedurende het onderzoek kwam ik ook tot de conclusie dat het recht op de leefgebieden voortvloeit uit allerlei wetten en besluiten. Daarnaast behoren veel taken tot de lokale overheden. Dit uit zich in een scala aan beleidsregels met uiteenlopende verschillen tussen gemeenten. Daardoor was het onmogelijk om te concluderen dat het recht op de leefgebieden alleen voor ex-gedetineerden geldt en of het geldt in alle gemeenten. Ondanks deze bevinding is het toch mogelijk geweest om in hoofdlijnen een antwoord te geven op de vraag of er een recht bestaat op de leefgebieden. De aanbevelingen die voortvloeien uit dit onderzoek geven een leidraad aan gemeenten om de leefgebieden lokaal te verankeren in beleidsregels of verordeningen.

Het onderzoek richtte zich met name op het feit of (ex-)gedetineerden volwassenen aan de leefgebieden rechten kunnen ontnemen en tevens of deze rechten dan ook afdwingbaar zijn. Hierbij kon de vraag worden gesteld in hoeverre ex-gedetineerden op de hoogte zijn van deze rechten en of deze rechten daadwerkelijk kunnen bijdragen aan re-integratie. Bovendien kon de vraag worden gesteld wat de wettelijke definitie is van re-integratie. Antwoorden op deze vragen vergen een andere methode van onderzoek wat niet altijd tot het recht behoort. Niettemin kan dit onderzoek een vertrekpunt zijn voor vervolgonderzoeken. Daarbij kan gedacht worden aan het feit of er meer leefgebieden zijn die kunnen bijdragen aan succesvolle re-integratie.

Geraadpleegde artikelen:

Derks 1991

F.C.H. Derks, Resocialiseren-reclasseren-rehabiliteren. Proces nr.10, oktober 1991

Elzinga 2006

H.K. Elzinga, *NJB* 2006/24

Geraadpleegde boeken:

Assink 2007

B.F. Assink, *Rechterlijke toetsing van bestuurlijk gedrag*, Utrecht: Kluwer 2007

Van Buuren, Polak en Widdershoven (red.) 2003

P.J.J. van Buuren, J.E.M. Polak en R.J.G.M. Widdershoven (red.), *AB klassiek: standaarduitspraken bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2003

Elzinga e.a. 2006

D.J. Elzinga e.a., *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2006

Fiselier e.a. 2005

J. Fiselier e.a., *Terugkeer in de samenleving*, Deventer: Kluwer 2005

De Haan, Drupsteen en Fernhout 2001

P. de Haan, Th. G. Drupsteen en R. Fernhout, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, Deventer: Kluwer 2001

Kelk 2009

C. Kelk, *Nederlands detentierecht*, Deventer: Kluwer 2009

Lankhorst 2010

G.H. Lankhorst, *Jaarboek Schuldsanering*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2010

Lok 2002

K.J. Lok, *De gemeente bestuurlijk verkend*, Utrecht: Lemma BV 2002

Van Maanen & De Lange 2005

G.E van Maanen & R. de Lange, *Onrechtmatige overheidsdaad: rechtsbescherming door de burgerlijke rechter*, Deventer: Kluwer 2005

Michiels 2011

F.C.M.A. Michiels, *Hoofdzaken van het bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2011

Moerings 2011

M. Moerings, *Een veilige terugkeer in de samenleving*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2011

Muller & Vegter 2009

E.R. Muller & P.C. Vegter, *Detentie: gevangen in Nederland*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2009

Nicolai, Olivier e.a 1994

P. Nicolai, B.K. Olivier e.a., *Bestuursrecht*, Amsterdam: Factotum 1994

Rinkes 2009

J.G.J. Rinkes e.a., *Inleiding tot de studie van het Nederlands recht*, Deventer: Kluwer 2009

Van Schaaijk

G.A.F.M. van Schaaijk, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2011

Scheltema & Scheltema 2008

M. Scheltema & M.W. Scheltema, *Gemeenschappelijk recht: wisselwerking tussen publiek-en privaatrecht*, Deventer: Kluwer 2008

Schlössels 1998

R.J.N. Schlössels, *Het specialiteitsbeginsel*, Den Haag: Sdu Uitgevers 1998

Schuylt e.a. 1998

K. Schuyt e.a., *Niet bij straf alleen: De spanning tussen idealisme en realisme in het reclasseringswerk*, Amsterdam: Amsterdam University Press 1998

Sijtema 2008

T.B. Sijtema, *Wet maatschappelijke ondersteuning*, Deventer: Kluwer 2008

Zijlstra 2009

S.E. Zijlstra, *Bestuurlijk Organisatierecht*, Deventer: Kluwer 2009

Geraadpleegde dissertaties:**Bröring 1993**

H.Bröring, *Richtlijnen over de juridische betekenis van circulaires, leidraden, aanbevelingen, brochures, plannen* (diss. Groningen Rug.) Deventer: Kluwer 1993

Nelissen 2000

P. Ph. Nelissen, *Resocialisatie en detentie* (diss. UM, Maastricht.), Maastricht 2000

Geraadpleegde elektronische bronnen:

www.beleidsplanwmo.nl

www.cbs.nl

www.cjib.nl

www.degkb.nl

www.denhaag.nl

www.dji.nl

www.expertisecentrum-veiligheid.nl

www.nos.nl

www.reclassering.nl

www.rijksoverheid.nl

www.vng.nl

www.werk.nl

www.werkvoorschriftenwwb.nl

Geraadpleegde jurisprudentie:

Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 25 mei 2011, nr. 201009676/1/H3.
Centrale Raad van Beroep 10 december 2008, *LJN* BG6612

Geraadpleegde kamerstukken:

Kamerstukken II 1986/87, 19 967, nr. 17.
Kamerstukken II 1993/94, 22 999, nr. 11, p.11.
Kamerstukken II 1994/95, 24 263, nr. 3, p.12 (MvT).
Kamerstukken II 2002/03, 28 870, nr. 3 (MvT).
Kamerstukken II 2003/04, 29 412, nr. 3, p. 17 (MvT).
Kamerstukken II 2004/05, 29 800 VII, nr. 15.
Kamerstukken II 2004/05, 27 834, nrs. 36 en 40.
Kamerstukken II 2005/06, 30 513, nr. 2.
Kamerstukken II 2005/06, 27 834 en 29 270, nr. 45.
Kamerstukken II 2006/07, 30 800-B, nr. 17.
Kamerstukken II 2008/09, 29 270, nr. 26.
Kamerstukken II 2009/10, 32 123 VII, nr. 71.
Kamerstukken II 2009/10, 32 291, nr. 3 (MvT)
Kamerstukken II 2010/11, 32 291, nr. A.
Kamerstukken II 2010/11, 32 749, nr. 1.
Kamerstukken I 2010/11, 32 291 nr. A.

Geraadpleegde kranten:

‘Kamer stelt subsidie ex-gevangen toch veilig’, *Trouw* 30 oktober 2003

Geraadpleegde rapporten:

Bestuursakkoord 2007

Samen aan de slag: bestuursakkoord Rijk en gemeenten, Den Haag 2007

Van Duijvenbooden & Pattje 2010

K. van Duijvenbooden & W. Pattje, *Stand van zaken, Implementatie Samenwerkingsmodel Nazorg binnen het gevangeniswezen en binnen gemeenten*, VNG en Gevangeniswezen: Den Haag 2010

Handreiking bij het Samenwerkingsmodel Nazorg volwassen 2009

Handreiking bij het Samenwerkingsmodel Nazorg volwassen (ex-)gedetineerde burgers, *gemeenten –Justitie*, Den Haag 2009

More & Weijters 2011

P.A. More & G. Weijters, *Tweede monitor nazorg ex-gedetineerden*, Den Haag: WODC 2011

Nelissen & Vogelvang 2011

P. Ph. Nelissen & B.O. Vogelvang, *Reclasseren. Over het waarom wat en hoe van de professie*. Utrecht: Reclassering Nederland 2011

Raad van Europa

Raad van Europa 13 oktober 1989, Recommendation No. R (89) 12, on education in prison, (Council of Europe – Committee of Ministers).

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming 2009

Doorpakken, maatschappelijke re-integratie en nazorg voor ex-gedetineerde, adviesrapport van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, Den Haag 2009

Samenwerkingsmodel Nazorg volwassen (ex-)gedetineerde burgers 2009

Samenwerkingsmodel Nazorg volwassen (ex-)gedetineerde burgers, *gemeenten –Justitie*, Den Haag 2009

Samenwerkingsmodel Nazorg volwassen (ex-)gedetineerde burgers 2011

Samenwerkingsmodel Nazorg volwassen (ex-)gedetineerde burgers, *Actualisatie 2011*, Den Haag 2011

Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen 2005

Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen, Adviesrapport van de Raad van State, Den Haag 2005

Geraadpleegde wet- en regelgeving:

Europees handvest inzake lokale autonomie, *Trb.* 1987, 63

Europees Sociaal Handvest van 3 mei 1996, *Trb.* 2004,13

Grondwet

Gemeentewet

Algemene wet bestuursrecht

Algemene wet bijzondere ziektekosten

Paspoortwet

Penitentiaire beginselenwet

Wet investeren in jongeren

Wet gemeentelijke basisadministratie en persoonsgegevens

Wet maatschappelijke ondersteuning

Wet op de zorgtoeslag

Wet van 8 december 1951 (*Beginselenwet gevangeniswezen oud*), *Stb.* 596

Wet van 29 december 2008 tot bundeling van het Wwb-werkdeel, budgetten voor inburgeringsvoorzieningen en de middelen voor volwasseneneducatie (*Wet participatiebudget*), *Stb.* 2008, 588

Wet werk en bijstand

Wet werk inkomen naar arbeidsvermogen

Wetboek van Strafrecht

Wetboek van Strafvordering

Werkloosheidswet

Zorgverzekeringswet

Besluit brede doeluitkering sociaal, integratie en veiligheid. 26 april 2005, *Stb.* 2005, 264

Besluit extramurale vrijheidsbeneming en sociale zekerheid

Besluit paspoortgelden

Besluit tenuitvoerlegging ontnemings- en schadevergoedingsmaatregelen.

Besluit WWB 2007, 16 augustus 2006, *Stb.* 2006, 379

Besluit Zorgverzekeringswet, 28 juni 2005, *Stb.* 2005, 389

Penitentiaire maatregel

Reclasseringsregeling 1995

Richtlijn voor strafvordering bij meerderjarige veelplegers, nr. 10579, Staatscourant 2009.