



Bestuurlijke Informatievoorziening Justitiabelen: beter richten!

Advies d.d. 4 april 2013



Inhoudsopgave

Samenvatting	5
Aanbevelingen	7
1. Inleiding	9
1.1 Aanleiding Bestuurlijke Informatievoorziening Justitiabelen (BIJ)	9
1.2 Adviesaanvraag ministerie van Veiligheid en Justitie	10
1.3 Enkele belangrijke begrippen	12
1.4 Aanpak adviestraject	14
1.5 Leeswijzer	15
2. Probleemschets	17
2.1 Juridische kaders	17
2.2 De doelgroep van BIJ	19
2.3 Het proces van informatie-uitwisseling van BIJ	21
2.3.1 Informatieverstrekking	21
2.3.2 Informatieverwerking	22
2.3.3 Adviesrapportages	25
2.3.4 Maatregelen	26
2.3.5 Aantallen (ex-)justitiabelen (meldingen)	27
2.4 Informeren justitiabele	30
2.5 Convenant en aansluitvoorwaarden	31
2.6 Deelnemende gemeenten en de positie van de burgemeester	32
2.7 Over de gevolgen voor (ex-)justitiabelen	35
3. Visie van de Raad	39
3.1 Inleiding	39
3.2 Uitgangspunten Raad	39
3.3 De belangrijkste knelpunten in het licht van deze uitgangspunten	39
3.4 Visie Raad	42
4. Conclusies en aanbevelingen	47
4.1 Conclusies	47
4.2 Aanbevelingen	47
Bronvermelding	49
Bijlage 1a Lijst met delicten die de grondslag waren voor pilot BIVGEG	51
Bijlage 1b Lijst met delicten die thans de grondslag vormen voor BIJ (pilot+)	52
Bijlage 2 Lijst met geïnterviewde personen	53
Bijlage 3 De verlofpraktijk van gedetineerden, tbs-gestelden en pij-ers	55
Bijlage 4 Casussen reclassering	59

Samenvatting

Het project Bestuurlijke Informatievoorziening Justitiabelen (BIJ) beoogt er voor te zorgen dat de burgemeester tijdig wordt geïnformeerd over de aanstaande terugkeer van bepaalde categorieën (ex-)justitiabelen in de gemeente, met vermelding van het gepleegde delict. Naar aanleiding daarvan wordt beoordeeld of als gevolg van deze terugkeer sprake is van dreigende verstoringen van de openbare orde. De burgemeester beslist vervolgens of er maatregelen moeten worden getroffen om deze verstoringen te voorkomen. Dit dient niet alleen ter bescherming van de belangen van de samenleving en het slachtoffer, maar ook ter voorkoming van problemen voor de (ex-)justitiabele.

Knelpunten

De Raad schetst in dit gevraagde advies op grond van beschikbaar onderzoek en door hem gevoerde gesprekken een beeld van de opzet en de huidige praktijk van BIJ. De RSJ stelt vast dat de gesprekspartners overwegend positief zijn over BIJ, maar constateert ook belangrijke knelpunten die hij in de volgende drie categorieën onderbrengt.

a. De selectie van de doelgroep

Bij de start van BIJ is niet onderbouwd dat het risico op verstoring van de openbare orde (alleen) zou plaatsvinden bij de delicten en maatregelen die thans de grondslag vormen voor BIJ. De selectie van personen van wie wordt verwacht dat de terugkeer maatschappelijke onrust kan veroorzaken blijkt tot dusverre weinig gericht. Zo leidt 90% van de BIJ-meldingen niet tot een advies aan en 95% niet tot een maatregel van de burgemeester. Tegelijkertijd worden vanwege de huidige criteria personen niet gemeld bij wie in de praktijk wel maatschappelijke onrust wordt verwacht. In zijn huidige aanpak lijkt BIJ daarom te veel op 'schieten met hagel' waardoor onnodig veel (ex-)justitiabelen worden 'geraakt' en tegelijkertijd het doel kan worden gemist.

b. Een bij de opzet achterblijvende uitvoeringspraktijk

De uitvoeringspraktijk blijft op meerdere punten achter bij de beoogde opzet. Zo worden er minder BIJ-meldingen vanuit de forensische psychiatrische centra gedaan dan gelet op het aantal verlobbewegingen van tbs-gestelden mag worden verwacht. Daarnaast worden BIJ-gegevens ruimer met ketenpartners gedeeld dan in de regeling wordt beoogd. BIJ en nazorg, in opzet gescheiden informatiestromen, lopen in een aantal gemeenten in de uitvoering door elkaar en zijn soms zelfs geïntegreerd. Het risico van maatschappelijke onrust blijkt in de praktijk bovendien moeilijk los te zien van het risico op recidive, waardoor burgemeesters soms in de oneigenlijke positie komen zich verantwoordelijk te voelen voor het voorkomen van recidive. Daarnaast worden gegevens over (ex-)justitiabelen onvoldoende afgeschermd voor anderen dan direct betrokkenen, ontbreekt veelal het toezicht op correcte gegevensverwerking en worden bewaartermijnen vaak niet nageleefd. Ten slotte is onduidelijk of (ex-)justitiabelen weten dat en zo ja, welke informatie over hen aan de burgemeester wordt verstrekt.

c. *Keuzes die aan BIJ ten grondslag hebben gelegen*

Sommige knelpunten hangen samen met de keuzes die aan BIJ ten grondslag liggen. BIJ is er op gericht om bij de terugkeer van een (ex-)justitiabele maatschappelijke onrust of verstoring van de openbare orde en veiligheid te voorkomen. Dit is echter lastig vooraf in te schatten, hetgeen samenhangt met het diffuse karakter van deze begrippen. Daarnaast is ervoor gekozen de gemeenten op vrijwillige basis te laten bepalen of BIJ-zaken aan hen gemeld moeten worden, waardoor landelijk gezien een risico van ongelijke behandeling dan wel een risico van "shoppende" (ex-)justitiabelen bestaat. In de evaluaties van de pilots is tot dusverre bovendien geen aandacht besteed aan de consequenties van BIJ voor (ex-)justitiabelen. Hierover is dus weinig bekend terwijl ten aanzien van hen wél vergaande maatregelen zoals politietoezicht, gebiedsverboden en (aanzetten tot) verhuizen zijn ingezet. Tot slot is er voor gekozen de burgemeester over de terugkeer van (ex-)justitiabelen te informeren zonder diens bevoegdheden aan te passen. Een deel van de burgemeesters geeft aan tegen de grenzen van hun bevoegdheden aan te lopen wanneer (ex-)justitiabelen niet vrijwillig meewerken, zoals bij een verhuizing uit de buurt van het slachtoffer.

Visie van de Raad

Het kan noodzakelijk en gerechtvaardigd zijn dat overheidsorganen informatie over een (ex-)justitiabele delen en daarmee de privacy schenden bij zijn terugkeer naar de maatschappij. Het risico op verstoring van de openbare orde (een algemeen belang) moet in dat geval van een hogere orde worden geacht dan het (individuele) belang van de (ex-)justitiabele. Een zorgvuldige uitvoering van BIJ vraagt er echter om het aantal gevallen waarin deze meldingen plaatsvinden te beperken tot een zo klein mogelijke groep. De huidige selectiecriteria voldoen in onvoldoende mate aan dit criterium. Een verdere (en voortdurende) verbetering van de selectie van de meldingen heeft daarmee de allerhoogste prioriteit.

Ook als BIJ selectiever is gericht op de doelgroep is het van belang over de betreffende personen zo min mogelijk informatie uit te wisselen. Dit dient zoveel mogelijk te worden beperkt tot de kleine kring van direct en reeds betrokken partijen (gemandateerden, politie en burgemeester). Wanneer deze beperkte kring over onvoldoende informatie beschikt, dient dit eerst te worden nagegaan bij partijen die reeds bekend zijn met het strafrechtelijk verleden van betrokkene en pas daarna eventueel ook bij andere partijen.

Gelet op de privacywetgeving (vereiste doelbinding), is een betere handhaving van de bij BIJ afgesproken opzet en aansluitvoorwaarden noodzakelijk.

De zich in de praktijk voordoende combinatie van BIJ en nazorg raakt in een aantal gevallen onnodig de privacy van (ex-)justitiabelen en kan leiden tot onnodige stigmatisering. Hoewel BIJ en nazorg in de tijd gezien ongeveer tegelijkertijd binnen gemeenten plaatsvinden en het vanuit dat oogpunt gezien logisch kan lijken deze samen te voegen, dienen zij verschillende (mogelijk zelfs tegengestelde) doelen. De informatiestromen die er aan ten grondslag liggen, moeten om die reden organisatorisch gescheiden blijven.

Sommige burgemeesters achten de bevoegdheden die zij hebben om maatregelen te treffen in het kader van een BIJ-melding ontoereikend. Dit raakt het doel en de effectiviteit van BIJ. Het verdient daarom overweging om de (noodzaak en aard van de) te nemen maatregelen systematisch aan de orde te stellen in het driehoeksoverleg burgemeester- OM- politie. Daarbij kunnen gezamenlijk maar vanuit ieders eigen verantwoordelijkheid passende maatregelen worden getroffen. In deze fase is, in daartoe aanleiding gevende gevallen, daarnaast tijdige afstemming nodig vanuit BIJ met de coördinator nazorg; voorkomen moet worden dat in het kader van het nazorgtraject een niet adequate of zelfs contraproductieve aanpak wordt gekozen.

De vrijwillige deelname van gemeenten aan BIJ kan eveneens de effectiviteit van het project aantasten, evenals de rechtszekerheid en -gelijkheid van (ex-)justitiabelen. Het is daarom beter dat BIJ niet afhankelijk is van de bereidheid van gemeenten om daar aan deel te nemen. Bij landelijke invoering van BIJ zou iedere gemeente geïnformeerd moeten worden over de terugkeer van (ex-)justitiabelen uit de doelgroep.

Tot slot blijkt de informatiestroom vanuit de forensisch psychiatrische centra moeizaam op gang te komen, terwijl op grond van de eerste bevindingen naar voren komt dat juist bij tbs-gestelden relatief vaak een risico op maatschappelijke onrust wordt verwacht. Een groter draagvlak voor BIJ is dan ook juist in deze sector van belang. Dat kan door het inzicht in specifieke knelpunten in deze sector te vergroten en waar mogelijk weg te nemen. Daarbij moet in ieder geval aandacht worden besteed aan de vraag wat gemandateerden en vertegenwoordigers van forensisch psychiatrische centra over en weer kunnen verwachten wat informatie-uitwisseling betreft.

Aanbevelingen

1. Richt de selectie van de te melden zaken beter op de doelgroep waar het bij BIJ om gaat. De Raad stelt daartoe voor om:
 - a. empirisch onderzoek te verrichten naar factoren die het risico op verstoring van de openbare orde kunnen voorspellen (risicotaxatie op grond van zowel dader- als omgevingskenmerken);
 - b. tijdens het strafproces te signaleren of dit een zaak betreft waarbij, bij terugkeer van betrokkene naar de maatschappij, mogelijk sprake is van een risico op verstoring van de openbare orde en veiligheid (vergelijkbaar met de huidige bij het OM gangbare "executie-indicator");
 - c. in ieder geval de huidige selectie te beperken en daarbij het eerdere voorstel van de vier grootste gemeenten te betrekken om deze te beperken tot daders van ernstige zedendelicten en specifiek geïndiceerde gevallen.
2. Handhaaf de bij BIJ afgesproken opzet en aansluitvoorwaarden in de uitvoeringspraktijk. Behalve het zorgvuldiger afschermen van gegevens voor anderen dan de direct betrokken functionarissen, betreft dit onder meer beter toezicht op correcte gegevensverwerking en -bewaring en op situaties waarin BIJ en nazorg thans organisatorisch onvoldoende worden gescheiden;

3. Laat bij landelijke invoering van BIJ het principe los dat gemeenten zelf bepalen of zij worden geïnformeerd over de terugkeer van een (ex-)justitiabele naar de maatschappij;
4. Ontwikkel met het oog op een lerende praktijk bij het omgaan met risico's van verstoringen van de openbare orde en veiligheid, in samenwerking met de VNG, modellen voor een effectieve aanpak (op basis van best practices);
5. Informeer (ex-)justitiabelen over wie in het kader van BIJ informatie wordt uitgewisseld, in het concrete geval dat deze informatie-uitwisseling plaatsvindt. Informeer hen ook over de mogelijkheid om een verzoek te doen tot verbetering van de over hen verwerkte justitiële gegevens;
6. Besteed in vervolgonderzoek expliciet aandacht aan de consequenties van BIJ voor (ex-)justitiabelen en monitor deze;
7. Vergroot de deelname van forensisch psychiatrische centra aan BIJ. Besteed daartoe onder meer in de Nota van toelichting op het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens aandacht aan de vraag welke informatie gemandateerden en forensische psychiatrische centra (gelet op het medisch beroepsgeheim) wel en niet mogen verstrekken, zodat zij beter weten wat zij van elkaar kunnen en mogen verwachten.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding Bestuurlijke Informatievoorziening Justitiabelen (BIJ)

In Nederland is het, met uitzondering van enkele levenslang gestraften, inherent aan een door de rechter opgelegde vrijheidsstraf dat iemand na afloop daarvan terugkeert naar de maatschappij. In 2011 gebeurde het meer dan 40.000 keer dat een gedetineerde een huis van bewaring of gevangenis verliet; overigens verbleef bijna de helft daarvan korter dan één maand in detentie. Daarnaast werd van circa 150 tbs-gestelden de tbs-maatregel beëindigd en keerden circa 2.000 jongeren vanuit een justitiële jeugdinstelling terug in de maatschappij.¹ Aan velen van hen werd voorafgaand aan de invrijheidstelling verlof verleend om zodoende geleidelijk aan de terugkeer te kunnen wennen en deze voor te bereiden. Alleen al gelet op de grote aantallen, vindt de terugkeer naar de maatschappij vrijwel altijd onopgemerkt plaats. In enkele gevallen ontstaat er echter beroering in de media of in de (beoogde) woonomgeving, vooral waar het plegers van ernstige delicten betreft waarbij slachtoffers zijn betrokken.

In 2008 vormde een ernstig incident met een tbs-gestelde in de gemeente Enschede aanleiding tot een (vrijwel) Kamerbrede motie over het informeren van burgemeesters over tbs-ers en tbs-voorzieningen in een gemeente.² In combinatie met een motie van de Tweede Kamerleden Arib en Teeven ter voorkoming van recidive van voormalige zedendelinquenten³ was dit voor de toenmalige bewindslieden van Justitie aanleiding tot de start van een project dat als *uitgangspunt* had:

“de komst van ernstige gewelds- en zedendelinquenten in een gemeente moet bekend zijn bij het openbaar bestuur en bij de slachtoffers die te kennen hebben gegeven dat zij over de terugkeer in de samenleving geïnformeerd willen worden.”

Volgens de toelichtende brief aan de Tweede Kamer zou de verstrekte informatie betrekking moeten hebben op verlofbewegingen, invrijheidstelling en de reden van detentie.⁴ Vervolgens is in 2009 een project gestart met als doel “de informatiepositie van burgemeesters over de terugkeer van ex-gedetineerden en (ex-)tbs-gestelden (met verlof) te verbeteren waardoor zij beter in staat zijn hun verantwoordelijkheid op het gebied van voorkoming van verstoringen van de openbare orde en veiligheid te dragen”.⁵ Er werd een limitatieve lijst opgesteld van delicten waarop de informatievoorziening betrekking zou hebben.⁶

De informatievoorziening vindt plaats *naast* de informatie-uitwisseling die op gang is gebracht tussen DJI en gemeenten, onder andere in het kader van de nazorg van ex-gedetineerden.⁷ Om de aanpak uit te proberen werd een pilot met de naam Bestuurlijke informatievoorziening aan gemeenten inzake ex-gedetineerden (BIVGEG) gestart met 14 gemeenten en één informatiestroom, namelijk de beëindiging van reguliere detentie. De pilot BIVGEG had gelet op de duur en de omvang betrekking op (slechts) 50 teruggekeerde

1 Cijfers afkomstig van DJI: DJI 2012a, DJI 2012b, DJI 2012c.

2 Kamerstukken II, 2006-2007, 29 452, nr. 60.

3 Kamerstukken II, 2007-2008, 31 200 VI, nr. 28.

4 Kamerstukken II, 2008-2009, 31 700 VI, nr. 72.

5 Kamerstukken II, 2008-2009, 29 452, nr. 116, p. 2.

6 Zie bijlage 1a voor een limitatieve lijst met delicten waarop in deze pilot de informatiestroom betrekking had.

7 Voor de informatie-uitwisseling over volwassen (ex-)gedetineerden is het Digitaal Platform Aansluiting Nazorg (DPAN) ontwikkeld, zie VNG 2009, p. 18 en verder paragraaf 2.2.1.

ex-gedetineerden en is in 2010 geëvalueerd.⁸ De bevindingen waren positief maar daarbij werd wel opgemerkt dat dit te maken zou kunnen hebben met de beperkte omvang van de pilot en de hiermee samenhangende geringe aantallen zaken die tot problemen kunnen leiden. Ook bleek tijdens de evaluatie dat de onderdelen in het informatieproces kwetsbaar zijn: zowel de kwaliteit van de informatie, de hoeveelheid alsook het delen van informatie lieten soms te wensen over. Ook het College bescherming persoonsgegevens laat zich kritisch uit over de bevindingen in deze eerste pilot.⁹

De geëvalueerde pilot gaf de toenmalige minister van Justitie "voldoende inzicht en vertrouwen om de informatiestroom gefaseerd uit te breiden in een verlengde en uitgebreide pilot": de pilot+.¹⁰ Behalve een uitbreiding van het aantal gemeenten tot circa 50 werd een beperking van de delictsomschrijving¹¹ en een uitbreiding van de informatiestromen voorzien (in paragraaf 2.1 worden deze verder omschreven). Deze "pilot+" liep van 1 januari 2011 tot 1 november 2011, had betrekking op 530 meldingen aan 87 gemeenten en is in 2012 geëvalueerd.¹² In deze evaluatie werd (onder meer) geconcludeerd dat de BIJ-informatiestroom goed vorm heeft gekregen en zorgt voor verbetering van de informatiepositie van de burgemeester, maar ook dat niet alle burgemeesters hun bevoegdheden toereikend achten om maatregelen te kunnen nemen om problemen (maatschappelijke onrust, laat staan recidive) te voorkomen.¹³

In juni 2011 is het juridisch kader aangepast door middel van een wijziging van het Besluit justitiële gegevens.¹⁴ Daartoe is aan het Besluit justitiële gegevens een artikel 11a toegevoegd. Dat artikel regelt in welke gevallen justitiële gegevens met de burgemeester worden gedeeld. In hetzelfde Besluit tot wijziging (artikel II ad A) is bepaald dat de minister de Staten-Generaal uiterlijk twee jaar na de inwerkingtreding van artikel 11a een verslag over de doeltreffendheid en effecten van dit artikel toestuurde.¹⁵ Tevens is bepaald dat artikel 11a van het Besluit justitiële gegevens per 1 juli 2014 vervalt, tenzij bij algemene maatregel van bestuur anders wordt bepaald.

1.2 Adviesaanvraag ministerie van Veiligheid en Justitie

Volgens de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie tekenen zich aan de hand van het hiervoor beschreven 'eindonderzoek' de volgende contouren voor vervolg af¹⁶:

1. De pilot+ geeft voldoende inzicht om over te gaan tot landelijke implementatie en exploitatie van de informatiestroom. De informatiestroom functioneert en steunt de burgemeesters bij het inschatten van risico's en het voorkomen van problemen in de sfeer van de openbare orde en veiligheid. Dit betekent dat het aantal gemeenten verder kan toenemen. Het is aan gemeenten te bezien of zij willen aansluiten.
2. In samenwerking met de forensisch psychiatrische centra zal worden bezien hoe de

⁸ Regioplan 2010.

⁹ CBP 2010.

¹⁰ Kamerstukken II 2009-2010, 29 452, nr. 131, p.2.

¹¹ Door geen informatie meer te verschaffen over veroordelingen op basis van art. 312 Sr (diefstal met geweld) werd de doelgroep beperkt. Dit gebeurde omdat, volgens de minister, "ervaring en evaluatie leren dat problemen in de sfeer van openbare orde en veiligheid zich vooral voordoen bij zeden-delicten en een beperkte groep geweldsdelicten". Kamerstukken II 2009-2010, 29 452, nr. 131, p.2.

¹² Regioplan 2012, p.5.

¹³ Regioplan 2012, p.60.

¹⁴ Stb. 2011 314.

¹⁵ Dat wil zeggen 1 juli 2013.

¹⁶ De hierna volgende tekst is opgenomen in (de bijlage bij) de adviesaanvraag aan de Raad.

informatiestroom ingericht kan worden opdat deze beter functioneert.

3. Het voorstel is voorts een procedure te ontwikkelen over hoe te handelen wanneer door een gemeente het convenant / de aansluitvoorwaarden niet wordt ondertekend en/of geen invulling wordt gegeven aan de artikelen van het convenant.
4. Ten slotte zal het ministerie van Veiligheid en Justitie blijven investeren in samenwerking en kennisdelen. Het succes van de informatiestroom is vooral ook gelegen in het delen van kennis in de vorm van overleg en van kennis die wordt gedeeld via de website die door de VNG wordt beheerd.¹⁷

De staatssecretaris noemt het van belang bij de informatiestroom een goede balans te vinden tussen openbare orde en veiligheid (aangeduid als belang van de maatschappij en de delinquent die terugkeert) enerzijds en de belangen van de delinquent waar het gaat om het beschermen van zijn of haar privacy anderzijds. Met het oog daarop verzoekt hij de Raad om advies uit te brengen over de inrichting van de informatiestroom in het kader van de Bestuurlijke Informatievoorziening Justitiabelen (BIJ) in 2013 en daarna. De adviesvraag van het ministerie van Veiligheid en Justitie luidt:

"Op welke wijze kan het departement ervoor zorgen dat bij een maximaal effect op het voorkomen van verstoringen van openbare orde en veiligheid, de belangen van de delinquent op verantwoorde wijze worden meegewogen?"

De Raad merkt op dat de adviesvraag is geformuleerd als een 'hoe' vraag. Op welke wijze kan het departement de belangen van de delinquent¹⁸ meewegen. De vraagstelling veronderstelt een afwegingsproces waarin het gewicht van (ten minste) twee zaken tegen elkaar wordt afgewogen. Het ministerie toont zich er daarmee van bewust dat niet alleen de openbare orde en veiligheid van belang zijn maar ook de belangen van (ex-)justitiabelen. Die twee zijn (blijkbaar) mogelijk tegenstrijdig en moeten in dat geval tegen elkaar worden afgewogen. De vraag van het ministerie luidt echter niet: 'hoe moeten wij het belang van orde en veiligheid afwegen tegen het belang van (ex-)justitiabelen?' Uit de adviesvraag blijkt dat er al een eerste afweging is gemaakt: het bewaren van de orde en veiligheid krijgt het grootste (maximaal) gewicht en heeft daarmee volgens het ministerie prioriteit boven het belang van de ex-justitiabele.

Het is voor de Raad duidelijk dat de openbare orde en veiligheid zwaar moeten wegen. Het gaat om burgers, mogelijk slachtoffer van de (ex-)justitiabele, voor wie het zeer belastend kan zijn dat deze terugkeert in de samenleving en in hun nabijheid komt wonen of verblijven. Zonder de adviesvraag daarvoor te willen of hoeven wijzigen, merkt de Raad op, gelet op zijn wettelijke taak, zich vrij te voelen eventuele principiële kwesties over de 'of-vraag' van BIJ en over de nevenschiktheid van belangen naar voren te brengen, mocht hij daartoe aanleiding zien.

Spreeken over belangen van (ex-)justitiabelen kan verkeerd begrepen worden en al snel als (te) eenzijdig overkomen. De Raad meent echter dat het belang van een goede terugkeer

¹⁷ Hetzelfde concludeerde de toenmalige minister van Justitie Hirsch Ballin, waarbij deze specificeerde dat het zogenaamde Overleg Gemandateerde Personen goed heeft gefunctioneerd en bijgedragen aan "de bestuurlijke rust op het front van terugkerende zeden- en geweldsdelicten". Zie Kamerstukken II 2009-2010, 29 452, nr. 131, p. 2.

¹⁸ De Raad hanteert in navolging van het project BIJ de term justitiabele in plaats van delinquent. De Raad spreekt daarbij van (ex-)justitiabelen om uit te drukken dat het (deels) personen betreft waarvan de straf ten uitvoer is gelegd en het justitieel kader beëindigd.

van (ex-)justitiabelen tevens een belang van de maatschappij is.

1.3 Enkele belangrijke begrippen

In de hiervoor aangehaalde brieven aan de Tweede Kamer en in het Besluit justitiële gegevens wordt als doel van de informatiestroom BIJ genoemd "het handhaven van de openbare orde in verband met de terugkeer van de betrokkene in de maatschappij". Voor het vaststellen van de in het kader van BIJ relevante misdrijven, straffen en maatregelen is primair gekeken naar de mogelijke verstoring van de openbare orde vanwege de maatschappelijke onrust die de terugkeer van een gedetineerde in de maatschappij kan veroorzaken. Volgens de Nota van toelichting bij het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens is dit het geval bij ernstige gewelds- of zedendelicten, bij de tbs- en bij de verlengbare pij-maatregel.¹⁹ De Raad merkt op dat niet nader wordt onderbouwd dat het risico van verstoring van de openbare orde juist (en alleen) bij deze categorieën plaatsvindt. Wel wordt in de brief aan de Tweede Kamer waarin voor het eerst over deze categorieën wordt gesproken, vermeld dat de doelgroep is bepaald op grond van overleg met organisaties zoals de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), het Openbaar Ministerie (OM) en het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD).²⁰ Hierop wordt in hoofdstuk 3 teruggekomen.²¹

Hoewel de begrippen 'openbare orde en veiligheid' en 'maatschappelijke onrust' een belangrijke rol spelen in het kader van BIJ, worden deze in genoemde stukken niet nader omschreven. In het medio 2011 tussen het ministerie van Veiligheid en Justitie, de gemeenten en het KLPD afgesloten Convenant Bestuurlijke Informatie Justitiabelen²² komt het begrip openbare orde en veiligheid met regelmaat voor, maar wordt evenmin aangegeven wat hiermee precies wordt bedoeld. De Raad vindt het daarom van belang allereerst op deze begrippen in te gaan.

Openbare orde en veiligheid

Er bestaat geen eenduidige definitie van het begrip openbare orde en veiligheid. Artikel 172, lid 1 van de Gemeentewet belast de burgemeester met de handhaving van de openbare orde.²³ Volgens het tweede lid is de burgemeester bevoegd "overtredingen van wettelijke voorschriften die betrekking hebben op de openbare orde, te beletten of te beëindigen. Hij bedient zich daarbij van de onder zijn gezag staande politie." Het derde lid stelt dat de burgemeester bevoegd is "bij verstoring van de openbare orde of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, de bevelen te geven die noodzakelijk te achten zijn voor de handhaving van de openbare orde". Ook hier ontbreekt echter een begripsbepaling. Het door het Nederlands Genootschap van Burgemeesters uitgegeven Zakboek Openbare orde en Veiligheid stelt hierover het volgende:

"een definitie van het begrip openbare orde (...) blijkt niet eenvoudig te vinden en onder omstandigheden en door de tijd te wijzigen. In het algemeen wordt geduid op

¹⁹ Stb. 2011 nr. 314, p.7.

²⁰ Per 1 januari 2013 is het KLPD samen met de 25 landelijke politiekorpsen opgegaan in de Nationale Politie.

²¹ Kamerstukken II, 2008-2009, 29 452, nr. 116, p. 2.

²² Ministerie van Veiligheid en Justitie 2011b.

²³ De burgemeester heeft een exclusieve bevoegdheid als "eenhoofdige bestuursorgaan belast met de handhaving van de openbare orde en veiligheid" hetgeen inhoudt dat diens bevoegdheden op dit vlak niet kunnen worden gedelegeerd aan het college van burgemeester en wethouders of aan een wethouder. Zie NGB 2010, p.10.

een ordentelijk verloop van het maatschappelijk verkeer in de openbare ruimte. Voor de toepassing van de bevoegdheden is het belangrijker te kijken naar verstoring of bedreiging van de openbare orde. Het gaat dan om omstandigheden waarbij direct (dreigend) gevaar voor anderen bestaat of de rechten van anderen worden of dreigen te worden aangetast. Ook die verstoring / bedreiging verschilt naar situatie en tijd: wat op de ene plaats een verstoring van de openbare orde is, wordt elders mogelijk niet zo ervaren.”²⁴

Maatschappelijke onrust

Ook het begrip maatschappelijke onrust blijkt lastig eenduidig te definiëren. In een in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten verricht onderzoek naar (oorzaken van) maatschappelijke onrust wordt geconstateerd dat “wat de één als maatschappelijke onrust beschouwt, door de ander als een crisis wordt benoemd, terwijl weer een ander spreekt over een normale ontlading van sociale spanningen.”²⁵ De definitie die in dat onderzoek is ontwikkeld, luidt:

Maatschappelijke onrust is het verschijnsel waarbij één of enkele incidenten plaatsvinden, die vervolgens – mede ten gevolge van structurele kenmerken van sociale, fysieke, economische en/of demografische aard – leiden tot een groter aantal en/of ernstiger incidenten, die op hun beurt leiden tot subjectieve en/of objectieve problemen op het gebied van openbare orde en veiligheid.

*Kortom, er dient een verband te zijn tussen voedingsbodem (onderliggende maatschappelijke problemen), incidenten (die heftige emoties teweeg brengen) en optredende gevolgen die de openbare orde en (subjectieve) veiligheid bedreigen.*²⁶

Genoemd onderzoek laat zien dat de uitingsvormen en aanleidingen in de loop der tijd enigszins kunnen verschillen, maar aan de basis van alle vormen liggen één of meer basale menselijke behoeften. “Indien deze behoeften bedreigd worden, zullen mensen boos en verontwaardigd reageren.”²⁷ Het gaat onder meer om behoeften als woongenot, de (identiteit van de) eigen groep, burgerrechten, grondrechten, persoonlijke veiligheid en veiligheid van kinderen. Welke behoeften in een bepaalde tijd en locatie het meest bedreigd worden, kan verschillen afhankelijk van demografische, sociale, technologische, economisch en politieke factoren.

De Raad concludeert op grond van bovenstaande dat hoewel beide begrippen in de uitvoeringspraktijk veelvuldig gehanteerd (moeten) worden, deze een sterk diffuus karakter hebben. Het is, deels daarmee samenhangend, lastig om vooraf precies in te schatten of er een risico bestaat op maatschappelijke onrust of verstoring van de openbare orde en veiligheid. Dit brengt in de praktijk het risico van interpretatieverschillen, en daarmee van rechtsonzekerheid en -ongelijkheid met zich mee. In paragraaf 2.5 wordt hierop verder ingegaan.

²⁴ NGB 2010, p.8.

²⁵ DSP 2007, p.4.

²⁶ DSP 2007, p.5.

²⁷ DSP 2007, p.94-95

1.4 Aanpak adviestraject

Gelet op de adviesaanvraag en de focus daarin op het meewegen van het belang van de (ex-)justitiabele, zijn in dit advies *vier deelvragen* onderscheiden:

1. In welke mate wordt in de huidige situatie informatie gedeeld ten aanzien van naar de maatschappij terugkerende (ex-)justitiabelen: hoeveel personen betreft dit? Op grond van welke criteria worden zij geselecteerd? Welke informatie delen zij? Met wie? Onder welke voorwaarden?
2. Wat gebeurt er naar aanleiding van deze informatie? Welke mogelijkheden heeft de burgemeester, dan wel wat gebeurt er in zijn naam naar aanleiding van het delen van de informatie?
3. In hoeverre ondervinden (ex-)justitiabelen (negatieve of positieve) gevolgen van het delen van deze informatie? Is er een verschil tussen justitiabelen die op verlop gaan en ex-justitiabelen waarvan de straf of maatregel is beëindigd?
4. In hoeverre acht de Raad aanpassing gewenst of noodzakelijk in beleid, regelgeving of uitvoering in het kader van BIJ?

Beantwoording van de twee eerstgenoemde vragen levert een beeld op van de aard en omvang van de informatiestroom en kan daarmee worden gezien als onderdeel van de probleemschets. Of en in hoeverre er daadwerkelijk sprake is van een probleem, wordt pas duidelijk na de beantwoording van de derde vraag, waarbij nadrukkelijk ook rekening wordt gehouden met mogelijke positieve gevolgen van de informatiestroom voor ex-delinquenten. Beantwoording van de vierde vraag levert een beeld op van de verbeteringen die de Raad zinvol en mogelijk acht.

Aanpak

Met het oog op de beantwoording van de vragen heeft de Raad gebruik gemaakt van beschikbaar onderzoeksmateriaal, kennisgenomen van verdere relevante literatuur, gesprekken gevoerd met diverse deskundigen op het gebied van informatie-uitwisseling (waaronder het College bescherming persoonsgegevens) en met betrokkenen uit de uitvoeringspraktijk in het kader van BIJ, zoals gemandateerde personen, vertegenwoordigers van de reclassering en burgemeesters. Daarnaast is voor enkele specifieke vragen contact opgenomen met vertegenwoordigers van GGZ Nederland en KNMG en zijn actuele gegevens opgevraagd en verkregen van het ministerie van Veiligheid en Justitie. De selectie van gemandateerden liep eveneens via dit ministerie; de selectie van burgemeesters vond plaats met behulp van het Genootschap van Burgemeesters. Hoewel niet wordt gepretendeerd hiermee een representatief beeld van opvattingen onder deze beroepsgroepen te kunnen schetsen, bieden de gesprekken in aanvulling op het beschikbare onderzoek een kwalitatief beeld van wat er speelt in de praktijk. In bijlage 2 is een lijst opgenomen van de personen met wie is gesproken.

Gelet op de beschikbare adviestermijn was het niet mogelijk om gedetailleerd de consequenties van BIJ te relateren aan de bestaande verlopfraktijk waarin gedetineerden, tbs-gestelden en jongeren met een pij-maatregel (pij-ers) terugkeren naar de maatschappij. Met name bij tbs-gestelden, maar ook bij pij-ers wordt het verlop immers heel geleidelijk,

in nauw omschreven en zorgvuldig getoetste fases, opgebouwd.²⁸ Dit heeft jaarlijks een zeer groot aantal verlofbewegingen tot gevolg. Het is van belang te beseffen dat en op welk moment BIJ hier op ingrijpt. Bijlage 3 bevat om die reden, voornamelijk op grond van informatie afkomstig van DJI, als achtergrondinformatie een omschrijving van de verlofpraktijk op de verschillende terreinen. Hierop wordt in paragraaf 2.2 verder in gegaan.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 heeft betrekking op de eerste drie deelvragen en schetst een zo feitelijk mogelijk beeld van de huidige praktijk. Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar de praktijk zoals die in zijn opzet wordt beoogd en de praktijk zoals die zich in de werkelijkheid voordoet (blijkend uit onderzoek of anderszins).

Hoofdstuk 3 gaat in op de relevante wettelijke kaders en schetst vervolgens de *uitgangspunten en visie van de Raad*.

Hoofdstuk 4 ten slotte beantwoordt de vierde deelvraag (in hoeverre is aanpassing in beleid, regelgeving en uitvoering gewenst en noodzakelijk in het kader van de BIJ) en formuleert *aanbevelingen* hiertoe.

De hoofdstukken zijn zelfstandig leesbaar.

²⁸ Uit de geschetste contouren voor het vervolg valt op te maken dat juist de informatiestroom over tbs-ers nog onvoldoende van de grond komt (zie paragraaf 1.2).

2. Probleemschets

Dit hoofdstuk schetst een beeld van de huidige praktijk in het kader van BIJ en de gesignaleerde knelpunten daarin. Het betreft een zo feitelijk mogelijke beschrijving van de huidige praktijk. Allereerst wordt een beschrijving gegeven van de juridische kaders die gelden voor BIJ (paragraaf 2.1). Vervolgens beschrijft paragraaf 2.2 de doelgroep waarop BIJ van toepassing is. Daarna wordt ingegaan op het proces van informatie-uitwisseling (paragraaf 2.3) en de wijze waarop de justitiabele wordt geïnformeerd over BIJ (paragraaf 2.4). Daarna wordt een beschrijving gegeven van enkele belangrijke voorschriften waaraan de burgemeester en politie zich moeten houden bij de gegevensuitwisseling in het kader van BIJ (paragraaf 2.5). Bij deze schets wordt onderscheid gemaakt naar de praktijk zoals die in zijn opzet wordt beoogd en de praktijk zoals die zich in de werkelijkheid voordoet (blijkend uit onderzoek of anderszins). Vervolgens wordt ingegaan op het aantal deelnemende gemeenten en de positie van de burgemeester (paragraaf 2.6). Tot slot wordt stilgestaan bij de positieve en negatieve gevolgen van BIJ voor de (ex-)justitiabele (paragraaf 2.7).

Dit hoofdstuk is (wat betreft de opzet) voornamelijk gebaseerd op het Besluit Justitiële Gegevens en het convenant en Handboek BIJ; wat betreft de praktijkervaringen op de evaluatie van de pilot+ BIJ²⁹ en door de Raad gevoerde gesprekken. Gesprekken zijn gevoerd met gemandateerde personen, vertegenwoordigers van de reclassering, burgemeesters en diverse privacydeskundigen (waaronder het College bescherming persoonsgegevens). In de tekst wordt aangegeven van welke categorie gesprekspartners (uitvoeringspraktijk, burgemeesters, privacydeskundigen) de opmerkingen afkomstig zijn.

Voor het evaluatieonderzoek zijn 87 gemeenten middels een enquête bevestigd op hun ervaringen met BIJ, waarvan er 63 daadwerkelijk een enquête hebben ingevuld. In een steekproef van 23 gemeenten is vervolgens een verdiepend onderzoek uitgevoerd, waarbij in totaal 109 dossiers van BIJ-meldingen zijn bestudeerd. Dit betreft (vrijwel) alle dossiers die tot een advies of maatregel hebben geleid.

2.1 Juridische kaders

Op het verwerken van persoonsgegevens in het kader van BIJ is wet- en regelgeving uit drie verschillende domeinen van toepassing:

- de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg);
- de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp);
- de Wet politiegegevens (Wpg).

De verschillende regimes bepalen de juridische randvoorwaarden bij de informatieverstrekking door het ministerie van Veiligheid en Justitie aan de gemeente.

De Wjsg geldt voor de *verwerking van justitiële gegevens* die, onder verantwoordelijkheid van de minister van Veiligheid en Justitie, bij JustID plaatsvindt, waaronder de verstrekking daarvan aan de burgemeester en het KLPD. Deze verstrekking is opgenomen in artikel 11a van het Besluit justitiële gegevens (Bjsg).

²⁹ Regioplan 2012.

Voor het *verwerken van persoonsgegevens* in het kader van de handhaving van de openbare orde geldt voor de burgemeester de Wbp. Nadat justitiële gegevens door JustID zijn verstrekt aan de burgemeester, worden deze door de burgemeester verder verwerkt als persoonsgegevens onder het regime van de Wbp. Gezien de aard van de gegevens is sprake van strafrechtelijke gegevens in de zin van artikel 16 Wbp. De Wbp beschouwt strafrechtelijke gegevens als bijzondere persoonsgegevens, aan de verwerking en het gebruik waarvan extra zorgvuldigheidseisen zijn gesteld.

Voor het *verwerken van persoonsgegevens door de politie* ten behoeve van de uitvoering van de politietaak geldt de Wpg. Nadat justitiële gegevens door JustID zijn verstrekt aan het KLPD, worden deze door het KLPD verder verwerkt als politiegegevens onder het regime van de Wpg. Het KLPD kan politiegegevens verstrekken aan de burgemeester op grond van artikel 16, eerste lid, onder d, Wpg. Nadat politiegegevens door het KLPD zijn verstrekt aan de burgemeester, worden deze door de burgemeester verder verwerkt als persoonsgegevens onder het regime van de Wbp.

Nadat justitiële gegevens zijn verstrekt mogen deze op grond van artikel 8, vierde lid, Wjsg niet voor een ander doel worden gebruikt dan waarvoor zij zijn verstrekt, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald dan wel de uitvoering van de taak met het oog waarop de gegevens zijn verstrekt, daartoe noodzaakt. Op grond van artikel 52 Wjsg is een ieder die krachtens de Wjsg de beschikking krijgt over gegevens met betrekking tot een derde, verplicht tot geheimhouding daarvan, behoudens voor zover een bij of krachtens deze wet gegeven voorschrift mededelingen toelaat, dan wel de uitvoering van de taak met het oog waarop de gegevens zijn verstrekt tot het ter kennis brengen daarvan noodzaakt. Artikel 7 Wpg bevat een soortgelijke regeling voor de politiegegevens die het KLPD verstrekt.

Verstrekking van justitiële gegevens kan betekenen dat het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer wordt beperkt. Artikel 10 van de Grondwet (Gw), artikel 16 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK), de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) geven iedereen het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en bieden strikte *kaders* waarbinnen dat recht kan worden beperkt.

Artikel 8 van het EVRM stelt aan deze beperkingen de eis dat daar een *legitiem doel* mee wordt nagestreefd. Het tweede lid van dit artikel noemt als legitieme doelen het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Verder eist artikel 8 van het EVRM dat *beperkingen noodzakelijk* zijn in een democratische samenleving. Dit houdt in dat voor de inbreuk op het recht een dringende maatschappelijke noodzaak ("pressing social need") aanwezig is. Bovendien moeten op grond van artikel 8 van het EVRM bij inmenging van de persoonlijke levenssfeer de beginselen van *subsidiariteit*

en proportionaliteit in acht worden genomen. Dat wil zeggen dat het doel waarvoor de gegevens worden verstrekt, niet op een andere, minder nadelige manier voor de bij de verstrekking van persoonsgegevens betrokkene, kan worden bereikt, en dat de inbreuk op de belangen van de betrokkene niet onevenredig mag zijn in verhouding tot het met de verstrekking te dienen doel.

2.2 De doelgroep van BIJ

Opzet

De burgemeester wordt alleen geïnformeerd over de terugkeer en/of het verlov van een bepaalde groep (ex-)justitiabelen die onherroepelijk is veroordeeld. Het moet gaan om een onvoorwaardelijke veroordeling tot:

- een gevangenisstraf voor een ernstig gewelds- of zedenmisdrijf. Voor sommige misdrijven wordt aanvullend de eis gesteld dat de duur van de opgelegde onvoorwaardelijke gevangenisstraf een jaar of meer belooft. In bijlage 1b is opgenomen om welke strafbare feiten het in de pilot+ gaat en voor welke strafbare feiten de aanvullende eis geldt;
- een verlengbare pij-maatregel;
- een tbs-maatregel met dwangverpleging.

BIJ onderscheidt gelet op het voorgaande vier informatiestromen met vier verschillende doelgroepen van (ex-)justitiabelen. De informatie is voor elke informatiestroom afkomstig van een andere organisatie (of onderdeel daarvan).

- De eerste informatiestroom heeft betrekking op ex-gedetineerden die na beëindiging van detentie in een penitentiaire inrichting (PI) naar een gemeente terugkeren. Informatie over deze gedetineerden wordt centraal verzameld door de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI);
- De tweede informatiestroom heeft betrekking op algemeen verlov tijdens detentie in een PI.³⁰ Gegevens over verloven worden door het Bureau Selectie- en Detentiebegeleiding (BSD) van de PI verzameld;
- De derde informatiestroom heeft betrekking op verlovmachtigingen in een verlengbare maatregel tot plaatsing in een justitiële jeugdinstelling (pij). Het maakt niet uit voor welk feit de pij is opgelegd. De burgemeester wordt geïnformeerd over onbegeleid verlov, combinatieverlov, proefverlov en in sommige gevallen over de beëindiging van de pij-maatregel.³¹ DJI genereert wekelijks een lijst van jeugdigen die veroordeeld zijn tot een pij-maatregel die verlengbaar is tot maximaal zes jaar en waarbij in de voorafgaande week een machtiging voor onbegeleid verlov, meerdaags verlov of proefverlov is afgegeven;
- De vierde informatiestroom gaat over verloven tijdens de tbs met dwangverpleging. Het maakt niet uit voor welk strafbaar feit de tbs-maatregel met dwangverpleging is opgelegd. De burgemeester wordt geïnformeerd over transmuraal verlov, proefverlov

³⁰ Zoals bedoeld in artikel 14 tot en met 18 van de Regeling Tijdelijk verlaten van de inrichting. Over regimegebonden verlov en incidenteel verlov wordt de burgemeester niet geïnformeerd.

³¹ Ministerie van Veiligheid en Justitie 2011a, Bijlage A Doelgroep, p.6.

en de voorwaardelijke of contraire beëindiging van de tbs-maatregel.³² Forensisch psychiatrische centra leveren hiervoor de informatie aan.

Praktijk

In de evaluatie van de pilot+ BIJ komt naar voren dat slechts bij 5% van de BIJ-meldingen wordt besloten tot het treffen van maatregelen.³³ Door sommigen wordt daarom gepleit voor een andere inrichting van de doelgroep van BIJ.³⁴ Uit gesprekken die de Raad heeft gehouden met medewerkers die betrokken zijn bij de uitvoering blijkt eveneens dat wordt getwijfeld aan het gebruik van de delictomschrijving als selectiecriteria voor BIJ. In een overgroot deel van de BIJ-meldingen wordt geen risico op verstoring van de openbare orde vastgesteld. Daarnaast zijn er terugkerende (ex-)justitiabelen bij wie wel degelijk een risico voor verstoring van de openbare orde wordt ingeschat, maar die niet onder de doelgroep voor een BIJ-melding vallen. Brandstichters vallen bijvoorbeeld niet onder de doelgroep voor een BIJ-melding, maar hun terugkeer in de gemeente waar zij brand hebben gesticht kan wel leiden tot een risico op verstoring van de openbare orde. De burgemeesters met wie de Raad in het kader van dit advies heeft gesproken, zagen overigens geen bezwaar in het delen van informatie over een grote groep terugkerende justitiabelen terwijl slechts bij een gering deel van de meldingen tot maatregelen wordt besloten. Zij pleiten voor "slim" filteren van de meldingen door een selecte groep mensen bij de gemeente zodat de gevallen waarbij een risico op verstoring van de openbare orde wordt ingeschat snel naar boven komen en de privacy van (ex-)justitiabelen zo min mogelijk wordt geschaad.

Ook de G4 pleiten blijkens het evaluatierapport voor een andere wijze van selecteren van BIJ-meldingen.³⁵ Zij stellen voor informatie over specifieke geïndiceerde gevallen te ontvangen. Daarbij denken zij aan de terugkeer van zedendelinquenten en specifieke gevallen waarbij door de voorgeschiedenis maatschappelijke onrust te verwachten valt.

Het voorgaande roept de vraag op of de delictomschrijving in het algemeen en de gekozen delictomschrijvingen in het bijzonder het juiste selectiecriteria zijn voor BIJ.

Knelpunt

* De delictomschrijving als selectiecriteria voor BIJ leidt er aan de ene kant toe dat van een groot aantal mensen gegevens verstrekt moet worden, terwijl bij slechts een klein deel een risico op verstoring van de openbare orde wordt vastgesteld. Aan de andere kant zijn er (ex-)justitiabelen die niet via de BIJ gemeld worden, maar waarbij wel sprake is van een ingeschat risico op verstoring van de openbare orde. Dit roept de vraag op of de delictomschrijving als zodanig het juiste selectiecriteria is voor BIJ.

Uit de evaluatie van de pilot+ BIJ blijkt voorts dat in 7 van de 23 nader onderzochte

³² Uit Ministerie van Veiligheid en Justitie 2011b blijkt dat de informatiestroom voor tbs het overgrote deel van de gevallen dekt. De wens van BIJ om een robuuste informatiestroom te creëren, verhoudt zich volgens deze bijlage niet met allerlei lastige uitzonderingen. Vooral nog is daarom van uitgegaan van deze categorieën zonder aandacht voor die uitzonderingen. Begeleid en onbegeleid verlop zijn niet in de informatiestroom opgenomen. Werkendeweg ontstaat een beeld over de omvang van de uitzonderingen en dat kan op een gegeven moment leiden tot wijzigingen.

³³ Regioplan Beleidsonderzoek 2012, p. 25.

³⁴ Regioplan Beleidsonderzoek 2012, p. 47.

³⁵ Regioplan 2012, p. 47.

gemeenten anders wordt gehandeld in geval van een verlofmelding dan bij daadwerkelijke terugkeer van de (ex-)justitiabele. De reden daarvoor is dat de melding van het verlof doorgaans kort op de daadwerkelijke verlofdatum plaatsvindt, wat de voorbereidingstijd bekort. Gemandateerden gaven in de evaluatie van de pilot+ BIJ aan dat er minder energie wordt besteed aan verlofmeldingen, maar dat dit alsnog gebeurt als een melding wordt ontvangen dat de betreffende persoon in vrijheid wordt gesteld. De personen werkzaam in de uitvoeringspraktijk met wie de Raad heeft gesproken, herkennen dit beeld. Het voorgaande roept de vraag op of er voor justitiabelen die op verlof gaan ook een BIJ-melding aan de burgemeester moet worden gedaan. De burgemeesters met wie de Raad in het kader van dit advies heeft gesproken, vinden het wel waardevol om ook over het verlof van justitiabelen een BIJ-melding te ontvangen. Zij menen dat er altijd mogelijkheden zijn om, ook op korte termijn, verstoringen van de openbare orde te voorkomen.

Knelpunt

- * Verlof van een justitiabele wordt relatief laat gemeld waardoor gemandateerden en burgemeesters weinig tijd hebben om risico's in te schatten en er weinig tijd is om tot het opleggen van maatregelen te besluiten. Gegevens van bepaalde groepen verlofgangers worden echter wel verstrekt en het is de vraag of dat noodzakelijk is, als daarop geen actie wordt ondernomen.

2.3 Het proces van informatie-uitwisseling van BIJ

Het proces van informatiedeling bij BIJ is op te delen in verschillende stappen: informatieverstrekking (2.2.1), informatieverwerking (2.2.2), het adviseren van de burgemeester (2.2.3) en het al dan niet treffen van maatregelen (2.2.4). Hieronder worden deze stappen beschreven.

2.3.1 Informatieverstrekking

Opzet

De gemeente ontvangt in het kader van de BIJ via twee kanalen informatie over de terugkeer van (ex-)justitiabelen: van de Justitiële Informatie Dienst (JustID) en van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD). JustID stuurt de justitiële informatie over de terugkeer of het verlof van een (ex-)justitiabele namens de minister van Veiligheid en Justitie. Vanwege de privacygevoeligheid van de BIJ-informatie en omdat het handhaven van de openbare orde een taak van de burgemeester is, wordt deze informatie formeel verstrekt aan het bestuursorgaan burgemeester en niet aan de gemeente als geheel of aan afdelingen daarvan. Feitelijk wordt de informatie ontvangen door een door de burgemeester daartoe gemandateerd persoon: "de gemandateerde". De burgemeester of de gemandateerde ontvangen een brief van JustID, waarin de volgende gegevens over de (ex-)justitiabele worden vermeld:

- de voor- en achternaam;
- het burgerservicenummer;
- het meest actuele GBA-adres;
- de geboortedatum;
- de strafbepaling ter zake waarvan de (ex-)justitiabele is veroordeeld;

- het (de) parketnummer(s);
- de datum ingang detentie;
- de datum van terugkeer en
- de eventuele bijzondere voorwaarden.

JustID stuurt deze justitiële informatie daarnaast aan het KLPD. Het KLPD maakt op basis van eigen gegevens een analyse van de risico's in de sfeer van de openbare orde en veiligheid bij terugkeer van de justitiabele. Vervolgens stuurt het KLPD een informatierapport aan de gemandateerde persoon in de gemeente.

De informatie die in het kader van de BIJ wordt verstrekt staat los van de informatie die gemeenten ontvangen in het kader van de nazorg voor ex-gedetineerden.³⁶ De nazorginformatie dient om te voorzien in een aantal basisbehoeften van terugkerende (ex-)justitiabelen, waarmee uiteindelijk een vermindering van de recidive moet worden bereikt. In het kader van BIJ verstrekte informatie heeft tot doel dreigende openbare orde problemen te voorkomen. De nazorginformatie bevat geen gegevens over het delict en de BIJ-informatie wel. Dus hoewel de informatiestromen in het kader van BIJ en in het kader van nazorg deels over dezelfde personen gaan, bevatten ze andere gegevens en zijn ze opgezet als strikt gescheiden informatiestromen.

Praktijk

Uit de evaluatie van de pilot+ BIJ blijkt dat in 5 van de 23 nader onderzochte gemeenten het project BIJ geïntegreerd is met de nazorg.³⁷ Dit is strijdig met de hierna te bespreken aansluitvoorwaarden, die steeds een individuele beoordeling van de informatie voorschrijven. In die gemeenten is de gemandateerde tevens nazorgcoördinator. In andere gemeenten worden BIJ en nazorg organisatorisch strikt gescheiden; de verantwoordelijkheid voor BIJ en nazorg is in die gemeenten nadrukkelijk belegd bij verschillende functionarissen. Het samengaan van BIJ en nazorg beïnvloedt de manier waarop informatie in het kader van BIJ wordt uitgewisseld en daarop wordt hieronder in 2.3.2 ingegaan.

2.3.2 Informatieverwerking

Opzet

Aan de hand van de informatie zoals die wordt verkregen van JustID en het KLPD dient de burgemeester, of namens hem de gemandateerde, vast te stellen of er als gevolg van de terugkeer van de (ex-)justitiabele risico's voor de openbare orde bestaan. De burgemeester en de gemandateerde zijn tot geheimhouding van deze gegevens verplicht. Uit de toelichting op het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens blijkt dat verstrekking aan derden slechts bij uitzondering is toegestaan, als dat noodzakelijk is voor het doel waarvoor de gegevens zijn verstrekt, namelijk de handhaving van de openbare orde.³⁸ Als de gemandateerde persoon van oordeel is dat hij de burgemeester niet goed kan adviseren zonder aanvullende informatie over de casus te verzamelen, dient hij af te wegen of en in hoeverre het noodzakelijk is om ter verkrijging van informatie voor de advisering

³⁶ Wijziging besluit justitiële gegevens, 21 juni 2011, Stb. 2011, 314, p. 9 en 19.

³⁷ Regioplan 2012, p. 28

³⁸ Wijziging Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens, 21 juni 2011, Stb. 2011, 314, p. 12.

gegevens over de (ex-)justitiabele aan derden te verstrekken. Bij die afweging dient hij onder meer te betrekken welke informatie hij nodig heeft, bij wie hij die informatie kan verkrijgen, welke gegevens hij daarvoor moet verstrekken en de gevolgen die dat voor de (ex-)justitiabele kan hebben. Selectie van de bronnen van aanvullende informatie is daarbij van groot belang. Als uitgangspunt dient te worden volstaan met het bevragen van instanties waar het strafrechtelijk verleden van de (ex-)justitiabele al bekend is (zoals de politie en het OM). Verstrekking aan instanties waar het strafrechtelijk verleden van de (ex-)justitiabele niet bekend is, zal zich volgens het convenant alleen in bijzondere gevallen kunnen verdragen met de genoemde eisen van proportionaliteit en subsidiariteit, namelijk als op basis van reeds beschikbare informatie een concrete aanleiding hiertoe bestaat.³⁹ In elk geval moet worden volstaan met zo min mogelijk gegevens. Degenen aan wie gegevens worden doorverstrekkt, zijn op hun beurt eveneens gehouden aan het op hen van toepassing zijnde regime voor gegevensverwerking en daarvan deel uitmakende geheimhoudingsverplichtingen.

Praktijk

Uit de evaluatie van de pilot+ BIJ blijkt niet dat de BIJ-informatie is gebruikt voor andere doeleinden dan de handhaving van de openbare orde.⁴⁰ Het is volgens de onderzoekers wel zo, dat in het kader van BIJ geleverde informatie onder ogen kan komen van organisaties zonder dat dit strikt noodzakelijk is.⁴¹ Met name in (grotere) gemeenten waar om redenen van efficiëntie voor een standaardwerkwijze bij het consulteren van ketenpartners wordt gekozen, bestaat een grote kans dat BIJ-informatie onnodig bij andere organisaties terechtkomt.⁴²

Uit de evaluatie van de pilot+ BIJ blijkt verder dat alle 63 onderzochte gemeenten de informatie van de JustID en de KLPD verrijken met informatie van lokale partners.⁴³ De gemeenten hanteren daarbij naar eigen zeggen een vaste systematiek. De systematiek verschilt echter per gemeente en die verschillen liggen vooral in het gebruik van het aantal en het soort informatiebronnen. In 2 van de 23 nader onderzochte gemeenten blijkt dat gemandateerden alleen de lokale politie voor nadere informatie over de (ex-)justitiabele consulteren. In 1 gemeente consulteerde de gemandateerde naast de politie ook de reclassering en in de overige 20 gemeenten consulteren gemandateerden meer dan drie ketenpartners.⁴⁴ De gemandateerden verschillen ook in de manier waarop zij de informatie van de lokale ketenpartners proberen te ontsluiten. Sommige gemandateerden consulteren de ketenpartners alleen voor nadere informatie, andere gemandateerden bespreken met ketenpartners de (ex-)justitiabele in de vorm van een casusoverleg, waarbij de gemeenten de ketenpartners voorafgaand aan het overleg vragen om na te gaan welke informatie over de (ex-)justitiabele aanwezig is.

³⁹ Ministerie van Veiligheid en Justitie 2011a, bijlage D, pagina 6.

⁴⁰ Eén van de onderzoeksvragen betrof de vraag of de informatie uitsluitend werd gebruikt voor het beoogde doel of ook voor andere doeleinden en zo ja voor welke doeleinden. Deze vraag is ontkennend beantwoord. Zie: Regioplan 2012, p. 55 en 64.

⁴¹ Regioplan 2012, p. 55 en 64.

⁴² Bij een dergelijke standaardwerkwijze kan het bijvoorbeeld gebeuren dat hulpverlenings- of nazorginstellingen informatie over het gepleegde delict ontvangen. Ook als geen delictinformatie wordt gedeeld, maar wel navraag wordt gedaan, zullen de geconsulteerde ketenpartners begrijpen dat de betreffende persoon binnen de delictcategorieën van BIJ valt. Hier kan de consultatie al snel verder gaan dan strikt noodzakelijk is. Dit is strijdig met de aansluitvoorwaarden, die steeds een individuele beoordeling van de noodzaak van het delen van informatie voorschrijven, zie Regioplan 2012, p. 55.

⁴³ Regioplan 2012, p. 25.

⁴⁴ Regioplan 2012, p. 26.

Uit de gesprekken die de Raad heeft gehouden met mensen uit de uitvoeringspraktijk blijkt ook dat zeer verschillend wordt omgegaan met het uitwisselen van informatie in het kader van BIJ. Er zijn verschillen in samenstelling van de werkgroepen die zich binnen een gemeente met BIJ bezig houden.⁴⁵ Het is de Raad verder bekend dat nazorgcoördinatoren soms beschikken over delictinformatie, afkomstig van gemandateerden, die zij gebruiken bij het maken van nazorgplannen.

Ook het CBP heeft zich uitgesproken over het delen van gegevens in het kader van BIJ in zijn wetgevingsadvies over het Besluit Justitiële en strafvorderlijke gegevens. Het CBP waarschuwt op basis van de bevindingen in de eerste pilot (BIVGEG) voor het ruimer delen van deze gegevens met ketenpartners.⁴⁶ Dit staat volgens het CBP op gespannen voet met de verschillende doelen die de ketenpartners hebben (nazorg, openbare orde en veiligheid).

Uit de gesprekken die de Raad heeft gehouden bleek dat verschillend wordt gedacht over het samengaan van BIJ en nazorg. Een privacydeskundige met wie de Raad heeft gesproken, vindt dat het noodzakelijk en mogelijk is om gegevens over terugkerende justitiabelen ruimer te delen dan op dit moment gebeurt.⁴⁷ Betrokkene meent dat een toekomstbestendige BIJ vraagt om het samengaan met nazorg en hecht eraan dat het algemeen belang van de openbare orde en veiligheid en het individuele belang van de (ex-)justitiabele samen worden bekeken. Beiden zouden een integraal deel uit moeten maken van het re-integratieplan dat tijdens detentie voor de justitiabele wordt opgemaakt. Een noodzakelijke voorwaarde om tot deze aanpak te komen is dat gegevens over deze (ex-)justitiabele ruimer worden gedeeld tussen professionals uit verschillende disciplines. Deze privacydeskundige meent dat de Wbp daartoe voldoende ruimte biedt. Ook wijst deze deskundige op de Aanwijzing verstrekking van strafvorderlijke gegevens voor buiten de strafvordering gelegen doeleinden, die het voor het OM mogelijk maakt om gegevens te delen met bijvoorbeeld gemeenten of hulpverleningsinstellingen voor buiten het strafrecht gelegen doelen.⁴⁸ Ter onderbouwing van de noodzaak van deze aanpak wordt onder meer gewezen op The Berlin declaration, die oproept tot samenwerking bij de re-integratie van (ex-)justitiabelen.⁴⁹ Daarnaast wordt gewezen op het beginsel van menselijke waardigheid ('human dignity')⁵⁰ en artikel 2 lid 2 Pbw⁵¹. Deze bepalingen dwingen volgens deze deskundige tot goede nazorg voor (ex-)justitiabelen. In Tilburg en Groningen wordt binnenkort gestart met een project dat gebaseerd is op deze werkwijze.

Een andere privacydeskundige is van mening dat persoonsinformatie in de huidige praktijk van BIJ wel zeer ruim wordt gedeeld en dat het samengaan van BIJ en nazorg ongewenst is. De informatie die in het kader van BIJ wordt verstrekt, mag conform de wettelijke bepaling

⁴⁵ In één gemeente hield alleen de gemandateerde zich bezig met BIJ en informeerde deze spaarzaam bij ketenpartners over de BIJ-gevallen. In een andere gemeente zitten reclassering, verslavingszorg, nazorgcoördinator, informatiecoördinator politie, gemandateerde en parketsecretaris met elkaar aan tafel om over de casus te praten. In die gemeente is een analysemodel ontwikkeld waarbij elke actor in het eigen systeem kijkt of er risico is op problemen bij enkele leefgebieden en (daarmee op) maatschappelijke onrust bij terugkeer van de (ex-)justitiabele. Is sprake van één of meer gesignaleerde risico's dan wordt de casus in het casusoverleg besproken.

⁴⁶ CBP 2010.

⁴⁷ Zie voor een lijst van personen die de Raad in het kader van dit advies heeft gesproken bijlage 2.

⁴⁸ Aanwijzing Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, Stc. 2012, nr. 21654, 25 oktober 2012.

⁴⁹ ESF Learning Network 2012.

⁵⁰ Daarbij wordt verwezen naar uitspraken van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, zie: McCrudden 2008.

⁵¹ In artikel 2 lid 2 Pbw staat: 'Met handhaving van het karakter van de vrijheidsstraf of de vrijheidsbenemende maatregel wordt de tenuitvoerlegging hiervan zoveel mogelijk dienstbaar gemaakt aan de voorbereiding van de terugkeer van de betrokkene in de maatschappij.'

die daarop van toepassing is alleen worden gebruikt voor het doel waarvoor het is verstrekt (artikel 8 lid 4 Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens). Daarnaast is het informatie waarvan in de Wbp is aangegeven dat het bijzondere persoonsgegevens betreft. Daarvoor gelden in de Wbp extra zorgvuldigheidseisen. Deze privacydeskundige meent dat het niet onmogelijk is om deze informatie te verstrekken en te delen met derden, maar daarbij moet wel worden voldaan aan de eisen die daaraan worden gesteld in wet- en regelgeving. Er zijn immers grondrechten van mensen in het geding (zie daarover meer in paragraaf 3.2). Deze deskundige ziet grote bezwaren in het samengaan van BIJ en nazorg, omdat de informatie in het kader van BIJ wordt verstrekt met een ander doel. Het doel van nazorg is de voorkoming van recidive onder (ex-)justitiabelen.

Gelet op het voorgaande concludeert de Raad dat uit het evaluatierapport en de gesprekken die de Raad heeft gehouden blijkt dat BIJ-gegevens in sommige gevallen ruimer worden gedeeld dan op grond van regelgeving is toegestaan. Over de wenselijkheid daarvan bestaat in de praktijk en bij privacydeskundigen verschil van mening. De Raad stelt vast dat daarbij soms sprake is van strijd met de regels die gelden voor informatiedeling in het kader van BIJ.

Knelpunten

- * Er zijn verschillen in de uitvoeringspraktijk wat samenstelling van overleggremia en aanpak betreft, hetgeen op ruime discretionaire ruimte duidt.
- * In sommige gevallen worden BIJ-gegevens ruimer met ketenpartners gedeeld dan is toegestaan.
- * In sommige gemeenten is BIJ geïntegreerd met nazorg, terwijl BIJ en nazorg zijn opgezet als strikt gescheiden informatiestromen en de nazorginformatie bewust geen informatie over het delict bevat.

2.3.3 Adviesrapportages

Opzet

Op basis van de informatie van JustID, KLPD en eventueel lokale ketenpartners, schat de gemandateerde in of met de terugkeer van de (ex-)justitiabele sprake is van een risico voor de openbare orde. Vervolgens adviseert de gemandateerde de burgemeester over het al dan niet treffen van maatregelen waarmee het risico op een verstoring van de openbare orde kan worden verkleind.

Praktijk

Uit de evaluatie van de pilot+ BIJ blijkt dat van de 63 gemeenten die de enquête hebben ingevuld, 35 gemeenten hebben aangegeven dat er ten minste één keer een risico is geïdentificeerd en/of maatregelen zijn getroffen.⁵² In 34 van de in totaal 109 onderzochte dossiers zijn maatregelen voorgesteld, waarbij het in 24 gevallen ging om (extra) politietoezicht. In drie dossiers kreeg de burgemeester het advies om met slachtoffers te spreken en zeven keer werd geadviseerd de (ex-)justitiabele te laten verhuizen naar een andere gemeente. In drie gevallen werd een bestuursrechtelijk gebiedsverbod geadviseerd.

⁵² Regioplan 2012, p.25.

Daarnaast blijkt uit de evaluatie dat gemandateerden op verschillende wijze omgaan met het adviseren en informeren van de burgemeester. In 10 van de 23 nader onderzochte gemeenten wordt de burgemeester over alle BIJ-meldingen geïnformeerd over terugkeer/verlof van de (ex-)justitiabele.⁵³ In de overige 13 gemeenten wordt de burgemeester alleen geïnformeerd over zogenoemde "risicogevoeren". Bij aanvang van de pilot+ BIJ was geschat dat gemeenten bij circa 2,5% van de gevallen een risico zouden inschatten bij terugkeer van een (ex-)justitiabele maar uit de evaluatie van de pilot+ BIJ blijkt dat dit hoger ligt, namelijk op 11%.⁵⁴ Uit de evaluatie van de pilot+ BIJ blijkt dat risico's echter niet in alle gemeenten voorkomen.

Er is een grote variatie binnen de totaalgroep. Bij pij-ers wordt slechts bij 2% van de 95 meldingen een risico op verstoring van de openbare orde ingeschat door de gemandateerde. Bij einde en verlof uit de PI ligt dat op 11% van de in totaal 470 meldingen. Bij verlof van tbs-gestelden ligt dat op 27% van de in totaal 11 meldingen.⁵⁵ Dit laatste percentage moet gelet op het gering aantal meldingen, met terughoudendheid worden bekeken. Uit de evaluatie van de pilot+ BIJ blijkt verder dat relatief vaak adviezen worden uitgebracht bij terugkerende ex-justitiabelen en verlofgangers die voor zedendelicten zijn veroordeeld. Bij hen worden als gevolg van de terugkeer relatief vaak openbare ordeproblemen verwacht.

Knelpunten

- * Er wordt bij 11% van de BIJ-meldingen een risico voor de openbare orde vastgesteld en dat is vaker dan van tevoren was geschat. Het betreft echter nog steeds een gering percentage van het totaal aantal meldingen. Dit betekent dat de strafvorderlijke gegevens van 89% van de terugkerende justitiabelen worden verstrekt en mogelijk gedeeld, terwijl bij het bekijken van die gegevens geen risico op verstoring van de openbare orde aanwezig wordt geacht.
- * Er is grote variatie binnen de doelgroep: bij de terugkeer van tbs-gestelden wordt relatief vaak en bij pij-ers relatief weinig een risico op maatschappelijke onrust ingeschat.

2.3.4 Maatregelen

Opzet

Op basis van het advies dat de burgemeester van de gemandateerde ontvangt, besluit hij tot het al dan niet treffen van maatregelen. De burgemeester is daarvoor verantwoordelijk.

Praktijk

Uit de evaluatie van de pilot+ BIJ blijkt dat vooraf werd verwacht dat bij 1% van de BIJ-meldingen maatregelen zouden worden genomen om het risico op een verstoring van de openbare orde te verkleinen. Uit de evaluatie blijkt echter dat dit bij 5% van de meldingen het geval is.⁵⁶ Er werd in 23 van de 34 gevallen, waarin één of meerdere maatregelen

⁵³ Regioplan 2012, p.31.

⁵⁴ Regioplan 2012, p.24

⁵⁵ Regioplan 2012, p.25. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat met name bij tbs het beperkte aantal betreft.

⁵⁶ Regioplan 2012, p.24.

werden geadviseerd, tot het daadwerkelijk opleggen van een maatregel besloten. Naast maatregelen die gebaseerd zijn op adviezen, werden in 5 gevallen maatregelen opgelegd zonder dat daar een specifiek advies van de gemandateerde aan voorafging. In totaal zijn er dus bij 28 terugkerende (ex-)justitiabelen maatregelen genomen. In 23 gevallen ging het om terugkeer na beëindiging van de reguliere detentie, in twee gevallen om verlof van een pij-er en in drie gevallen was sprake van verlof van een tbs-gestelde.

Ook hier bestaan grote verschillen tussen de informatiestromen wat betreft het aantal maatregelen ten opzichte van het totaal aantal meldingen. Bij de beëindiging van detentie besluit de burgemeester in 6% van de gevallen tot maatregelen. Bij verlof wordt in geen van de gevallen tot maatregelen besloten.⁵⁷ Bij het verlof van pij-ers besluit de burgemeester in 3% van de meldingen tot het opleggen van een maatregel. Bij verlof van tbs-gestelden besluit de burgemeester in 27% van de gevallen tot het opleggen van een maatregel. Dit laatste percentage moet gelet op het gering aantal meldingen, met enige terughoudendheid worden bekeken.

De volgende maatregelen werden daadwerkelijk door de burgemeester opgelegd: een gebiedsverbod (2 gevallen), een persoonlijk gesprek van de burgemeester met dader en/ of slachtoffer (6 gevallen), maatregelen in overleg met andere gemeenten (5 gevallen), ketenpartners (9 gevallen), woningcorporaties (3 gevallen) of de politie (21 gevallen). De maatregelen hebben als beoogd resultaat het voorkomen van een confrontatie tussen (ex-)justitiabele en slachtoffers/ buurtbewoners. In de evaluatie van de pilot+ BIJ wordt geconcludeerd dat deze maatregelen in alle onderzochte gevallen het gewenste resultaat hebben.⁵⁸ De Raad merkt daarbij op dat geen onderzoek is gedaan naar de vraag of het voorkomen van een verstoring van de openbare orde in die gevallen ook is toe te schrijven aan de door de burgemeester getroffen maatregel. De mensen uit de uitvoeringspraktijk met wie de Raad heeft gesproken, hebben de indruk dat BIJ bijdraagt aan het voorkomen van verstoringen van de openbare orde.

Knelpunt

* Er wordt bij 5% van de BIJ-meldingen tot het opleggen van maatregelen besloten en dat is vaker dan van te voren was voorzien. Het betreft echter nog steeds een gering percentage van het totaal aantal meldingen. Dit betekent dat de strafvorderlijke gegevens van 95% van de terugkerende justitiabelen worden verstrekt en mogelijk gedeeld, terwijl geen maatregelen worden getroffen.

2.3.5 Aantallen (ex-)justitiabelen (meldingen)

Uit de evaluatie van de pilot+ BIJ blijkt dat de 63 gemeenten op de peildatum 1 november 2011 samen 576 meldingen hebben ontvangen van terugkerende justitiabelen. Uit tabel 2.1 valt op te maken dat van de meldingen die door JustID aan de burgemeester zijn gedaan in de periode 1 januari 2011 tot en met 1 november 2011, 70% betrekking heeft op justitiabelen waarvan de reguliere detentie was beëindigd, iets meer dan een kwart op

⁵⁷ Er wordt door de KLPD echter bij 5% van de met verlof gaande gedetineerden een risico ingeschat; dit geldt voor 11% van de gemandateerden, zie Regioplan 2012, p. 25.

⁵⁸ Regioplan 2012, p. 54.

verlof reguliere detentie, 2% op verlof pij en 2% op verlof tijdens tbs.

Tabel 2.1 Meldingen en maatregelen in de pilotgemeenten per 1 november 2011

Meldingen, risico's en maatregelen	Aantal	Percentage van totaal
Beëindiging regulier		
- meldingen JustID	404	
- risico's volgens KLPD	21	5%
- risico's volgens gemandateerde	50	12%
- maatregelen burgemeester	24	6%
Verlof regulier		
- meldingen JustID	66	
- risico's volgens KLPD	3	5%
- risico's volgens gemandateerde	7	11%
- maatregelen burgemeester	0	0%
Verlof pij		
- meldingen JustID	95	
- risico's volgens KLPD	0	0%
- risico's volgens gemandateerde	2	2%
- maatregelen burgemeester	3	3%
Verlof tbs		
- meldingen JustID	11	
- risico's volgens KLPD	2	18%
- risico's volgens gemandateerde	3	27%
- maatregelen burgemeester	3	27%
Totaal		
- meldingen JustID	576	
- risico's volgens KLPD	26	5%
- risico's volgens gemandateerde	62	11%
- maatregelen burgemeester	30	5%

Bron: Regioplan 2012, p.25

Om een goed beeld te krijgen van de mate waarin de betreffende informatiestroom op gang is gekomen, zouden de in tabel 2.1 gepresenteerde aantallen meldingen gerelateerd moeten worden aan de betreffende aantallen beëindigingen detentie en verlofbewegingen detentie, pij en tbs. De Raad heeft echter alleen de beschikking over het (volledig) aantal verlofbewegingen tbs (zie bijlage 3, tabellen B.3.1 en B.3.2). Afgezet tegen het jaarlijks aantal van circa 500 verlofmarges (transmuraal en proefverlof) tbs, is het aantal meldingen over terugkerende tbs-gestelden (elf) op de peildatum eind 2011 nog zeer beperkt.⁵⁹

Het aantal BIJ-meldingen is sindsdien toegenomen. Uit een opgave van het ministerie van Veiligheid en Justitie blijkt dat op de peildatum 15 februari 2013 in totaal 124 gemeenten in de loop van de tijd gezamenlijk 2243 meldingen van terugkerende justitiabelen hebben

⁵⁹ Het in de bijlage gepresenteerde jaarlijks aantal verlofmarges heeft betrekking op 13 forensisch psychiatrische centra, daar waar de pilot informatiestroom tbs BIJ tot 1-3-2012 bij vier van deze centra plaatsvond (en sindsdien bij vijf). Ook wanneer er mee rekening wordt gehouden dat de elf meldingen afkomstig zijn van vier forensisch psychiatrische centra, is aantal zeer beperkt.

ontvangen, waarvan 1759 sinds de start van de pilot+ in 2011.⁶⁰ Het grootste deel van de meldingen heeft betrekking op ex-gedeteneerden van wie de reguliere detentie is beëindigd, gevolgd door meldingen in verband met verlof tijdens een pij-maatregel (zie tabel 2.2). Volledigheidshalve zij hierbij opgemerkt dat het aantal pij-meldingen, anders dan bij de andere informatiestromen veelal⁶¹ het geval is, niet het aantal personen betreft. Anders gezegd: over een terugkerende pij-er kunnen (anders dan bij de overige informatiestromen) meerdere BIJ-meldingen plaatsvinden, telkens wanneer van een (nieuw) pij-verlof sprake is.

Tabel 2.2 Aantal meldingen BIJ naar type informatiestroom en pilotperiode

Informatiestroom	Aantal meldingen tijdens BIVGEG⁶² (1-9-2009 t/m 31-12-2010)	Aantal meldingen sinds start pilot+ (1-1-2011 tot 15-2-2013, tenzij anders aangegeven)
Beëindiging reguliere detentie (exclusief art. 312)	414	1179
Verlof tijdens detentie PI	(geen betrouwbaar aantal beschikbaar)	100 ⁶³ (1-9-2012 tot 15-2-2013)
Verlof tijdens TBS	(niet beschikbaar over deze periode)	124 ⁶⁴ (30-4-2011 tot 15-2-2013)
Verlof tijdens pij-maatregel	70	356
Totaal	484	1759

Bron: Schriftelijke opgave ministerie van Veiligheid en Justitie

Uit tabel 2.2 valt op te maken dat het aantal meldingen verlof tijdens detentie en tijdens tbs tot dusverre nog beperkt is. In paragraaf 2.3.4 is er bovendien op gewezen dat burgemeesters bij tbs-gestelden die met verlof gaan relatief vaak tot een maatregel besluiten, al betrof dit slechts een klein aantal meldingen. In dat verband is het van belang dat deze informatiestroom nu wel op gang lijkt gekomen, al valt het in ruim 22 maanden gerealiseerde aantal van 124 meldingen in vergelijking met het jaarlijks aantal van circa 500 verlofmarges (transmuraal en proefverlof, zie tabel 3.5 bijlage 3) laag uit, ook wanneer rekening wordt gehouden met het feit dat in de pilots tot dusverre bijna de helft van het aantal forensisch psychiatrische centra deelneemt.

De brancheorganisatie voor de geestelijke gezondheidszorg en verslavingszorg GGZ-Nederland en artsenorganisatie KNMG hebben benadrukt dat zij instemmen met de doelstellingen van BIJ. Naar hun mening maakt het huidige Bjsjg het in het kader van BIJ mogelijk dat er tussen het ministerie van Veiligheid en Justitie en de gemandateerde/ burgemeester gegevens worden uitgewisseld over (ex-)justitiabelen zoals genoemd in

⁶⁰ Inclusief de meldingen in het kader van artikel 312 Sr tijdens de pilot BIVGEG betreft het aantal meldingen in totaal 2691. Omdat met ingang van de pilot+ artikel 312 Sr niet langer onder de informatiestroom BIJ valt, wordt hier uit oogpunt van vergelijkbaarheid het aantal meldingen exclusief artikel 312 gepresenteerd.

⁶¹ Bij constatering van een adreswijziging vindt bij de informatiestromen (verlof tijdens) detentie en tbs een melding aan de (nieuwe) gemeente plaats.

⁶² De hier genoemde aantallen BIVGEG meldingen wijken af met die in tabel 2.1 omdat de verschillende bronnen verschillende peildata (einddata) hanteren.

⁶³ De informatiestroom van het werkproces vrijhedenbeleid penitentiaire inrichtingen is volgens het ministerie per 1 september 2012 "omgebo-gen". Om die reden worden in deze tabel de cijfers gepresenteerd over de periode van 1 september 2012 tot 15 februari 2013 (dat wil zeggen 5,5 maand).

⁶⁴ Dit betreft deelname van vijf forensisch psychiatrische centra in de periode 30-4-2011 tot 15-2-2013, dat wil zeggen 22,5 maanden.

paragraaf 2.3.1. Gemandateerden nemen naar aanleiding van een BIJ-melding over een justitiabele die uit een forensisch psychiatrisch centrum komt soms echter contact op met dit centrum met het verzoek om aanvullende informatie over de (ex-)justitiabele. De aanvullende informatie die door gemandateerden wordt gevraagd, valt vaak onder het beroepsgeheim en mag daarom niet door de forensisch psychiatrische centra worden verstrekt. Het Bjsjg biedt volgens GGZ-Nederland en de KNMG geen grondslag voor het verstrekken van die gegevens door het forensisch psychiatrisch centrum, zolang de (wilsbekwame) (ex-)justitiabele daar geen toestemming voor geeft. GGZ-Nederland heeft er op gewezen dat het ook niet nodig is dat gemandateerden voor informatie contact opnemen met het forensisch psychiatrisch centrum. In het kader van de verlofmachtigingsprocedure is door het forensisch psychiatrisch centrum al informatie verstrekt aan JustID. Gemandateerden zouden deze informatie daarom van JustID kunnen krijgen. De Raad vermoedt dat in het voorgaande een oorzaak ligt voor de achterblijvende meldingen en deelname aan BIJ vanuit forensisch psychiatrische centra.

Knelpunt

* Er zijn nog relatief weinig meldingen over verlofgangers tbs en detentie.

2.4 Informeren justitiabele

Opzet

Uit de toelichting op het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens blijkt dat alle justitiabelen actief worden geïnformeerd over het feit dat aan de burgemeester van de gemeente van terugkeer justitiële gegevens van de (ex-)justitiabele kunnen worden verstrekt, in het kader van de handhaving van de openbare orde. Dit gebeurt door middel van een folder die hen wordt uitgereikt als zij de PI, jji of tbs-instelling binnenkomen. Bij degenen aan wie een pij-maatregel is opgelegd, worden ook zijn ouders/verzorgers ingelicht. Voor de (ex-)justitiabele staat de mogelijkheid open een verzoek te doen tot kennisneming of verbetering van de over hem verwerkte justitiële gegevens.

Praktijk

Sommige respondenten met wie de Raad in het kader van dit advies heeft gesproken denken dat (ex-)justitiabelen zich niet realiseren dat het bestuursorgaan burgemeester wordt geïnformeerd over hun terugkeer of verlof naar de gemeente. Ze vragen zich af of het uitdelen van een algemene folder aan alle justitiabelen voldoende is. Sommigen pleiten er daarom voor dat elke (ex-)justitiabele apart wordt geïnformeerd over het feit dat er informatie over hem is gedeeld en met wie. Een ander punt dat is genoemd betreft het belang om de (ex-)justitiabelen goed uit te leggen dat de informatie-uitwisseling plaatsvindt ter bescherming van de buurt én van betrokkene zelf. Het voorgaande roept de vraag op of het uitdelen van een algemene folder aan alle justitiabelen voldoende is voor de betreffende justitiabelen om te concluderen dat zij tot die doelgroep behoren. Daarnaast is het de vraag of zij uit deze algemene folder kunnen opmaken welke informatie er over hen wordt verstrekt en met wie deze informatie wordt gedeeld. Het is de Raad niet bekend of er zaken zijn waarin (ex-)justitiabelen hebben verzocht om kennisneming of verbetering van de over hen verstrekte gegevens in het kader van BIJ.

Knelpunt

- * Onduidelijk is of (ex-)justitiabelen weten dat en welke informatie er over hen wordt verstrekt aan de burgemeester. Van de mogelijkheid een verzoek in te dienen tot kennisneming of verbetering van de over hem verwerkte gegevens kan de (ex-)justitiabele alleen gebruik maken als hij zich realiseert dat er informatie over hem gedeeld wordt.

2.5 Convenant en aansluitvoorwaarden

Opzet

De minister van Veiligheid en Justitie sluit met elke deelnemende gemeente en het KLPD een convenant, waarin voorschriften zijn opgenomen. Dit dient ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de (ex-)justitiabele, ter voorkoming van oneigenlijk gebruik van justitiële gegevens en voor een goed verloop van de informatiestroom. In het convenant wordt onder meer de prestatieverplichting vanuit het ministerie vastgelegd en worden de voorwaarden beschreven waaronder gemeenten kunnen aansluiten bij BIJ. Met de ondertekening van het convenant bekrachtigt de burgemeester dat de gemeente zich zal houden aan de geldende wet- en regelgeving en dat hij – als ontvanger van de justitiële gegevens – verantwoordelijk is voor de juiste omgang met deze gegevens.

In de zogeheten aansluitvoorwaarden – een bijlage van het convenant – wordt de te volgen werkwijze bij de gemeenten beschreven. De doelbinding en de geheimhoudingsplicht staan hierbij voorop. De hoofdregel is dat de burgemeester en de gemandateerde tot geheimhouding van deze gegevens zijn verplicht. Verstrekking is daarop slechts bij uitzondering toegestaan, als dat noodzakelijk is voor het doel waarvoor de gegevens zijn verstrekt, te weten de handhaving van de openbare orde (de zogenaamde doelbinding). Voor het verstrekken van gegevens geldt dus “nee, tenzij ...”.

Onderdeel van de in de aansluitvoorwaarden beschreven werkwijze is dat elke verdere verstrekking van de gegevens vastgelegd moet worden, inclusief de reden waarom de gegevens ‘doorverstrekkt’ zijn. Deze ‘logging’ dient een tweeledig doel. Ten eerste biedt dit de mogelijkheid voor de gemeentelijke accountantsdienst en andere toezichthouders om achteraf te controleren op een juiste omgang van de gemeente met deze gegevens. Ten tweede geldt dat indien blijkt dat een gemeente niet zorgvuldig genoeg omgaat met de verstrekte gegevens en – ook na een waarschuwing en overleg – geen verbetering optreedt, de informatiestroom naar de desbetreffende gemeente zal worden stopgezet. Op deze manier worden het wettelijk geldende doelbindingsprincipe en de privacywaarborgen extra benadrukt en gecontroleerd.

In de aansluitvoorwaarden is tevens opgenomen dat de burgemeester persoonsgegevens over justitiabelen negen maanden na verstrekking dient te vernietigen, indien niet tot het treffen van maatregelen is besloten. Als wel tot het treffen van maatregelen is besloten, dienen de persoonsgegevens na negen maanden te worden verwijderd en vijf jaar te worden bewaard. Dit houdt in dat deze gegevens niet meer gebruikt mogen

worden in de dagelijkse praktijk maar wel gedurende vijf jaar voor controle dienen te worden bewaard. De burgemeester dient regelmatig door een accountant te laten controleren of de verwerking van de gegevens voldoet aan de wet- en regelgeving en de aansluitvoorwaarden.

Praktijk

Uit de evaluatie van de pilot+ BIJ blijkt dat de BIJ-informatie in de meeste gemeenten is afgeschermd, zodat alleen gemandateerden en de burgemeester er over kunnen beschikken. Hierop bestaan, zoals hiervoor bijvoorbeeld besproken in paragraaf 2.2.1, echter uitzonderingen. Daarnaast heeft er in geen van de onderzochte gemeenten een accountantscontrole plaatsgevonden met betrekking tot het bewaren van de gegevens. Dit wordt wellicht veroorzaakt doordat de bewaartermijnen nog niet waren verstreken, zodat een accountantscontrole nog niet zinvol leek.

Uit de gesprekken die de Raad in het kader van dit advies hield met medewerkers uit de uitvoeringspraktijk en met burgemeesters, bleek eveneens dat deze personen niet of slecht op de hoogte waren van de bewaartermijnen en dat aan het vernietigen van gegevens zoals verplicht is in de betrokken gemeenten geen uitvoering wordt gegeven.

Knelpunten

- * Informatie in het kader van BIJ is niet in alle gemeenten volledig afgeschermd, waardoor in sommige gemeenten ook andere personen dan burgemeester en de gemandateerde over de BIJ-informatie kunnen beschikken.
- * Er heeft in geen van de onderzochte gemeenten accountantscontrole plaatsgevonden, zodat geen toezicht heeft plaatsgevonden op de correcte verwerking van persoonsgegevens.
- * Uit de gesprekken die de Raad heeft gehouden blijkt dat men niet goed op de hoogte is van de bewaartermijnen die gelden voor gegevens die zijn verstrekt in het kader van BIJ.

2.6 Deelnemende gemeenten en de positie van de burgemeester

Opzet

Uitgangspunt bij de informatiestroom BIJ is (en blijft volgens de staatssecretaris, zie paragraaf 1.2) dat het aan de gemeenten zelf is om al dan niet op deze informatiestroom aan te sluiten. Deelname geschiedt daarmee in principe op basis van vrijwilligheid van gemeenten.

Er staan de burgemeesters in het kader van hun verantwoordelijkheid voor openbare orde en veiligheid in het algemeen "tal van bevoegdheden ter beschikking":⁶⁵

- *Algemene bevoegdheden en noodbevoegdheden* op basis van Gemeentewet (bijvoorbeeld de noodverordening van artikel 176 Gemeentewet);
- *Specifieke bevoegdheden* op basis van specifieke wetten (bijvoorbeeld het tijdelijk huisverbod bij huiselijk geweld en het sluiten van drugspannen op basis van artikel

⁶⁵ NGB 2010, p. 6 e.v.

13b Opiumwet), op basis van specifieke artikelen in de Gemeentewet (bijvoorbeeld cameratoezicht en preventief fouilleren) of bevoegdheden die de burgemeester ontleent aan vastgestelde verordeningen (bijvoorbeeld samenscholingsverbod, verblijfsontzeggingen, e.d. zoals vastgelegd in de APV). Voor een deel van deze specifieke bevoegdheden geldt dat de burgemeester verplicht is tot samenspraak en/of samenwerking met het Openbaar Ministerie (bijvoorbeeld preventief fouilleren (artikel 151b Gemeentewet) en cameratoezicht (artikel 151c Gemeentewet).

Praktijk

Deelname gemeenten op vrijwillige basis

Medio februari 2013 waren 124 gemeenten aangesloten bij BIJ (waaronder de G32) die in totaal 59% van de inwoners van Nederland bestreken.⁶⁶ Tabel 2.3 geeft een overzicht van het aantal deelnemende gemeenten naar gemeentegrootte.

Tabel 2.3 Deelnemende gemeenten aan BIJ naar gemeentegrootte (stand van zaken medio februari 2013)

Gemeentegrootte naar inwonertal	Totaal aantal gemeenten	Aantal deelnemende gemeenten
0 - 20.000	143	15
20.000-50.000	194	49
50.000- 100.000	45	34
100.000 – 150.000	14	14
150.000 – 300.000	8	8
> 300.000	4	4
Totaal aantal gemeenten	408	124

Bron: Schriftelijke opgave ministerie van Veiligheid en Justitie

Uit tabel 2.3 blijkt dat vooral de grote gemeenten deelnemen aan BIJ. In gemeenten met minder dan 50.000 inwoners is het aandeel gemeenten dat meedoet beperkt. Dit is deels terug te voeren op het feit dat gemeenten is gevraagd zich alleen aan te melden voor de pilot "als men een substantiële terugkeer van ernstige gewelds- en zedendelinquenten verwacht omdat de pilot+ een zekere omvang dient te hebben om ervan te kunnen leren".⁶⁷ Dit stimuleerde de kleinere gemeenten niet tot deelname. Daarnaast zijn er gemeenten (burgemeesters) die om meer principiële redenen niet deelnemen aan BIJ, bijvoorbeeld omdat zij vrezen de hiermee toebedeelde verantwoordelijkheid niet te kunnen waarmaken. Degenen met wie de Raad heeft gesproken (overigens vrijwel allen deelnemers aan BIJ) verwachten dat dit standpunt niet houdbaar zal blijken in de toekomst. Daarbij werd erop gewezen dat "de samenleving het nodig vindt dat er iets gebeurt", "in toenemende mate zal het lastiger verdedigbaar worden om niet geïnformeerd te willen worden" en "wanneer zoveel gemeenten meedoen, kan een niet aan BIJ deelnemende gemeente ook verantwoordelijk worden gesteld als zich een incident voordoet in die gemeente". De Raad constateert ten aanzien van de vrijwilligheid van deelname door gemeenten dat er in ieder

⁶⁶ Volgens opgave ministerie van Veiligheid en Justitie.

⁶⁷ VNG 2010.

geval sprake is van een gestage groei van deelnemende gemeenten: sinds januari 2011 is de deelname gegroeid van 21 naar 124 deelnemende gemeenten. Daarmee is het aandeel inwoners dat door BIJ wordt bestreken gestegen van 16% tot 59%. Of dat betekent dat in de toekomst iedere gemeente gaat deelnemen, is echter niet op voorhand te zeggen.

Bevoegdheden burgemeesters

Van de gemeenten die deelnamen aan de pilot BIVGEG gaf ongeveer de helft van de geïnterviewde burgemeesters aan de bevoegdheden toereikend te vinden; de andere helft vond dat deze tekortschoten.⁶⁸ Deze bevinding kon in de pilot+ nader worden gespecificeerd: "vooral burgemeesters die ervaring hebben met eerdere openbare ordeproblemen constateren dat zij te weinig bevoegdheden hebben. Gebiedsverboden vergen bijvoorbeeld dossiervorming die vaak ontbreekt en bij verhuizingen zijn burgemeesters afhankelijk van de goede wil van de ex-gedetineerden."⁶⁹ Uit de evaluatie van de pilot+ blijkt meer specifiek dat acht burgemeesters stelden dat de positie van de burgemeester veel mogelijk maakt, waarbij zij doelen op het gezag dat de functie met zich meebrengt en de korte lijnen die de burgemeester heeft naar de relevante ketenpartners. Daarnaast pleitten volgens dezelfde evaluatie de burgemeesters van de vier grootste gemeenten en vijf andere gemeenten voor "een aanpak aan de voorkant van het strafproces" omdat daarbij een dwingend juridisch kader kan worden geëist.⁷⁰

Voorkomen van maatschappelijke onrust of van recidive?

Een belangrijk aandachtspunt dat in de evaluatie van de pilot+ naar voren komt is dat bij de beoordeling van risico's voor openbare orde de kans op recidive een belangrijke rol speelt: "bij een ex-gedetineerde, van wie de terugkeer in de gemeente als zodanig geen problemen met zich meebrengt, kan toch een risico voor de openbare orde worden vastgesteld als de kans op recidive hoog wordt geacht". Maatregelen komen er feitelijk op neer dat wordt getracht te voorkomen dat de ex-gedetineerde recidiveert.⁷¹ Hierdoor verschuift de verantwoordelijkheid van de burgemeester van het voorkomen van verstoringen van problemen op het terrein van openbare orde en veiligheid, naar het voorkomen van recidive en het slagen van resocialisatie, een verantwoordelijkheid die niet de zijne is. Volgens de onderzoekers is dit proces moeilijk te keren, "omdat het recidiverisico in de praktijk niet of nauwelijks los is te zien van de gevolgen van de terugkeer zelf doordat recidive een openbare ordeprobleem tot gevolg zal hebben".⁷²

Uit de gesprekken die de Raad in het kader van dit advies heeft gevoerd, blijkt eveneens dat wisselend wordt omgegaan met de invulling van het begrip 'risico op verstoring van de openbare orde'. Sommige gesprekspartners pleiten er daarom voor te verduidelijken wat wordt bedoeld met een verstoring van de openbare orde in het kader van BIJ, zodat duidelijk is wanneer een burgemeester gerechtigd is om maatregelen te treffen en zo nodig gegevens te delen.

De Raad is in dit verband de eigen rechtspraakpraktijk nagegaan bij beroepszaken

⁶⁸ Regioplan 2012, p.66-67.

⁶⁹ Regioplan 2012, p.67

⁷⁰ Regioplan 2012, p.47

⁷¹ Regioplan 2012, p.68

⁷² Regioplan 2012, p.68

betreffende onder andere verlofverlening. Maatschappelijke onrust is immers een van de weigeringsgronden om niet tot verlofverlening over te gaan.⁷³

In de uitspraken van de RSJ-beroepscommissie van de afgelopen jaren ziet de Raad de hierboven geconstateerde vermenging van het begrip maatschappelijke onrust met het recidivebegrip niet terug. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen maatschappelijke onrust (in relatie tot bijvoorbeeld het risico op ontvluchting, confrontatie met slachtoffers en de ernst van het delict) en het maatschappelijk risico (op herhaling van het strafbare feit ofwel recidive). Mogelijk biedt dit onderscheid aanknopingspunten bij de verheldering van de begrippen in de BIJ-praktijk.

Knelpunten

- * Hoewel er sprake is van een gestage groei van deelname van gemeenten aan BIJ, is op voorhand niet te zeggen of de basis van vrijwilligheid op termijn leidt tot deelname van alle gemeenten. Dit brengt het risico van ongelijke behandeling dan wel "shoppende (ex-)justitiabelen" met zich mee.
- * Burgemeesters geven te kennen tegen de grenzen van bevoegdheden aan te lopen wanneer (ex-)justitiabelen niet vrijwillig meewerken.
- * Uit onderzoek blijkt dat het in de huidige uitvoeringspraktijk lastig is het risico van voorkomen van maatschappelijke onrust los te zien van het recidiverisico. Burgemeesters komen daardoor soms in de (in ieder geval in hun ogen) oneigenlijke positie dat zij zich verantwoordelijk voelen voor het voorkomen van recidive.

2.7 Over de gevolgen voor (ex-)justitiabelen

Opzet

In de brieven aan de Tweede Kamer over BIJ wordt niet (expliciet) ingegaan op de verwachte of beoogde mogelijke gevolgen hiervan voor (ex-)justitiabelen. Wel gaf de toenmalige minister van Justitie aan overleg te voeren met het College bescherming persoonsgegevens (Cbp).⁷⁴ Het overleg had betrekking op de eventuele noodzaak het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens aan te passen.

Praktijk

De evaluaties van beide pilots gaan niet in op de gevolgen van BIJ voor (ex-)justitiabelen. Wel is daarin een beschrijving te vinden van onderwerpen die de (ex-)justitiabelen raken en hiervoor al als knelpunten zijn benoemd. In hoofdlijnen gaat het daarbij om het volgende:

- het relatief beperkte aantal meldingen dat tot adviezen aan de burgemeester heeft geleid (11% van de meldingen) en de naar aanleiding daarvan genomen maatregelen (5%) (paragraaf 2.3.3 en 2.3.4). De selectie van de doelgroep is daarmee zeker niet gericht te noemen, een probleem dat overigens al vanaf het begin van de pilots is aangekaart door de G4;⁷⁵
- de betrokkenheid van de diverse professionals (gemandateerde, ketenpartners, eventueel burgemeesters) houdt in dat over de betreffende (ex-)justitiabele overleg

⁷³ Artikel 4 onder i Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting.

⁷⁴ Kamerstukken II, 2008–2009, 31 700 VI, nr. 72

⁷⁵ Voor aanvang van de eerste pilot gaven de G4 aan te vrezen te veel casussen te zullen ontvangen met te weinig concrete informatie. Ondanks dat de minister toezegde de doelgroep te willen toespitsen op zedendelinquenten, besloot alleen de gemeente Utrecht deel te nemen aan de pilot. Zie Kamerstukken II 2009–2010, 29 452, nr. 131.

heeft plaatsgevonden en informatie is uitgewisseld (paragraaf 2.3.2 en 2.5).

Ook wanneer de delictinformatie niet als zodanig is uitgewisseld, is vanwege de betrokkenheid van de gemandateerde persoon voor alle gesprekspartners duidelijk dat de betrokkene een ernstig gewelds- of zedendelict heeft gepleegd. De privacy van de (ex-)justitiabele wordt daarmee geraakt.⁷⁶ Daarbij kan onderscheid worden gemaakt in twee groepen, namelijk enerzijds de groep (ex-)justitiabelen waarbij (achteraf) geen risico wordt ingeschat op verstoring van de openbare orde (in de evaluatie blijkt dit voor 89% van de meldingen te gelden) en anderzijds de groep (ex-)justitiabelen waarbij een dergelijk risico wel werd ingeschat en leidde tot een advies aan de burgemeester (de resterende 11% van de meldingen). Een 'inbreuk' op de privacy is bij de tweede categorie in het algemeen beter verdedigbaar dan bij de eerste. Of deze inbreuk daadwerkelijk noodzakelijk en proportioneel was, is in de evaluaties echter niet onderzocht en valt achteraf ook moeilijk vast te stellen. Het is immers niet bekend wat er zou zijn gebeurd indien betrokkene niet in het kader van BIJ onder de aandacht van de gemeente was gekomen;

- voor zover maatregelen worden genomen, kunnen deze ingrijpend zijn: politietoezicht, het zoeken van "passende woonruimte" (hetgeen "waar nodig" verhuizing inhoudt) en het treffen van een gebiedsverbod (paragraaf 2.2.4). Ten aanzien van zedendelinquenten is in de evaluatie opgemerkt dat in vrijwel alle (onderzochte) gevallen is gekeken naar mogelijkheden om de (ex-)justitiabele uit de buurt te houden van slachtoffers en potentiële slachtoffers door bijvoorbeeld een verhuizing te regelen of een gebiedsverbod op te leggen;⁷⁷
- het is onduidelijk of (ex-)justitiabelen weten dat en welke informatie er over hen wordt verstrekt. Door gesprekspartners werd het vermoeden uitgesproken dat de (ex-)justitiabelen zich met het huidige informatiemateriaal onvoldoende realiseren dat het (voor hen abstracte) bestuursorgaan burgemeester wordt geïnformeerd (paragraaf 2.3);
- Opvallend, en in termen van de privacyregelgeving verontrustend, zijn de in paragraaf 2.5 geconstateerde knelpunten bij het onvoldoende afschermen van gegevens voor anderen dan gemandateerden en burgemeesters, het ontbreken van toezicht op correcte gegevensverwerking en het niet naleven van de bewaartermijnen.

De vraag die het voorgaande opwerpt is wat de consequenties zijn voor de (ex-)justitiabele. Daarover is nog maar weinig bekend. De professionals uit de uitvoeringspraktijk met wie de Raad sprak, zijn in het algemeen positief over BIJ en menen dat BIJ ook voor de (ex-)justitiabele meestal goed uitpakt. Hun indruk is dat de (ex-)justitiabele beter wordt van BIJ doordat er, vanwege de betrokkenheid van de burgemeester, meer mogelijk is in het kader van begeleiding en gezinscoaching. Volgens hen zijn er geen gevolgen voor de (ex-)justitiabele wanneer er geen maatregelen worden genomen (baat het niet dan schaadt het niet, stellen zij); waar wel maatregelen worden genomen is volgens deze personen meer mogelijk dan normaal. Tegelijkertijd werd door gesprekspartners opgemerkt dat "BIJ kan uitmonden in een soort bemoeizorg die door (ex-)justitiabelen niet altijd wordt gewaardeerd". Dit geeft aan dat er toch gevallen zijn waar zich problemen kunnen

⁷⁶ Buruma wijst er op dat het recht op privacy onder andere inhoudt "ieders vermogen beschermt te kunnen breken met het verleden" (eigen cursivering). Zie: Buruma 2002, p. 331. Hierop wordt in hoofdstuk 3 verder in gegaan.

⁷⁷ Regioplan 2012, p.37

voordoen. Uiteindelijk kan de doelstelling “het voorkomen van verstoring van de openbare orde en veiligheid” haaks staan op de “resocialisatiedoelstelling”, althans dit kan door de (ex-)justitiabele als zodanig worden ervaren. Dit wordt door sommigen overigens als (een van de) reden(en) aangevoerd om de verantwoordelijkheden voor BIJ en nazorg in beginsel van elkaar te onderscheiden.

Om een concreter beeld te kunnen bieden van wat BIJ voor een (ex-)justitiabele inhoudt, zijn door een gesprekspartner bij de reclassering desgevraagd een tweetal casussen aangedragen, welke in bijlage 4 zijn opgenomen. De casussen maken onder meer duidelijk dat het lastig is vooraf een goede inschatting te maken van het risico op maatschappelijke onrust, onder andere omdat deze niet altijd optreedt op het moment van terugkeer naar de samenleving maar pas later.

Knelpunten

- * Er is weinig bekend over de consequenties van BIJ voor (ex-)justitiabelen. Vergaande maatregelen zoals politietoezicht, gebiedsverboden en aanzetten tot verhuizen zijn toegepast, waarvan de proportionaliteit niet is onderzocht. BIJ kan in het belang zijn van een (ex-)justitiabele, maar ook uitmonden in een soort bemoeizorg die niet wordt gewaardeerd.
- * De met BIJ gepaard gaande informatie-uitwisseling en overleg tussen professionals raakt de privacy van (ex-)justitiabelen, en daarmee de mogelijkheden van betrokkene om te kunnen “breken met het eigen verleden”.

3. Visie van de Raad

3.1 Inleiding

In het vorig hoofdstuk is de praktijk van de informatie-uitwisseling in het kader van BIJ beschreven. Daarbij zijn diverse knelpunten naar voren gekomen. Alvorens daar op in te gaan en suggesties ter verbetering te doen, wordt in paragraaf 3.2 ingegaan op de uitgangspunten die de Raad hanteert voor het vervolg. Met deze uitgangspunten als referentiekader wordt vervolgens teruggeblikt op de belangrijkste bevindingen van hoofdstuk 2 (paragraaf 3.3) en schetst de Raad zijn visie hieromtrent (paragraaf 3.4). In hoofdstuk 4 worden de conclusies en aanbevelingen van de Raad geformuleerd.

3.2 Uitgangspunten Raad

De Raad gaat ervan uit (zoals in paragraaf 2.2 toegelicht) dat de informatiestroom BIJ door het ministerie van Veiligheid en Justitie zal worden voortgezet. Om die reden vindt de Raad het van belang zijn uitgangspunten voor de toekomstige aanpak te expliciteren. Behalve algemene voorwaarden zoals het voldoen aan de hiervoor beschreven geldende wet- en regelgeving en algemene rechtsbeginselen zoals rechtszekerheid en -gelijkheid denkt de Raad daarbij aan enkele door hem geformuleerde "beginselen van goed bejegenen". In het algemeen betreft dit beginselen voor het omgaan met "ingeslotenen" (in een penitentiaire inrichting, een justitiële jeugdrichting of een forensisch psychiatrisch centrum) welke in essentie beogen weer te geven wat de overheid naar de mening van de Raad behoort te doen en wat deze ingeslotenen van de overheid mogen verwachten.⁷⁸ Gelet op de adviesvraag aan de Raad om de belangen van de (ex-)justitiabele op verantwoorde wijze mee te wegen acht hij in het kader van BIJ met name de volgende beginselen van goed bejegenen ofwel uitgangspunten van belang:

- Het beginsel van "perspectief, resocialisatie en nazorg": dit impliceert dat de activiteiten van de overheid in principe (mede) gericht dienen te zijn op een goede terugkeer van de (ex-)justitiabele in de samenleving. Omdat de doelstelling 'het voorkomen van verstoring van de openbare orde en veiligheid' haaks kan staan op de 'resocialisatiedoelstelling', althans als zodanig door de (ex-)justitiabele kan worden ervaren (zie paragraaf 2.7), kan dit beginsel onder druk komen te staan;
- Het beginsel van "minimale beperkingen": bij beleid en regelgeving dient men zich er steeds van te vergewissen dat eventuele beperkingen onvermijdelijk zijn. Wat BIJ betreft is gelet op dit beginsel vooral de naleving van de geldende regelgeving ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer (privacy) relevant.

De uitgangspunten dienen als richtinggevend vertrekpunt en algemeen denkkader voor het advies. De verschillende uitgangspunten kunnen in de praktijk echter botsen en, zoals gezegd, onder druk komen te staan. Hierop wordt hierna teruggekomen.

3.3 De belangrijkste knelpunten in het licht van deze uitgangspunten

In hoofdstuk 2 is de opzet en de praktijk van de informatie-uitwisseling in het kader van BIJ geschetst. In de gesprekken met diverse bij de uitvoering van BIJ betrokken personen is de Raad gebleken dat deze in het algemeen positief zijn over BIJ en dat zij de indruk

⁷⁸ Zie RSJ 2010.

hebben dat BIJ ook in het belang van de (ex-)justitiabele is of kan zijn. Toch zijn er, ook in de evaluatie van de pilots BIJ, belangrijke knelpunten naar voren gekomen die, gelet op de hiervoor genoemde uitgangspunten, nadere beschouwing verdienen. In hoofdlijnen zijn de knelpunten in drie categorieën onder te brengen doordat deze betrekking hebben op:

1. de selectie van de doelgroep;
2. een bij de opzet van BIJ achterblijvende uitvoeringspraktijk;
3. keuzes die aan BIJ ten grondslag hebben gelegen.

Ad 1. Selectie van de doelgroep:

- De praktijk wijst uit dat er een weinig gerichte selectie plaatsvindt van personen van wie verwacht wordt dat ze maatschappelijke onrust kunnen veroorzaken. Enerzijds leidt bijna 90%⁷⁹ van de meldingen niet tot een advies aan de burgemeester (en circa 95% niet tot een maatregel van de burgemeester); anderzijds worden vanwege de huidige criteria personen niet gemeld bij wie in de praktijk wel maatschappelijke onrust wordt verwacht (bijvoorbeeld brandstichting en ongebeleide verloven van tbs-gestelden);
- De Raad merkt op dat in het project BIJ niet empirisch is onderbouwd dat het risico op verstoring van de openbare orde juist (en alleen) plaatsvindt bij de delicten en maatregelen die thans de grondslag vormen voor BIJ.

Door de te weinig onderbouwde selectie van de doelgroep worden onnodig veel personen (op basis van de pilots circa 90% van de meldingen) geraakt in hun privacy. Nog los van de inbreuk als zodanig, kan dit ook de mogelijkheden van (ex-)justitiabelen om te resocialiseren en in positieve zin "opnieuw" te beginnen, beperken. Landelijk gezien betreft dit een substantieel aantal personen. Vooraf werd verwacht dat BIJ op jaarbasis circa 1750 beëindigingen van detentie zou betreffen en circa 1500 verlofmachtigingen.⁸⁰ Desgevraagd schat het departement⁸¹ medio februari 2013 het aantal meldingen, samenhangend met het niet langer melden van personen die voor artikel 312 Sr. veroordeeld zijn, lager in op circa 1.000 meldingen in verband met detentiebeëindiging, en ruim 800 meldingen in verband met verlof detentie, pij of tbs. De Raad vindt de ramingen voor verlof aan de lage kant en kan deze niet plaatsen, alleen al gelet op het jaarlijks aantal verlofbewegingen tbs (zie tabellen B.3.1 en B.3.2 en eerdere opmerkingen daarover in paragraaf 2.3.5).

Ad 2. Een bij de opzet van BIJ achterblijvende uitvoeringspraktijk:

2 a. met betrekking tot het aanleveren van informatie (JustID, KLPD):

- Het blijkt dat verloven van justitiabelen vaak laat aan gemeenten worden gemeld waardoor gemandateerden weinig tijd hebben om risico's in te schatten, hetgeen in de praktijk relatief vaak leidt tot het zekerheidshalve inzetten van politietoezicht;
- Opvallend is dat met name meldingen vanuit de forensisch psychiatrische centra niet goed van de grond komen, terwijl juist bij de terugkeer van tbs-gestelden relatief vaak een risico op verstoring van de openbare orde wordt ingeschat.

⁷⁹ Opvallend zijn de relatief grote verschillen tussen de doelgroepen: gemiddeld 11% van de meldingen over terugkerende gedetineerden leidt tot een advies aan de burgemeester, terwijl dit bij pij-ers (2%) beduidend lager en bij tbs-gestelden (27%) juist beduidend hoger ligt (zie paragraaf 2.2.3). Vooralsnog moet het aandeel adviezen bij tbs-meldingen echter nog met enig voorbehoud worden geïnterpreteerd omdat het aantal tbs-meldingen in deze pilot erg beperkt was (11 gevallen).

⁸⁰ Kamerstukken II 2008-2009, 29 452, nr. 116, p. 2.

⁸¹ Het ministerie van Veiligheid en Justitie schat medio februari 2013 de volgende landelijke aantallen op jaarbasis in: beëindigingen detentie (987), verlof detentie(370), verlof pij-ers (327) en verlof tbs-gestelden (121). Eerdere ramingen waren: beëindigingen detentie (1.066), verlof detentie (1.033), verlof pij (535) en verlof tbs (120). Het departement verwacht overigens dat de geconstateerde afwijking in raming en realisatie de komende maanden kleiner zal worden.

Verlofmeldingen vinden vaak pas laat plaats. In die gevallen ontstaat een reëel risico dat vanwege tijdgebrek onnodig zware middelen worden ingezet, die niet alleen de rechtspositie van de (ex-)justitiabele raken maar ook (vanwege mogelijke stigmatisering) de resocialisatie van betrokkene kunnen belemmeren.

Wanneer meldingen niet in de aangewezen gevallen plaatsvinden, is de kans verder groot dat noodzakelijke maatregelen om verstoring van de openbare orde te voorkomen in die gevallen achterwege blijven, waardoor er maatschappelijke onrust optreedt. Dit leidt tot onnodig negatieve maatschappelijke beeldvorming over zowel het optreden van de overheid richting (ex-)justitiabelen alsook over de vele (ex-)justitiabelen die wel op een goede manier terugkeren in de samenleving. Incidenten kunnen wat dat betreft een sterke negatieve uitstraling hebben. Tijdige en accurate meldingen zijn om die reden van belang voor het welslagen van (de doelstellingen van) BIJ.

2b. wat betreft de (lokale) uitvoeringspraktijk:

- Uit de evaluatie blijkt dat het in de praktijk lastig wordt gevonden om het risico van maatschappelijke onrust los te zien van het risico op recidive. Burgemeesters komen daardoor soms in de oneigenlijke positie zich verantwoordelijk te voelen voor het voorkomen van recidive;
- BIJ-gegevens worden ruimer met ketenpartners gedeeld dan in de regeling werd beoogd. BIJ en nazorg zijn in een aantal gemeenten geïntegreerd en lopen in een groter aantal gemeenten in de uitvoering door elkaar;
- Onduidelijk is of de (ex-)justitiabelen weten dat en welke informatie over hen aan de burgemeester wordt verstrekt. Van de mogelijkheid een verzoek in te dienen tot kennisneming of aanpassing van de over hem verwerkte gegevens kan de (ex-)justitiabele alleen gebruik maken als hij zich realiseert dat er informatie over hem wordt gedeeld;
- Er zijn relatief grote verschillen in de lokale uitvoeringspraktijk wat de samenstelling van overleggrems en aanpak betreft;
- Uit de evaluatie van de pilot+ blijkt dat gegevens over (ex-)justitiabelen onvoldoende worden afgeschermd voor anderen dan gemandateerden en burgemeesters, dat het toezicht op correcte gegevensverwerking veelal ontbreekt en dat bewaartermijnen vaak niet worden nageleefd.

Het is evident dat in de huidige uitvoeringspraktijk de rechtspositie van (ex-)justitiabelen wordt geraakt. Voor zover in te ruime mate informatie over de betreffende (ex-)justitiabele wordt gedeeld, ontstaat een risico op onnodige stigmatisering waardoor een goede terugkeer van een (ex-)justitiabele naar de samenleving juist kan worden belemmerd. De discretionaire beslissingsruimte die er op lokaal niveau is, kan daarnaast de rechtszekerheid en -gelijkheid van de (ex-)justitiabelen raken.⁸²

⁸² Er zijn bijvoorbeeld verschillen wat betreft het aantal en het soort informatiebronnen dat gemeenten gebruiken om BIJ-informatie te verkrijgen, verschillen in de manier waarop gemandateerden informatie van de lokale ketenpartners proberen te ontsluiten en verschillen in de wijze waarop gemandateerden een risico op verstoring van de openbare orde inschatten. Sommige gemandateerden doen dit op grond van een gestructureerd model (stoplichtmodel); in andere gemeenten wordt niet volgens een vooraf gestructureerd model gewerkt.

Ad 3. Ten aanzien van de keuzes die aan BIJ ten grondslag hebben gelegen:

- Het is, mede samenhangend met het diffuse karakter van deze begrippen, lastig vooraf in te schatten of er een risico bestaat op maatschappelijke onrust of verstoring van de openbare orde en veiligheid. In het project BIJ is er tot dusverre niet voor gekozen deze begrippen nader te preciseren, hoewel de in de praktijk voorkomende versluiering met het recidiverisico hier wel aanleiding toe geeft;
- De keuze om de selectie te baseren op (bepaalde) delictcategorieën is tot dusverre niet empirisch onderbouwd en blijkt in de praktijk niet selectief genoeg (zie ad 1);
- Gelet op de keuze om de gemeenten op vrijwillige basis te laten bepalen of BIJ-zaken aan hen gemeld moeten worden, bestaat er landelijk gezien een risico van ongelijke behandeling dan wel een risico van "shoppende (ex-)justitiabelen" (waarin men uitwisselt welke gemeente deelneemt aan BIJ of –in verband met eerdergenoemde verschillen in de uitvoeringspraktijk- daarbij een meer of minder soepele houding betracht);
- Bij de evaluatie van de pilots is tot dusverre geen aandacht besteed aan de consequenties van BIJ voor (ex-)justitiabelen. Hierdoor is hierover weinig bekend terwijl in het kader van BIJ volgens deze evaluaties wél vergaande maatregelen zoals politietoezicht, gebiedsverboden en (aanzetten tot) verhuizen zijn ingezet;
- Er is voor gekozen de burgemeester te informeren zonder diens bevoegdheden aan te passen. Een deel van de burgemeesters geeft echter aan tegen de grenzen van hun bevoegdheden aan te lopen wanneer (ex-)justitiabelen niet vrijwillig meewerken (bijvoorbeeld bij verhuizing naar woonruimte elders).

Sommige knelpunten duiden opnieuw op het risico van te ruime discretionaire ruimte en interpretatieverschillen, en brengen daarmee het risico van rechtsonzekerheid en -ongelijkheid voor een (ex-)justitiabele met zich mee. Andere knelpunten raken vooral de rechtspositie van de (ex-)justitiabele of diens mogelijkheden tot resocialisatie. Tot dusverre is in de evaluatie van de pilots BIJ nog geen aandacht geweest voor de consequenties die dat met zich meebrengt voor (ex-)justitiabelen. Het laatstgenoemde knelpunt raakt de effectiviteit van BIJ en daarmee het draagvlak voor dit project als geheel.

3.4 Visie Raad

De Raad heeft uitvoerig gediscussieerd over de dilemma's die zich bij BIJ voordoen en de naar aanleiding daarvan te kiezen oplossingsrichtingen.

Hij overweegt daarbij het volgende:

1. In verband met de handhaving van de openbare orde en veiligheid en het voorkomen van maatschappelijke onrust kan het noodzakelijk en gerechtvaardigd zijn dat overheidsorganen informatie over een (ex-)justitiabele delen en daarmee de privacy schenden bij diens terugkeer naar de maatschappij. Het risico op verstoring van de openbare orde (een algemeen belang) moet in dat geval van een hogere orde worden geacht dan het (individuele) belang van de (ex-)justitiabele. In die gevallen moet het als gerechtvaardigd worden beschouwd dat informatie wordt uitgewisseld om tot een inschatting te komen of er mogelijk sprake zal zijn van een verstoring van de openbare orde;

2. Een zorgvuldige uitvoering van BIJ vraagt er om het aantal gevallen waarin deze meldingen plaatsvinden te beperken tot een zo klein mogelijke groep of, anders gezegd, BIJ zo selectief mogelijk te richten op de categorie (ex-)justitiabelen die bij terugkeer potentieel een risico vormen voor een verstoring van de openbare orde en veiligheid;
3. De huidige selectiecriteria voldoen in onvoldoende mate aan voorgaand criterium. De volgens artikel 8 van het EVRM vereiste maatschappelijke noodzaak (pressing social need) en proportionaliteit zijn bij BIJ nadrukkelijk in het geding doordat de huidige praktijk laat zien dat circa 90% van de meldingen níet tot een advies van de gemandateerde aan de burgemeester heeft geleid (terwijl tegelijkertijd zaken worden gemist). Terzijde merkt de Raad op dat dit vanuit doelmatigheidsoverwegingen evenmin wenselijk lijkt;
4. Een verdere (en voortdurende) verbetering van de selectie van de te melden zaken heeft daarmee de allerhoogste prioriteit. Op de vraag hoe dit te realiseren, doet de Raad aan het eind van deze paragraaf enige suggesties;
5. Ook als BIJ selectiever is gericht op de doelgroep waar het om gaat, is het van belang over de betreffende personen zo min mogelijk informatie uit te wisselen die onder de privacywetgeving valt: zo strikt mogelijk en alléén op basis van 'need to know' gericht op de inschatting van het risico voor verstoring van de openbare orde en veiligheid. De inschatting of er mogelijk sprake is van een risico op verstoring van de openbare orde en veiligheid dient zoveel mogelijk te worden beperkt tot de kleine kring van direct en reeds betrokken partijen (gemandateerden, politie en burgemeester). Wanneer deze beperkte kring vervolgens nog over onvoldoende informatie beschikt, dient dit eerst te worden nagegaan bij partijen die reeds bekend zijn met het strafrechtelijk verleden van betrokkene (met name OM en eventueel de reclassering) en pas daarna in ruimere kring (bijvoorbeeld de gemeentelijke nazorgcoördinator) en –indien dat echt niet anders kan– bij maatschappelijke organisaties als een woningbouwcoöperatie;
6. De in de evaluatie van de pilots beschreven huidige uitvoeringspraktijk voldoet niet aan voorgaand criterium. Ook gelet op de (in verband met de in de) privacywetgeving (vereiste doelbinding), is daarom een betere handhaving van de bij BIJ afgesproken opzet en aansluitvoorwaarden noodzakelijk;
7. De zich in de praktijk voordoende combinatie (soms zelfs integratie) van BIJ en nazorg raakt in een aantal gevallen onnodig de privacy van (ex-)justitiabelen en kan leiden tot onnodige stigmatisering van betrokkene. Hoewel BIJ en nazorg in de tijd gezien ongeveer tegelijkertijd binnen gemeenten plaatsvinden en het vanuit dat oogpunt gezien logisch kan lijken deze samen te voegen, dienen zij verschillende doelen en moeten de informatiestromen die er aan ten grondslag liggen om die reden organisatorisch gescheiden blijven;
8. Een deel van de burgemeesters geeft aan tegen de grenzen van hun bevoegdheden aan te lopen wanneer (ex-)justitiabelen niet vrijwillig meewerken (bijvoorbeeld bij verhuizing naar woonruimte elders). Dit kan de effectiviteit van en het draagvlak voor BIJ negatief beïnvloeden. Mede in dit licht gezien verdient het overweging om de (noodzaak en aard van de) te nemen maatregelen systematisch aan de orde te stellen in het driehoeksoverleg burgemeester- OM- politie. Daarbij kunnen gezamenlijk maar vanuit ieders eigen verantwoordelijkheid passende maatregelen worden getroffen. In

daartoe aanleiding gevende gevallen blijft daarnaast tijdige afstemming nodig met de coördinator nazorg, om te voorkomen dat in het kader van het nazorgtraject een onvoldoende adequate of zelfs contraproductieve aanpak wordt gekozen;

9. De vrijwillige deelname van gemeenten aan BIJ kan de effectiviteit van het project BIJ aantasten alsook de rechtszekerheid en –gelijkheid van (ex-)justitiabelen. Het zou daarom beter zijn niet afhankelijk te zijn van de bereidheid van gemeenten deel te nemen aan BIJ. Bij landelijke invoering van BIJ zou ervoor gekozen moeten worden iedere gemeente te informeren over de terugkeer van (ex-)justitiabelen uit de doelgroep. In samenwerking met de VNG kan het ministerie van Veiligheid en Justitie er verder op aandringen modellen voor de aanpak te ontwikkelen en te gebruiken op basis van best practices;
10. (Ex-)justitiabelen over wie in het kader van BIJ informatie wordt uitgewisseld, moeten explicieter dan tot dusverre worden geïnformeerd over het feit dat deze informatie-uitwisseling (met name in het concrete geval dat dit daadwerkelijk plaatsvindt);
11. Omdat de informatiestroom vanuit de forensisch psychiatrische centra moeizaam op gang komt, terwijl op grond van de bevindingen uit de pilot+ vooralsnog naar voren komt dat juist bij tbs-gestelden relatief vaak een risico op maatschappelijke onrust wordt verwacht, is een groter draagvlak voor BIJ met name in deze sector van belang. Dat kan door het inzicht in specifieke knelpunten in deze sector te vergroten en waar mogelijk weg te nemen. Het is raadzaam daarbij in ieder geval aandacht te besteden aan de aard van de te verstrekken gegevens (strafrechtelijk) en aan de vraag wat gemandateerden en vertegenwoordigers van forensisch psychiatrische centra vervolgens over en weer kunnen verwachten wat de informatie-uitwisseling betreft.

De Raad realiseert zich dat met het voorgaande niet alle knelpunten zijn opgelost. Een belangrijke aparte kwestie betreft de discussie of de bevoegdheden van de burgemeester toereikend zijn, met name in het geval een (ex-)justitiabele niet op vrijwillige basis wil meewerken aan voorgestelde maatregelen (zoals verhuizen). De Raad neemt deze discussie, mede omdat dit buiten de reikwijdte van de adviesvraag valt, voor kennisgeving aan en heeft geen oordeel over de noodzaak of wenselijkheid de bevoegdheden van de burgemeester uit te breiden. Dat neemt niet weg dat hij zich realiseert dat dit bij de verdere ontwikkeling van BIJ een belangrijk aandachtspunt is (zie punt 10 hieraan voorafgaand).

Zoals gezegd heeft het verbeteren van de selectie van doelgroep van BIJ de grootste prioriteit. De Raad doet daartoe tot slot nog de volgende suggesties:

1. Verricht empirisch onderzoek naar kenmerken van zaken die tot maatschappelijke onrust of verstoring van de openbare orde hebben geleid en leid hieruit voorspellende factoren af. Bezie de mogelijkheden om op grond daarvan een risicotaxatie-instrument te ontwikkelen. Kijk bij die kenmerken overigens niet alleen naar (de omschrijving van) het delict waarvoor de persoon veroordeeld is, maar ook naar kenmerken van de daders en van de omgeving waarnaar de dader terugkeert.⁸³ Zaken met dergelijke kenmerken kunnen worden gemeld aan de gemeenten;

⁸³ Ook het (in de ogen van de buurt) opleggen van een 'lichte straf' zoals een taakstraf in combinatie met een voorwaardelijke celstraf kan tot maatschappelijke onrust leiden. Zie bijvoorbeeld ook http://www.telegraaf.nl/binnenland/21270913/___Buurt_opent_jacht_op_pedofiel___html

2. Signaleer in het strafrechtelijk proces: bekijk standaard in het strafproces of er aanleiding is te veronderstellen dat de terugkeer van betrokkene naar de samenleving tot maatschappelijke onrust of verstoring van de openbare orde en veiligheid zou kunnen leiden. Die gevallen zouden van een code kunnen worden voorzien (vergelijkbaar met de thans bij het OM gangbare executie-indicator) en die gevallen worden te zijner tijd ter verdere beoordeling gemeld aan de gemeenten. Door te bevorderen dat in dergelijke gevallen bijzondere voorwaarden aan de justitiabele worden opgelegd (bij vonnis of in het kader van de voorwaardelijke invrijheidstelling), kan in deze variant tevens een meer dwingend kader ontstaan voor noodzakelijk geachte interventies (zie discussie over bevoegdheden burgemeesters);
3. Beperk hoe dan ook de huidige informatiestroom (omdat deze in 90% van de gevallen niet op zijn plaats lijkt). Onderzoek daartoe het eerdere voorstel van de G4 om BIJ te richten op daders van ernstige zedenmisdrijven en specifiek geïndiceerde gevallen.

4. Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

De Raad is gevraagd het departement te adviseren over BIJ om, bij een maximaal effect op het voorkomen van verstoringen van openbare orde en veiligheid, de belangen van (ex-)justitiabelen mee te wegen. De Raad constateert ten eerste dat de professionals in de uitvoeringspraktijk met wie hij heeft gesproken, overwegend positief zijn over BIJ en dat zij de indruk hebben dat BIJ ook in het belang van de (ex-)justitiabele is of kan zijn. Tegelijkertijd zijn in de gesprekken en de evaluaties van de pilots BIJ ook belangrijke knelpunten naar voren gekomen, die kunnen worden samengevat tot de volgende drie categorieën:

1. Een onvoldoende gerichte selectie van de doelgroep;
2. Een bij de opzet van BIJ achterblijvende uitvoeringspraktijk, zowel wat de meldingen betreft (vanuit JustID en KLPD) als in de lokale uitvoeringspraktijk;
3. Bepaalde keuzes die aan BIJ ten grondslag hebben gelegen en die de effectiviteit beïnvloeden, zoals de vrijwillige deelname van gemeenten en het feit dat tot dusverre in de onderzoeken geen aandacht is besteed aan de consequenties van BIJ voor (ex-)justitiabelen.

Samenvattend en beeldend uitgedrukt: in zijn huidige aanpak lijkt BIJ teveel op 'schieten met hagel' waardoor enerzijds onnodig veel (ex-)justitiabelen worden geraakt en tegelijkertijd het doel kan worden gemist. De Raad concludeert op grond van de genoemde (in paragraaf 3.4 verder toegelichte) knelpunten dat verbeteringen in beleid, regelgeving en uitvoering wenselijk en mogelijk zijn.

4.2 Aanbevelingen

1. Richt de selectie van de te melden zaken beter op de doelgroep. De Raad stelt daartoe voor om:
 - empirisch onderzoek te verrichten naar factoren die het risico op verstoring van de openbare orde kunnen voorspellen (risicotaxatie op grond van zowel dader- als omgevingskenmerken);
 - tijdens het strafproces te signaleren of dit een zaak betreft waarbij, bij terugkeer van betrokkene naar de maatschappij, mogelijk sprake is van een risico op verstoring van de openbare orde en veiligheid (vergelijkbaar met de huidige bij het OM gangbare "executie-indicator");
 - de huidige selectie te beperken, en daarbij het eerdere voorstel van de G4 te betrekken dit te beperken tot daders van ernstige zedendelicten en specifiek geïndiceerde gevallen.
2. Handhaaf de bij BIJ afgesproken opzet en aansluitvoorwaarden in de uitvoeringspraktijk. Behalve het zorgvuldiger afschermen van gegevens voor anderen dan de direct betrokken functionarissen, betreft dit onder meer beter toezicht op correcte gegevensverwerking en -bewaring en situaties waarin BIJ en nazorg thans organisatorisch onvoldoende worden gescheiden;
3. Laat bij landelijke invoering van BIJ het principe los dat gemeenten zelf bepalen of zij worden geïnformeerd over de terugkeer van een (ex-)justitiabele naar de maatschappij;

4. Ontwikkel met het oog op een lerende praktijk bij het omgaan met risico's van verstoringen van de openbare orde en veiligheid, in samenwerking met de VNG modellen voor een effectieve aanpak (op basis van best practices);
5. Informeer (ex-)justitiabelen over wie in het kader van BIJ informatie wordt uitgewisseld, in het concrete geval dat deze informatie-uitwisseling plaatsvindt en over de mogelijkheid om een verzoek te doen tot verbetering van de over hen verwerkte justitiële gegevens;
6. Besteed in vervolgonderzoek expliciet aandacht aan de consequenties van BIJ voor (ex-)justitiabelen en monitor deze;
7. Vergroot de deelname van forensisch psychiatrische centra aan BIJ. Besteed daartoe, onder meer in de Nota van toelichting op het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens, aandacht aan de vraag welke informatie gemandateerden en forensische psychiatrische centra (gelet op het medisch beroepsgeheim) wel en niet mogen verstrekken, zodat zij beter weten wat zij van elkaar kunnen en mogen verwachten.

Bronvermelding

CBP 2010

College Bescherming Persoonsgegevens, Advies inzake het *Besluit houdende wijziging van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens*, Den Haag: 25 oktober 2010

DJI 2012a

Dienst Justitiële Inrichtingen, Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Gevangeniswezen in getal 2007-2011*, Den Haag: mei 2012

DJI 2012b

Dienst Justitiële Inrichtingen, Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Forensische zorg in getal 2007-2011*, Den Haag: mei 2012

DJI 2012c

Dienst Justitiële Inrichtingen, Ministerie van Veiligheid en Justitie, *JJI in getal 2007-2011*, Den Haag: mei 2012

DSP 2007

DSP-groep, *Wei Ji en de menselijke maat; onderzoek Maatschappelijke Onrust*, Amsterdam: augustus 2007

ESF Learning Network 2012

ESF Ex-offender Community of Practice, *The Berlin Declaration on the reintegration of offenders and ex-offenders*, Berlijn: juni 2012

McCrudden 2008

C. McCrudden, Human Dignity and Judicial Interpretation of Human Rights, *The European Journal of International Law Vol. 19* (2008), afl. 4, p. 655-724

Ministerie van Veiligheid en Justitie 2011a

Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Convenant Bestuurlijke Informatie Justitiabelen*, Den Haag: 29 juli 2011

Ministerie van Veiligheid en Justitie 2011b

Ministerie van Veiligheid en Justitie, Project Bestuurlijke Informatie Justitiabelen, Document 18 van het handboek, *Referentiefunctiebeschrijving van gemandateerde personen in het kader van BIJ*, Den Haag: 23 september 2011

NGB 2010

Nederlands Genootschap van Burgemeesters, *Zakboek Openbare Orde en Veiligheid*, Den Haag: 2010

Regioplan 2012

Regioplan Beleidsonderzoek, *Doelbereik van de pilot BIJ*, Amsterdam: juni 2012

Regioplan 2010

Regioplan beleidsonderzoek, *Evaluatie pilot BIVGEG*, Amsterdam: maart 2010

VNG 2010

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 9 december 2010, kenmerk BABV/U201002538

VNG 2009

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Handreiking bij samenwerkingsmodel Nazorg volwassen ex-gedetineerde burgers*, Den Haag: 2009

Buruma 2002

Y. Buruma, Veiligheid en privacy, *Delikt & Delinkwent* 32(2002), afl. 4, p. 329-339

RSJ 2010

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, *Goed bejegenen, beginselen voor het omgaan met ingeslotenen*, Den Haag: versie 2010

Kamerstukken II, 2006-2007, 29 452, nr. 60

Kamerstukken II, 2007-2008, 31 200 VI, nr. 28

Kamerstukken II, 2008-2009, 29 452, nr. 116

Kamerstukken II, 2008-2009, 31 700 VI, nr. 72

Kamerstukken II, 2009-2010, 29 452, nr. 131

Wet- en regelgeving

Aanwijzing Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, *Staatscourant* 2012, nr. 21654, 25 oktober 2012

Besluit van 21 juni 2011, houdende wijziging van het Besluit justitiële gegevens in verband met onder meer het verstrekken van justitiële gegevens aan de burgemeester bij de terugkeer van ex-gedetineerden en het versterken van de screening in de taxibranche, *Staatsblad* 2011, 314

Regeling van de Minister van Justitie houdende vaststelling van de regels aangaande het tijdelijk verlaten van de inrichting bij wijze van verlof of strafonderbreking (Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting), *Staatscourant* 1998, 247

Bijlage 1a

Lijst met delicten die de grondslag waren voor pilot BIVGEG

Artikel	Strafbaar feit	Maximale strafmaat in jaren	Maat van zwaarte van het misdrijf
141, lid 2 en 3	Openlijk geweld	6, 9 of 12 bij lichamelijk letsel of dood	"Lid 2 en 3" en "veroordelingsduur \geq 1 jaar"
240b	Verspreiding kinderpornografie	4 c.q. 6*	Gehele artikel
242	Verkrachting	12	Gehele artikel
243	Gemeenschap met wilsonbekwame	8*	Gehele artikel
244	Gemeenschap met persoon onder 12 jaar	12	Gehele artikel
245	Gemeenschap met persoon onder 16 jaar	8*	Gehele artikel
246	Aanranding eerbaarheid	8*	Gehele artikel
247	Ontucht wilsonbekwame	6*	Gehele artikel
248	(verzwaring)	*12 resp. 15 bij zwaar lichamelijk letsel of dood	Gehele artikel
249	Ontucht met misbruik van gezag	6	Gehele artikel
250a	Strafbare exploitatie/mensenhandel	6	Gehele artikel
251	(bijkomend op 250a)	"ontzetting"	Gehele artikel
252, lid 2 en 3	Bedwelmende drank met lichamelijk letsel of dood tot gevolg	6 of 9	Gehele artikel
282	Opzettelijke vrijheidsberoving	8 (12 bij dood)	Gehele artikel
282a	Gijzeling	15 (levenslang bij dood)	Gehele artikel
282b	Terroristisch oogmerk	Levenslang c.q. 30	Gehele artikel
287	Doodslag	15	Gehele artikel
288	Doodslag met ander strafbaar feit	Levenslang c.q. 30	Gehele artikel
288a	Terroristisch oogmerk	Levenslang c.q. 30	Gehele artikel
289	Moord	Levenslang c.q. 30	Gehele artikel
302	Zware mishandeling	8 (10 bij dood)	Veroordelingsduur \geq 1 jaar
303	Zware mishandeling met voorbedachte rade	12 (15 bij dood)	Veroordelingsduur \geq 1 jaar
312	Diefstal met geweld	9 c.q. 12	Veroordelingsduur \geq 1 jaar

Bron: Regioplan 2010, p. 47-48

Bijlage 1b

Lijst met delicten die thans de grondslag vormen voor BIJ (pilot+)

Artikel	Strafbaar feit	Maat van zwaarte van het misdrijf
141, lid 2	Openlijk geweld	veroordelingsduur \geq 1 jaar
240b	Verspreiding kinderpornografie:	gehele artikel
242	Verkrachting	gehele artikel
243	Gemeenschap met wilsonbekwame	gehele artikel
244	Gemeenschap met persoon onder 12 jaar	gehele artikel
245	Gemeenschap met persoon onder 16 jaar	gehele artikel
246	Aanranding eerbaarheid	gehele artikel
247	Ontucht wilsonbekwame	gehele artikel
248 en 248a	(verzwaring)	gehele artikel
249	Ontucht met misbruik van gezag	gehele artikel
250	Teweegbrengen/ bevorderen ontucht	gehele artikel
250a vervallen per 1-1-2005 Naar 273f Wel "oude" gevallen	Strafbare exploitatie / mensenhandel	gehele artikel
252, lid 2 en 3	Bedwelmende drank met lichamelijk letsel of dood tot gevolg	gehele artikel
273a vervallen per 1-9-2006 naar 273f Wel 'oude' gevallen	Mensenhandel	gehele artikel
273f	Mensenhandel	gehele artikel
282	Opzettelijke vrijheidsberoving	gehele artikel
282a	Gijzeling	gehele artikel
282b	Terroristisch oogmerk:	gehele artikel
287	Doodslag	gehele artikel
288	Doodslag met ander strafbaar feit	gehele artikel
288a	Terroristisch oogmerk:	gehele artikel
289	Moord	gehele artikel
302	Zware mishandeling	Veroordelingsduur \geq 1 jaar
303	Zware mishandeling voorbedachten rade	Veroordelingsduur \geq 1 jaar

Bron: Bijlage A bij het Convenant Bestuurlijke Informatie Justitiabelen, p.4

Bijlage 2

Lijst met geïnterviewde personen

- Mevrouw A. Bengel, *beleidsmedewerker en landelijke portefeuillehouder BIJ, Reclassering Nederland*
- De heer F.T.J.M. Backhuijs, *burgemeester gemeente Nieuwegein*
- Mevrouw L. van den Berk, *reclasseringswerker toezicht en tbs, Reclassering Nederland*
- De heer K. Blanken, *beleidsmedewerker Reclassering Leger des Heils, lid landelijke Klankbordgroep BIJ*
- De heer H.W. Boelens, *gemandateerde en stadsmarinier, gemeente Breda*
- Mevrouw T. de Boer, *gemandateerde en procescoördinator nazorg (ex-) gedetineerden, gemeente Alkmaar*
- Mevrouw mr. J.J.A. van Boven, *zelfstandig juridisch adviseur*
- De heer mr. A.B. Commandeur, *hoofd afdeling Toezicht Publiek, College Bescherming Persoonsgegevens*
- Mevrouw mr. D. van Duuren, *beleidsmedewerker afdeling Toezicht Publiek, College Bescherming Persoonsgegevens*
- De heer mr. N.W. Groenhart, *advocaat en zelfstandig juridisch adviseur*
- De heer drs. P.J. Gunst, *zelfstandig gevestigd adviseur*
- Mevrouw M. Heeremans, *burgemeester gemeente Heemstede*
- De heer prof. mr. A.C. Hendriks, *juridisch adviseur en coördinator gezondheidsrecht, KNMG*
- De heer O. Hoes, *burgemeester gemeente Maastricht*
- Mevrouw drs. R. Kasander, *beleidsadviseur afdeling Kwaliteit en Verantwoording GGZ Nederland*
- De heer drs. H.J. van Seventer, *gemandateerde en senior adviseur openbare orde en veiligheid gemeente Utrecht*
- Mevrouw mr. T.E. Stikker, *juridisch adviseur, GGZ Nederland*

Bijlage 3 Verlofpraktijk van gedetineerden, tbs-gestelden en pij-ers

1. Gedetineerden⁸⁴

Verlof is in de regel, maar niet altijd, bedoeld om gedetineerden voor te bereiden op de terugkeer in de maatschappij. Er zijn drie verschillende typen verlof:

Algemeen verlof

Verlof bedoeld voor veroordeelde gedetineerden in gesloten inrichtingen, die (nog) niet voor detentiefasering in aanmerking komen. Het verlof kan in het laatste jaar van detentie een beperkt aantal malen (maximaal zes) worden verleend. Minimaal een derde deel van de opgelegde straf moet zijn ondergaan. Het algemeen verlof is evenals het regimegebonden verlof vanuit de (zeer) beperkt beveiligde inrichtingen, bedoeld om gedetineerden voor te bereiden op de terugkeer in de maatschappij.

Incidenteel verlof

Verlof dat een gedetineerde in staat stelt om een gebeurtenis in de persoonlijke sfeer, waarbij zijn aanwezigheid noodzakelijk is, bij te wonen.

Incidenteel verlof kan onder meer voor de volgende gevallen worden aangevraagd: geboorte, ziekte, lichamelijke of geestelijke gesteldheid of overlijden van een relatie indien de desbetreffende toestand of gebeurtenis door een arts respectievelijk de burgerlijke stand is bevestigd. De directeur van de penitentiaire inrichting beslist op een verzoek om incidenteel verlof.

Regimegebonden verlof

Verlof voor zelfmelders en gedetineerden die in het kader van detentiefasering zijn doorgeplaatst naar een beperkt beveiligde inrichting of een zeer beperkt beveiligde inrichting. Als onderdeel van het regime gaan gedetineerden vierwekelijks (bij een beperkt beveiligde inrichting) of wekelijks (bij een zeer beperkt beveiligde inrichting) met weekendverlof. Het regimegebonden verlof is bedoeld om de gedetineerde voor te bereiden op de terugkeer in de maatschappij

2. Tbs-gestelden⁸⁵

Een tbs-gestelde is een persoon die door de rechter is veroordeeld tot:

- tbs met bevel tot verpleging of
- tbs met voorwaarden. Een tbs met voorwaarden houdt in dat de veroordeelde zich aan bepaalde voorwaarden moet houden. Zo'n voorwaarde kan zijn dat hij zich laat behandelen in een algemeen psychiatrisch ziekenhuis of zich onderwerpt aan een ambulante behandeling. Deze modaliteit geeft de rechter de mogelijkheid binnen het kader van de tbs-maatregel af te wijken van het zwaarste middel dat hij tot zijn beschikking heeft: tbs met bevel tot verpleging. De reclassering begeleidt de persoon en ziet erop toe dat hij zich aan de voorwaarden houdt. De rechter kan anders op vordering van het OM de tbs met voorwaarden alsnog omzetten in tbs met bevel tot verpleging.

⁸⁴ De informatie is afkomstig van DJI en heeft betrekking op 2011 (DJI 2012a)

⁸⁵ De informatie is afkomstig van DJI (DJI 2012b)

Bij tbs met voorwaarden is terugkeer naar de maatschappij niet aan de orde omdat ze er in zekere zin niet 'uit' zijn geweest (behoudens degenen die opgenomen zijn geweest in een algemeen psychiatrisch ziekenhuis). De terugkeer van tbs-gestelden met bevel tot verpleging gaat heel geleidelijk, via een aantal vaste stadia, en kan van een voorwaardelijke beëindiging leiden tot beëindiging van de tbs-maatregel. Deze stadia worden hierna beschreven en kwantitatief geduid.

Verlofbeleid tbs-gestelden met dwangverpleging

Verlof vormt een belangrijke stap op weg naar resocialisatie; de terugkeer van de tbs-gestelde in de samenleving. Sinds 1 januari 2008 toetst het Adviescollege Verloftoetsing TBS, met uitzondering van incidentele verloven, alle door de forensisch psychiatrische centra ingediende aanvragen van verlof van tbs-gestelden. Het gaat daarbij om vier soorten van verlof:

1. (Beveiligd) begeleid verlof: in principe met een of twee begeleider(s). Met het oog op maatschappelijke veiligheid, begint het begeleid verlof doorgaans met een beveiligde fase. De beveiligde fase bestaat minimaal uit vijf verloven. Begeleid verlof is normaliter eendaags;
2. Onbegeleid verlof: het onbegeleid verlof kan zowel eendaags als meerdaags zijn, met een maximum van zes overnachtingen buiten het forensisch psychiatrisch centrum (fpc). Dit kan bijvoorbeeld zijn voor het volgen van een cursus of uitvoeren van werk;
3. Transmuraal verlof: bij transmuraal verlof is sprake van een meerdaags verblijf in de samenleving buiten de beveiligde zone van het fpc. Dit kan plaatsvinden in een eigen voorziening van het fpc, maar ook bij een ketenpartner in de ggz. Er vindt een intensieve begeleiding plaats;
4. Proefverlof: de situatie waarin de justitiabele (tbs-gestelde) met toestemming buiten (extramuraal) het fpc woont. Dit gebeurt als de delictgevaarlijkheid van de tbs-gestelde zodanig is afgenomen dat het verantwoord wordt geacht dat hij (of zij) buiten het fpc verblijft. Hij (of zij) moet zich houden aan de voorwaarden uit het proefverlofplan. De reclassering begeleidt het proefverlof, maar de betrokkene valt onder verantwoordelijkheid van het fpc.

Voor elke tbs-gestelde kan een *machtiging verlof* worden aangevraagd, met uitzondering van bijvoorbeeld tbs-gestelden die bij een combinatievonnis (tbs & gevangenisstraf) nog niet de voorwaardelijke invrijheidsstellingstermijn hebben bereikt. Ook aan ongewenst verklaarde vreemdelingen wordt geen verlof verleend. Een machtiging verlof wordt verleend voor de duur van één jaar. Een machtiging wordt bij een positieve evaluatie na de duur van een jaar opnieuw aangevraagd. Onderstaand wordt ingegaan op het gemiddeld aantal geregistreerde verlofmarges, gestarte verlofmarges en ingetrokken verlofmarges.

Tabel B 3.1 Gemiddeld aantal geregistreerde verlofmarges tbs 2007-2011 (gemiddelde van 12 maandscores)

	2007	2008	2009	2010	2011
Geregistreerde verlofmarges	741	843	967	1.101	1.185
w.v. begeleid verlof	319	364	423	449	484
w.v. onbegeleid verlof	154	173	190	254	302
w.v. transmuraal verlof	268	306	354	398	399
Gestarte verlofmarges	463	523	657	680	748
w.v. begeleid verlof	237	239	305	311	327
w.v. onbegeleid verlof	114	145	172	213	227
w.v. transmuraal verlof	112	139	180	156	194

Bron: DJI 2012b, tabel 3.8

Tabel B 3.2 Proefverloven tbs 2007-2011

	2007	2008	2009	2010	2011
Aantal proefverloven ultimo jaar	93	85	76	98	120
Gem. aantal proefverloven	98	86	80	83	104
Gem. duur proefverlof (dgn)	574	864	939	1.090	760

Bron: DJI 2012b, tabel 4.2

Voorwaardelijke beëindiging is -naast proefverlof- bedoeld om een meer geleidelijke overgang naar een einde van de tbs mogelijk te maken. De wetwijziging (Staatsblad 2007 nr. 523, inwerkingtreding op 1 januari 2008) heeft de termijn van de voorwaardelijke beëindiging verlengd naar maximaal negen jaar. Om tbs met bevel tot verpleging voorwaardelijk te kunnen beëindigen, is een rapport van de reclassering, waarin de te stellen voorwaarden worden geformuleerd, noodzakelijk.

De OvJ heeft toezicht op de naleving van de gestelde voorwaarden.

Ook kan de OvJ voorwaarden wijzigen, aanvullen of opheffen. De reclassering is belast met het toezicht op de naleving van de voorwaarden. Zij heeft de taak om problemen bij de naleving van de voorwaarden te signaleren. De OvJ kan vervolgens alsnog een vordering tot verpleging indienen. Een rapport van de reclassering waarin beschreven staat welke voorwaarde(n) is/zijn overtreden is hierbij noodzakelijk.

Tabel B 3.3 Aantal gestarte voorwaardelijke beëindigingen verpleging 2007-2011

	2007	2008	2009	2010	2011
Aantal voorwaardelijke beëindigingen	16	58	75	119	115

Bron: DJI 2012b, grafiek 4.3

Beëindigingen TBS met bevel tot verpleging

De datum waarop de tbs-maatregel stopt omdat er geen verlenging van de tbs heeft plaatsgevonden of omdat de rechter de vordering tot verlenging afwijst of omdat de maatregel van rechtswege vervalt.

Tabel B 3.4 Aantal beëindigingen tbs met dwangverpleging 2007-2011

	2007	2008	2009	2010	2011
Aantal beëindigingen tbs met dwangverpleging	101	97	96	109	151

Bron: DJI 2012b, grafiek 4.5

3. Jeugdigen met een pij-maatregel (plaatsing in een justitiële jeugdinrichting)

Tabel B.3.5 Uitstroom strafrechtelijk geplaatste jongeren naar verblijfstitel 2007-2011

Verblijfstitel	2007	2008	2009	2010	2011
Voorlopige hechtenis	1.775	1.651	1.529	1.655	1.509
Jeugdetentie	677	609	560	497	417
PIJ	226	264	211	194	140
Totaal	2.678	2.524	2.300	2.346	2.066

Bron: DJI 2012c, tabel 6.1

Proefverlof

De situatie waarin de jeugdige met toestemming buiten de jji woont. Dit is met name bedoeld om gefaseerd weer deel te nemen aan de maatschappij. Het proefverlof vindt plaats in het laatste stadium van de pij-maatregel.

Tabel B.3.6 Aantal scholings- en trainingsprogramma's/ proefverloven 2007-2011

Gemiddeld aantal	Aantal nieuw gestart	Iopend
2007	87	297
2008	84	197
2009	69	217
2010	60	117
2011	54	78

Bron: DJI 2012c, tabel 4.3

Bijlage 4 Casussen reclassering

De door de reclassering aangeleverde tekst is vrijwel letterlijk weergegeven:

Casus 1

Betrokkene werd veroordeeld in verband met ontucht met zijn minderjarige kleinkind. Ondanks de adviesrapportage vanuit de reclassering werd hij veroordeeld tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf zonder reclasseringstoezicht. Wel werd er tijdens zijn detentie een VI-rapportage opgemaakt, waarin bijzondere voorwaarden werden geadviseerd. Dit werd overgenomen en na detentie kreeg betrokkene naast zijn algemene VI-voorwaarden (geen contact met politie en justitie) ook bijzondere voorwaarden opgelegd (een meldingsgebod bij de reclassering en een behandelverplichting) voor de duur van drie maanden.

Ten tijde van de eerste bespreking van deze casus in het BIJ-overleg, werd de toezichthouder ook betrokken. Zij uitte toch enige zorgen, omdat zijn dochter en kleinkind dicht bij betrokkene in de buurt woonden. Zij waren op de hoogte van de vrijlating van betrokkene. Om deze reden werd besloten om de casus te volgen in het BIJ-overleg. Ten tijde van het VI-toezicht kwamen geen zorgelijke signalen naar voren: er waren geen indicaties dat het slachtoffer contact zocht met de dader of omgekeerd. Tevens kwamen er vanuit de wijkagent geen signalen naar voren dat er sprake kon zijn of was van maatschappelijke onrust. Dit veranderde aan het einde van de toezichtperiode van betrokkene. Het slachtoffer had geflyerd met een foto en een tekst daaronder over betrokkene in de buurt en op de school van haar dochter. Daardoor ontstond maatschappelijke onrust. Enerzijds werd de wijkagent en het schoolmaatschappelijk werk ingeschakeld ten behoeve van de onrust in de buurt en op school. Anderzijds werd betrokkene een vrijwillig nazorgtraject aangeboden door de reclassering (op initiatief van het BIJ-overleg), wat hij aanvaardde en waarvoor hij zijn schriftelijke toestemming gaf (ook ten behoeve van het vervolg van gegevensuitwisseling met de partners uit het BIJ-overleg). In samenwerking met de partners werd uiteindelijk de maatschappelijke onrust geminimaliseerd.

Ondanks het gegeven dat er uiteindelijk toch maatschappelijke onrust kwam, was het overleg met de partners zeer goed evenals de ketensamenwerking om deze onrust te minimaliseren.

Casus 2

Tijdens het trajectberaad kwam ter sprake dat er de nodige onrust in het BIJ-overleg was geweest in verband met de terugkomst van mevrouw A. Betrokkene is met STP gegaan en gaat bij haar vader in X wonen. Zij heeft een pij-maatregel opgelegd gekregen vanwege kinderdoding. Betrokkene is first offender. Zij is op haar 17de voor het eerst in aanraking gekomen met justitie wegens dit gepleegde delict. Ze is veroordeeld wegens doodslag.

Betrokkene is alleen op haar slaapkamer bevallen. Direct na de bevalling heeft ze haar baby om het leven gebracht en verstopt onder haar bed. De baby is om het leven gekomen doordat hij een sok diep achter in zijn keel had, diverse steekwonden en een schedelbreuk had.

“Ik ben toezichthouder en was er niet van op de hoogte dat betrokkene werd besproken in het BIJ-overleg, tevens was geen collega van de reclassering uitgenodigd voor dit overleg. In dit BIJ-overleg was blijkbaar de nodige onrust ontstaan met betrekking op de terugkomst van betrokkene. De feitelijke achtergronden daarvan bleven voor mij onbekend; ik kreeg hier geen duidelijk antwoord op.

Helaas was de reclassering niet betrokken bij dat BIJ-overleg. Van maatschappelijke onrust was namelijk totaal geen sprake. De wijkagent is door mij geïnformeerd over haar STP. In de buurt is betrokkene niet bekend en ook zijn de burens van destijds verhuisd. Eerdere verlofmomenten hebben ook geen problemen gegeven.”

Dit voorbeeld geeft aan dat geen communicatie en het gemis aan overleg met betrokken partners kan leiden tot verkeerde conclusies. Gelukkig waren er vanuit de gemandateerde in deze casus nog geen concrete acties uitgezet richting betrokkene en/of de buurt.”