

'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?



BIJLAGE I

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
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, 22 september 2011
Classificatie:	Openbaar

1.1 Opdrachtgever

Onderhavig onderzoek wordt verricht in opdracht van het Expertisecentrum Veiligheid (EV). Het EV is het kenniscentrum van Avans-Hogeschool te 's-Hertogenbosch. Het houdt zich bezig met diverse onderzoeken op het gebied van veiligheid. Het betreft een samenwerkingsverband van de Academie voor Management en Bestuur, de Juridische Hogeschool Avans-Fontys, de Academie voor Sociale Studies te Breda en de Academie voor Sociale Studies te 's-Hertogenbosch. Het EV is een betrokken partner van openbaar bestuur, bedrijven en organisaties in het beroepenveld.¹ De taken van het EV zijn voornamelijk het stimuleren van kennisontwikkeling en toepassingsgericht wetenschappelijk onderzoek rondom veiligheid. Deze taken worden met name uitgevoerd door kenniskringen die door het kenniscentrum samengesteld zijn.

1.2 Aanleiding en probleembeschrijving

In Nederland zijn er diverse geluiden dat een rechter zwaardere celstraffen moet opleggen.² In 2011 is zelfs een wetsvoorstel ingediend met betrekking tot minimumstraffen.³ Indien een celstraf wordt opgelegd door een rechter volgt er, afhankelijk van de zwaarte, een korte of lange periode van vrijheidsbeneming. Uitgezonderd levenslang gestraften keren gedetineerden terug in de maatschappij. Uit een grootschalig onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) blijkt dat ongeveer 75% van de (ex-)gedetineerden recidiveert.⁴ Het is wenselijk om recidive te verminderen, vanwege de overlast en criminaliteit die recidive met zich meebrengt. Om het percentage recidive te verlagen is het relevant om (ex-)gedetineerden tijdens de detentie voor te bereiden op terugkeer naar de maatschappij. De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) is namens de minister van Veiligheid en Justitie verantwoordelijk voor hetgeen dat in de PBW staat vermeld. Daar waar de justitiële titel eindigt, vervalt de verantwoordelijkheid van de DJI. De toenmalige minister van Justitie, Donner, heeft het voorgaande onderstreept.⁵

In artikel 2 lid 2 van de PBW staat: 'met handhaving van het karakter van de vrijheidsstraf de tenuitvoerlegging van de straf zoveel mogelijk dienstbaar wordt gemaakt aan de voorbereiding van de terugkeer van de betrokkene in de maatschappij'. Volgens de Memorie van Toelichting (MvT) heeft de overheid de wettelijke opdracht om gedetineerde zoveel mogelijk te betrekken bij activiteiten die gericht zijn op terugkeer naar de maatschappij.⁶ Het voorgaande staat ook wel bekend als het resocialisatiebeginsel. Hoogstwaarschijnlijk ziet het resocialisatiebeginsel op het re-integreren van gedetineerden. Zowel het resocialisatiebeginsel als re-integratie van (ex-)gedetineerden zijn geen eenduidige beginselen.

1 <www.expertisecentrum-veiligheid.nl> → expertise en opdrachtgevers (geraadpleegd op 14 september 2011)
2 Vgl. <www.nos.nl> → zoeken → Nederlanders vinden rechter te soft → verwijzing naar een enquête van de Raad voor de Rechtspraak; 85% van de ondervraagden vindt dat rechters een te lichte straf opleggen.

3 Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de invoering van minimumstraffen in geval van recidive bij misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van twaalf jaren of meer is gesteld (minimumstraffen voor recidive bij zware misdrijven) Het betreft een conceptwetsvoorstel te raadplegen via: <www.rijksoverheid.nl> → documenten en publicaties → regelingen → wetsvoorstel invoering minimumstraffen (geraadpleegd op 8 december 2011)

4 B.S.J. Wartna & N. Tollenaar, *Recidive 1997-2003: Ontwikkelingen in het niveau van de strafrechtelijke recidive van jeugdige en volwassen daders*, Den Haag: WODC 2006. Cijfers gebaseerd op de periode 1997-2003.

5 *Kamerstukken II* 2003/04, 27834 en 29325, nr. 34.

6 *Kamerstukken II* 1994/95, 24 263, nr. 3, p. 2 (MvT) In de MvT wordt dit niet met zoveel woorden omschreven.

In diverse beleidsstukken worden deze begrippen als synoniemen gebruikt.⁷ In de literatuur daarentegen wordt er een onderscheid gemaakt.⁸ Deze begrippen worden in dit onderzoek nader beschreven en gedefinieerd.

In 2007 is er een bestuursakkoord gerealiseerd tussen het Rijk en de gemeenten om het percentage recidive te verlagen.⁹ In het bestuursakkoord zijn taken en verantwoordelijkheden verdeeld tussen het rijk en de gemeenten. Deze taken en verantwoordelijkheden hebben betrekking op het nazorgtraject van ex-gedetineerden. De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft in 2009 het bestuursakkoord nader uitgewerkt in het rapport 'Samenwerkingsmodel Nazorg volwassen (ex-)gedetineerde burgers' (het Samenwerkingsmodel). Het Samenwerkingsmodel biedt de ruimte aan gemeenten om de taken nader uit te werken in de vorm van beleid. Derhalve heeft de VNG een handreiking opgesteld van het Samenwerkingsmodel. Deze functioneert als toelichting op het Samenwerkingsmodel. Anno 2011 is het Samenwerkingsmodel geactualiseerd door de VNG. Uit de voorgaande rapporten blijkt dat er een vijftal basisvoorwaarden is voor (ex-)gedetineerden dat noodzakelijk is om re-integratie¹⁰ te bevorderen: een identiteitsbewijs, inkomen, onderdak, schuldhelpverlening en de benodigde geestelijke gezondheidszorg. Uit het Samenwerkingsmodel blijkt dat van de gedetineerde verwacht wordt dat hij primair zelf verantwoordelijk is voor zijn/haar re-integratie. Daar waar ondersteuning nodig is, wordt die door de DJI en de gemeenten gegeven. De DJI is verantwoordelijk voor het proces tijdens detentie. Gemeenten zijn na afloop van de detentie verantwoordelijk voor het nazorgtraject.

De DJI kan op grond van artikel 4 PBW jo. artikel 2 Penitentiare maatregel (Pm) een penitentiair programma (PP) aanbieden tijdens de detentie. Voorwaarde om deel te nemen aan een PP is dat de gedetineerde veroordeeld is tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van ten minste zes maanden en het strafrestant bij aanvang van de deelname aan het PP ten minste vier weken en ten hoogste een jaar bedraagt, aldus artikel 4 lid 2 PBW. Daarnaast mogen er geen omstandigheden zijn die zich tegen zijn deelname verzetten.¹¹ Deelname aan een PP vindt plaats in de laatste fase van de detentie. In het penitentiair recht speelt het begrip *detentiefasering*. Het beginsel houdt in dat een tot langere vrijheidsstraf veroordeelde gedetineerde niet, althans niet langer dan noodzakelijk is, in een gesloten gevangenis wordt geplaatst en zodra dit verantwoord is in een halfopen of open inrichting wordt opgenomen.¹² De fasering gaat er dus onder meer van uit dat naarmate de tenuitvoerlegging van de straf vordert er steeds minder beveiliging is, waarbij deelname aan het PP tot de eindfase behoort.¹³

7 In het Samenwerkingsmodel wordt uitsluitend het begrip re-integratie gebruikt. Het lijkt erop dat resocialisatie een onderdeel van re-integratie is. Er is echter geen duidelijk onderscheid te vinden in het Samenwerkingsmodel.

8 Nelissen spreekt over een duidelijk onderscheid. Resocialisatie eindigt waar detentie eindigt. Zie hoofdstuk 3.

9 Samen aan de slag: bestuursakkoord Rijk en gemeenten, Den Haag 2007, bijlage bij *Kamerstukken II* 2006/07, 30 800-B, nr. 17.

10 In het rapport wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de periode van detentie en periode na de detentie, ondanks het feit dat resocialisatie en re-integratie als synoniemen gebruikt worden. Het uiteindelijke doel is re-integratie. De nazorg om de basisvoorwaarden te waarborgen na afloop van detentie valt onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten.

11 Er kan worden gekeken naar hoe de gedetineerde zich heeft gedragen tijdens detentie. Ook kan gekeken worden naar zijn/haar motivatie.

12 E.R. Muller & P.C. Vegter, *Detentie: gevangen in Nederland*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2009, p.167-168.

13 Vgl. C. Kelk, *Nederlands detentierecht*, Deventer: Kluwer 2009, p. 78-79. Hierbij dient wel een verheldering plaats te vinden: Als er wordt gekeken naar de omschrijving door Muller & Vegter (2009) is te concluderen dat de fasering namelijk plaatsvindt bij langere gestraften. Kortgestraften ondervinden niet het proces van detentiefasering, vanwege de duur van detentie. Zij blijven meestal in één regime voor een korte duur. Kortgestraften worden gezien als gedetineerden met een strafrestant van maximaal vier maanden, aldus Kelk. Het proces van detentiefasering wordt beschreven in *Kamerstukken II* 2010/11, 29 270 nr. 61. Daarin wordt ook een verandering beoogd. Gezien de aard van het onderzoek wordt op de verandering niet verder ingegaan.

De activiteiten in een penitentiair programma zijn onder andere gericht op het aanleren van sociale vaardigheden en het vergroten van de kans op arbeid na invrijheidsstelling.¹⁴ Hieruit blijkt dat de wetgever de bedoeling heeft om het resocialisatiebeginsel te waarborgen, zoals in artikel 2 lid 2 PBW geformuleerd is.¹⁵ Het WODC van het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft in het verleden twee metingen verricht naar de resultaten van de nazorg van (ex-)gedetineerden. Uit de tweede meting blijkt dat (ex-) gedetineerden het meest last hebben van schulden na de detentie.¹⁶

Er is geen wet waarin staat vermeld dat ex-gedetineerden expliciet het recht op de basisvoorwaarden hebben. Verder staat er ook niet specifiek vermeld welke rechten er zijn voor de ex-gedetineerden na vrijlating en of deze rechten door de ex-gedetineerden afdwingbaar zijn. M. Moerings (2011) concludeert: via de Wet maatschappelijk ondersteuning (WMO) gemeenten de wettelijke plicht hebben in te staan voor een goede nazorg aan ex-gedetineerden in het algemeen. Echter wordt het voorgaande niet met zoveel woorden omschreven in de WMO.¹⁷ Ook uit het bestuursakkoord en het Samenwerkingsmodel valt niet af te leiden dat er een wettelijke grondslag is van het recht op de basisvoorwaarden. Ook hieruit blijkt niet dat deze rechten per definitie afdwingbaar zijn. Zoals genoemd, is het noodzakelijk om de begrippen resocialisatiebeginsel en re-integratie van ex-gedetineerden te definiëren alvorens er onderzocht wordt of er een recht is op re-integratie voor ex-gedetineerden. Een recht op de basisvoorwaarden voor ex-gedetineerde biedt meer rechtszekerheid. De ex-gedetineerde kan namelijk een dergelijk recht afdwingen. Het is wenselijk dat het recht afdwingbaar is voor de waarborging van de rechten van de ex-gedetineerden dan wel de waarborging van de verplichtingen van de Rijksoverheid en lokale overheden tegenover ex-gedetineerden.

De opdrachtgever verricht een integraal onderzoek dat beschrijft welke factoren volgens ex-gedetineerden en hun familieleden bijdragen aan een autonoom of professioneel ondersteunde succesvolle re-integratie en de opbouw van een leven zonder criminaliteit. Voor de opdrachtgever is het relevant om te kunnen beoordelen of het recht een factor kan zijn dat bijdraagt aan een autonoom of professioneel ondersteunende re-integratie. Het integraal onderzoek heeft een sociaalagogisch invalshoek. Dat betekent dat er voornamelijk een onderzoek gedaan wordt naar de veranderingprocessen van gedetineerden. Hierbij is de vraag belangrijk hoe de gedetineerden een leven opbouwt zonder criminaliteit en welke factoren daaraan ten grondslag liggen.¹⁸ Voor de opdrachtgever is het dus relevant om te beoordelen in hoeverre er een juridische grondslag is voor het recht op de basisvoorwaarden. Tevens is het relevant om te onderzoeken welke verplichtingen er voor de Rijksoverheid en lokale overheden gelden tegenover (ex-)gedetineerden. Deze verplichtingen zijn niet direct uit de huidige wetgeving af te leiden. Daarbij wordt gekeken in hoeverre het bestuursakkoord en het Samenwerkingsmodel interpretatieruimte laten.¹⁹

14 Artikel 5 lid 2 Penitentiaire maatregel. Denk daarbij ook aan het bieden van onderwijs, het bieden van bijzondere zorg aan de deelnemer zoals verslavingszorg of geestelijke gezondheidszorg.

15 Door detentiefasering wordt het resocialisatiebeginsel gewaarborgd. Zie noot 14.

16 P.A. More & G. Weijters, *Tweede monitor nazorg ex-gedetineerden*, Den Haag: WODC 2011, p. 61.

17 M. Moerings, *Een veilige terugkeer*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2011, p.32. In de WMO en in de bijbehorende MvT wordt de definitie ex-gedetineerde niet genoemd. Zie hoofdstuk 4 voor de juridische kwalificatie van de WMO.

18 www.expertisecentrum-veiligheid.nl → projecten → samen investeren in veiligheid → re-integratie van gedetineerden in de Brabantse samenleving (geraadpleegd op 20 november 2011)

19 Met interpretatieruimte wordt er bedoeld of de gemeenten de vrijheid hebben om lokaal beleid naar eigen wens of voorkeur in te vullen.

In het verlengde daarvan is het noodzakelijk om te onderzoeken of er wat relatie is tussen de juridische grondslag en aan de opgedragen taken aan de gemeenten in het kader van re-integratie van(ex-)gedetineerden. Door een antwoord te geven op deze vraag kan beoordeeld worden of de opgedragen taken het recht op de basisvoorwaarden waarborgen. Kortom is de aanleiding van het onderzoek dat uit de huidige wetgeving niet duidelijk blijkt in hoeverre de Rijksoverheid en de lokale overheden verplichtingen hebben tegenover ex-gedetineerden en of de huidige wetgeving voldoende waarborging biedt voor de re-integratie van ex-gedetineerden.

1.3 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?

1.4 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 gemeenten taken 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.

1.5 Deelvragen

Om een antwoord te geven op de centrale vraag zijn er een aantal deelvragen opgesteld die beantwoording behoeven. Alvorens de deelvragen te beantwoorden is het noodzakelijk om het begrip ex-gedetineerde af te bakenen. Het is namelijk van belang om te onderzoeken of er differentiatie is tussen ex-gedetineerden en veelplegers. Veelplegers zijn ook ex-gedetineerden, maar er kunnen verplichtingen worden opgelegd als er sprake is van voorwaardelijke invrijheidsstelling, zoals het volgen van agressietrainingen op grond van artikel 15a lid 3 van het Wetboek van Strafrecht(Sr).²⁰ Dit is te lezen in hoofdstuk 3. Hieronder zijn er een vijftal deelvragen opgesteld:

- Wat is het verschil tussen resocialisatie en re-integratie?
- Wat is de juridische grondslag van het beleid van de gemeenten met betrekking tot de re-integratie van (ex-)gedetineerden?
- Wat zijn de verplichtingen van de rijksoverheid en de lokale overheden met betrekking tot de realisatie van de leefgebieden en in hoeverre worden deze verplichtingen gewaarborgd?
- In hoeverre hebben gemeenten hierin beleidsvrijheid en wat zijn de juridische gevolgen hiervan?
- Wat is de relatie tussen de opgedragen taken aan de gemeenten en de juridische grondslag van het recht op de leefgebieden?

²⁰ In kamerstukken wordt dit de Wet voorwaardelijke invrijheidsstelling genoemd. Deze wet is op 1 juli 2008 in werking getreden en kent een overgangsregeling van 5 jaar. Voor degenen die zijn veroordeeld voor 1 juli 2008 geldt tot en met juli 1 2013 de oude regeling. Dit betekent dat gedetineerden na tweederde van de vrijheidsstraf in aanmerking kunnen komen voor vervroegde vrijlating. Thans is dit opgenomen in het Wetboek van strafrecht; artikel 15 e.v.

1.6 Onderzoeksstrategie

Het onderzoek betreft een rechtsbronnen- en literatuuronderzoek. Er zal eerst informatie verzameld worden voor het onderzoek. Met betrekking tot de begrippen resocialisatie en re-integratie wordt er ook gekeken vanuit een sociaal wetenschappelijk perspectief, omdat de wetgever door resocialisatie en re-integratie gedragsverandering van de (ex-)gedetineerden wil beogen. In de sociale wetenschap staat namelijk de mens en zijn sociale omgeving centraal. De informatie is voornamelijk te vinden in de wet- en regelgeving en in diverse beleidsstukken van de gemeenten. Voor het onderzoek is het van belang dat er eerst uiteengezet wordt wat wat de betekenis is van re-integratie van (ex-)gedetineerden. Vervolgens zal er een eigen begrip van het re-integreren van ex-gedetineerden worden gedefiniëerd, omdat er in diverse beleidsstukken geen eenduidige definitie te vinden is. Daarbij wordt er ook onderzocht wat de wetgever verstaat onder het resocialisatiebeginsel en hoe de verhouding is tussen dit beginsel en het re-integratiebeginsel.

1.7 Bronnen en methoden

De primaire rechtsbronnen in dit onderzoek zijn met name het Wetboek van Strafrecht, Penitentiaire Beginselenwet, Penitentiaire Maatregel, Besluit Extramurale Vrijheidsbeneming en Sociale Zekerheid, wetsvoorstel Wet gemeentelijke schuldhelpverlening, Wet werk bijstand, Wet investeren in jongeren, Werkloosheidswet, Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen, Wet maatschappelijke ondersteuning en Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens met betrekking tot het recht op re-integratie van (ex-)gedetineerden. Er wordt ook gekeken naar het Bestuursakkoord van 2007, Samenwerkingsmodel Nazorg volwassen (ex-)gedetineerde burgers, de handreiking van het Samenwerkingsmodel, de actualisatie van het Samenwerkingsmodel, mogelijk relevante adviezen van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) en het rapport van het WODC met betrekking tot het onderwerp van het onderzoek.

1.8 Verantwoording

In het onderzoek is het belangrijk dat de gemaakte keuzes betrouwbaar en valide zijn. Bij betrouwbaarheid moet gedacht worden aan het nemen van objectieve beslissingen die feitelijk juist zijn en waarbij zowel de opdrachtgever als de uitvoerder inspraak moet hebben gehad. De huidige wetgeving vormt de leidraad van het onderzoek. Er wordt voornamelijk een beroep gedaan op wetgeving en beleidsstukken dan wel beleidsovereenkomsten die betrekking hebben op dit onderzoek. Er zal voornamelijk een analyse plaatsvinden van de beleidsstukken, zoals het bestuursakkoord en het samenwerkingsmodel met betrekking tot re-integratie. De begrippen resocialisatie en re-integratie vormen een leidraad in het onderzoek. De definities van resocialisatie en re-integratie zijn voornamelijk gebaseerd op een proefschrift.²¹ Om de standpunten te onderbouwen van het proefschrift wordt er gebruik gemaakt van (hand)boeken met betrekking tot het voorgaande onderwerp. Daarnaast worden de opdrachtgever en de onderzoeksgroep regelmatig gevraagd een kritische blik te werpen op de inhoud van het onderzoek. Daarbij geldt ook dat kritisch wordt gekeken naar de geraadpleegde bronnen. Bij validiteit speelt de vraag of de interpretatie van de rechtsregel een goede interpretatie is.²² In het onderzoek wordt dit gerealiseerd door onderbouwing van argumenten die tot stand komen nadat de MvT van de PBW is geanalyseerd. De opdrachtgever en de onderzoeksgroep bewaken het proces of er een antwoord wordt gegeven op de centrale vraag, zodat de interne validiteit van het onderzoek wordt gewaarborgd.

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

22 G.A.F.M. van Schaaijk, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2011, p. 112.