

# DOELBEREIK VAN DE PILOT BIJ



**REGIOPLAN**  
BELEIDSONDERZOEK



## DOELBEREIK VAN DE PILOT BIJ

- eindrapport -

mr. drs. A. Schreijenberg  
drs. J. C. M. van den Tillaart  
drs. G.H.J. Homburg

Amsterdam, juni 2012  
RegioPlan publicatienr. 2212

RegioPlan Beleidsonderzoek  
Nieuwezijds Voorburgwal 35  
1012 RD Amsterdam  
Tel.: +31 (0)20 – 531 53 15  
Fax : +31 (0)20 – 626 51 99

Onderzoek, uitgevoerd door RegioPlan  
Beleidsonderzoek in opdracht van het WODC.



## VOORWOORD

Sinds 2010 wordt er in een pilot geëxperimenteerd met het informeren van het bestuursorgaan burgemeester van gemeenten over terugkerende en met verlof gaande (ex-)gedetineerden en terbeschikkinggestelden. RegioPlan heeft in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie een onderzoek uitgevoerd naar deze pilot. Met de resultaten van het onderzoek wil het ministerie van Veiligheid en Justitie een besluit nemen over de voortgang van het project en mogelijk over de landelijke implementatie van de informatiestromen.

Aan dit onderzoek hebben vele betrokkenen meegewerkt, waaronder burgemeesters, gemeenteambtenaren, medewerkers van het KLPD, JustID, het ministerie van Veiligheid en Justitie en FPC's. Allen, hartelijk dank voor de tijd en moeite die u in dit onderzoek heeft willen steken. Voor het onderzoek is tevens een begeleidingscommissie samengesteld. De commissie heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de het resultaat van dit onderzoek. Op deze plaats willen wij de leden bedanken voor hun bijdrage.

De volgende personen hadden zitting in de begeleidingscommissie:

- prof. dr. R. (Romke) van der Veen, voorzitter, verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam;
- mr. dr. C (Caroline) Raat, verbonden aan de Universiteit Twente;
- mr. drs. P. (Petra) Nijmeijer, bestuursadviseur gemeente Amsterdam;
- drs. G.J. (Gerrit Jan) van 't Eind, programmamanager ministerie van Veiligheid en Justitie;
- dr. E. (Erik) Leertouwer, onderzoeker WODC;
- dr. F. (Frans) Beijaard, projectbegeleider en opdrachtgever vanuit WODC.

Het rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 1 beschrijven we de pilot+ bestuurlijke justitiabelen en in hoofdstuk 2 gaan we in op het doel van het onderzoek, de onderzoeksvragen en de onderzoeksmethoden. In het derde hoofdstuk komt het gebruik van de informatie door de gemeenten en de dossiervorming daarvan aan bod. Het vierde hoofdstuk staat in het teken van de maatregelen die gemeenten hebben genomen en het oordeel over de meerwaarde van de informatiestromen. In hoofdstuk 5 worden de 26 individuele onderzoeksvragen beantwoord en in het zesde hoofdstuk presenteren we de conclusies van het onderzoek.

Het onderzoek is uitgevoerd door Ad Schreijenberg en Joost van den Tillaart.

Ger Homburg (projectleider)

Amsterdam, 4 juni 2012



## INHOUDSOPGAVE

<b>Samenvatting</b> .....	<b>I</b>
<b>Summary</b> .....	<b>V</b>
<b>1 De pilot+ bestuurlijke informatie justitiabelen</b> .....	<b>1</b>
1.1 Informatie over terugkerende ex-gedetineerden.....	1
1.2 Inhoud van de informatieverstrekking .....	2
1.3 Deelnemende gemeenten.....	4
1.4 De vier informatiestromen van het project BIJ.....	5
1.5 Juridische aspecten en de aansluitvoorwaarden.....	8
1.6 Ervaringen en thema's uit de pilot BIVGEG.....	10
<b>2 Het onderzoek naar de pilot+ BIJ</b> .....	<b>13</b>
2.1 Doel van het onderzoek.....	13
2.2 Onderzoeksvragen.....	13
2.3 Methoden van onderzoek .....	16
<b>3 Informatiegebruik bij de gemeenten</b> .....	<b>23</b>
3.1 Eerdere ervaringen met openbare-ordeproblemen .....	23
3.2 Meldingen, risico's en maatregelen .....	24
3.3 Gebruik van de verkregen informatie.....	25
3.4 Opstellen van adviesrapportages .....	30
3.5 Dossiervorming, controle en terugkoppeling .....	31
<b>4 Maatregelen en meerwaarde</b> .....	<b>35</b>
4.1 Advies aan de burgemeester .....	35
4.2 Maatregelen door de burgemeester.....	40
4.3 Handelingsperspectief en meerwaarde pilot.....	45
4.4 Uitvoeringskosten en neveneffecten.....	48
<b>5 Beantwoording van de onderzoeksvragen</b> .....	<b>51</b>
<b>6 Conclusie</b> .....	<b>63</b>
6.1 Uitbouw naar robuuste en meer complete informatie- stromen .....	63
6.2 Daadwerkelijk gebruik: geen pro forma uitwisseling.....	63
6.3 63 adviezen over risico's, 34 geadviseerde maatregelen, 28 feitelijke maatregelen .....	64
6.4 Gegevens worden voor het beoogde doel gebruikt... ..	64
6.5 ...maar zijn niet volledig afgeschermd .....	64
6.6 Oude en nieuwe gegevens .....	65
6.7 Gebruik van gegevens is maatwerk.....	65
6.8 Een sterkere informatiepositie .....	66
6.9 Informatiepositie en handelingsperspectief .....	66
6.10 BIJ, privacy en resocialisatie.....	67

6.11	Recidive en openbare orde: sluipende uitbreiding van verantwoordelijkheid? .....	68
6.12	Besluit .....	69
<b>Bijlagen</b>	.....	<b>71</b>
Bijlage 1	Lijst met gebruikte afkortingen .....	73
Bijlage 2	Deelnemende gemeenten aan de pilot BIJ.....	75
Bijlage 3	Voorbeeld informatierapport KLPD .....	77
Bijlage 4	Overzicht van respondenten .....	79
Bijlage 5	Weergave online vragenlijst vooronderzoek .....	81
Bijlage 6	Topiclijsten veldwerk gemeenten.....	85
Bijlage 7	Rol informatievoorziening bij eerdere ervaringen .....	89



## SAMENVATTING

### **Informatiestromen pilot+ BIJ**

Het project Bestuurlijke informatievoorziening justitiabelen (BIJ) zorgt ervoor dat het bestuursorgaan burgemeester tijdig geïnformeerd wordt over de aanstaande terugkeer van (bepaalde categorieën) ex-gedetineerden in de gemeente. Op basis daarvan kan een beoordeling worden gemaakt van dreigende verstoringen van de openbare orde als gevolg van de terugkeer en kunnen maatregelen worden getroffen om deze te voorkomen. Dit dient niet alleen ter bescherming van de belangen van de samenleving (de gemeente, wijk of buurt waarin de ex-gedetineerde terugkeert), maar ook ter voorkoming van problemen voor de ex-gedetineerde.

In 2009 is, na een periode van juridische en logistieke voorbereiding, met de BIJ-informatievoorziening aan het bestuursorgaan burgemeester gestart. Dit is gebeurd in de vorm van de pilot BIVGEG met een beperkt aantal gemeenten en met één informatiestroom (beëindiging reguliere detentie). In september 2010 is besloten tot voortzetting van de pilot met een groter aantal gemeenten, een uitbreiding van de informatievoorziening (naast beëindiging reguliere detentie ook verlopen bij reguliere detentie, tbs en PIJ) en een beperking van de delictomschrijving (Pilot+). Een definitief besluit over landelijke invoering van de informatievoorziening wordt pas later genomen.

Het project BIJ onderscheidt vier informatiestromen met vier verschillende doelgroepen van (ex-)gedetineerden en/of personen met een tbs- of PIJ-maatregel die in Nederlandse inrichtingen hebben gezeten en die terugkeren in de maatschappij. De informatie wordt via de Justitiële Informatiedienst (JustID) aan een gemandateerde persoon in de gemeente verstuurd. De melding wordt eveneens aan het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) verstuurd, die vervolgens landelijke bestanden raadpleegt en op basis daarvan een adviesrapport aan de gemandateerde persoon stuurt. Vervolgens kan de gemandateerde zelf informatie verzamelen om vast te stellen of er risico's voor de openbare orde zijn en op basis daarvan een advies aan de burgemeester uitbrengen.

### **Juridisch kader**

In de informatieverstrekking in het kader van de pilot komen drie wettelijke regimes samen. De Wet bescherming persoonsgegevens (WBP) is de algemene 'privacywet'. Deze wet geldt voor burgemeesters, de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), de justitiële inrichtingen en, behoudens de justitiële documentatie en de persoonsdossiers, voor JustID. Daarnaast is er de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (WJSG). Deze wet geldt voor de verwerking van strafvorderlijke gegevens door het Openbaar Ministerie (OM), voor het overige geldt de WBP. De Wet politiegegevens (WPG) geldt voor de politie.

Een belangrijke kern van de aansluitvoorwaarden die deelnemende gemeenten aanvullend moeten ondertekenen is dat informatie pas met ketenpartners kan worden gedeeld *nadat* is vastgesteld dat er risico's voor de openbare orde bestaan.

### **Evaluatieonderzoek**

Het doel van het onderzoek naar de Pilot+ BIJ is het verschaffen van inzicht in de doelbereiking van de vier informatiestromen van de Pilot+ van het project BIJ. Met de resultaten van het onderzoek wil de directie Sanctie- en Preventiebeleid (DSP) van het ministerie van Veiligheid en Justitie een besluit nemen over de voortgang van het project BIJ en over de mogelijke landelijke implementatie van de informatiestromen.

De centrale vragen van het onderzoek zijn:

- In hoeverre hebben de BIJ-informatiestromen geleid tot acties van burgemeesters in de sfeer van openbare orde en veiligheid?
- In hoeverre dragen de informatiestromen bij aan het vergroten van het handelingsperspectief van de burgemeester?

### **Methoden**

De evaluatie van de Pilot+ BIJ is in twee fasen verdeeld:

- een eerste fase (vooronderzoek) waarin aan de hand van een enquête een beeld is gevormd van de nieuwe elementen in de pilot+ (in vergelijking met de eerdere pilot) en waarin met name informatie wordt verzameld over de mate waarin gemeenten risico's voor de openbare orde en veiligheid als gevolg van de terugkeer van ex-gedetineerden vaststellen en maatregelen nemen om de risico's te verkleinen;
- een tweede fase (hoofdonderzoek) met als kern veldwerk in een steekproef van ongeveer 25 gemeenten die ervaring hebben met het vaststellen van risico's en/of het nemen van maatregelen.

### **Resultaten vooronderzoek**

Door een enquête onder de 87 pilotgemeenten is vastgesteld dat er in tenminste 35 van deze gemeenten tenminste één keer een risico is geïdentificeerd als gevolg van de terugkeer van een ex-gedetineerde of verlofganger. Uit deze 35 gemeenten werd een steekproef van 25 gemeenten getrokken waar het hoofdonderzoek plaatsvond.

### **Hoofdonderzoek**

Uiteindelijk is in een steekproef van 23 gemeenten een verdiepend onderzoek gehouden.

In elke gemeente zijn de volgende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd:

- bestudering van de registratie van BIJ (n=23);
- bestudering van dossiers van meldingen (n=109);
- interview met de gemandateerde persoon (n=23);
- interview met de burgemeester (n=15).

In de gemeenten zijn in totaal 109 dossiers bestudeerd, met aandacht voor gegevens over de persoon van de dader, het delict, de duur en de aard van de detentie, de relatie tussen de dader en het slachtoffer (met name: is het slachtoffer woonachtig in de terugkeergemeente?), eventuele onrust ten tijde van het delict of de aanhouding van de dader, het advies en de gronden waarop het gebaseerd is, het systematisch gebruik van een beslisinstrument of analysetool en de ondernomen acties.

In de gemeenten met het grootste aantal meldingen zijn zes dossiers bestudeerd, in de gemeenten met een klein aantal meldingen twee dossiers en in de tussencategorie vier dossiers. Indien mogelijk had de helft van de dossiers betrekking op gevallen met een hoog risico waarin maatregelen en acties zijn ondernomen. Overige dossiers werden willekeurig gekozen.

### **Informatiegebruik bij gemeenten**

Op de peildatum 1 november 2011 hebben de 63 gemeenten die de enquête van het vooronderzoek invulden, samen meer dan 500 meldingen van terugkerende ex-gedetineerden ontvangen. Het grootste deel daarvan heeft betrekking op ex-gedetineerden van wie de reguliere detentie beëindigd is. Deze informatiestroom is het langst operationeel. Meldingen van terugkerende tbs'ers met verlof zijn er nog slechts mondjesmaat.

Alle onderzochte gemeenten verrijken JustID-/KLPD-informatie (verder: meldingen) met informatie van lokale ketenpartners. Twee van de 23 onderzochte gemeenten (beide in de grootteklasse van 25.000 tot 50.000 inwoners) consulteren alleen de lokale politie voor nadere informatie over de justitiabele. Eén van deze gemeenten geeft aan sterk te leunen op de 'risicoafweging' die het KLPD impliciet maakt door in het informatierapport te vermelden of er volgens hen sprake kan zijn van verstoring van de openbare orde bij terugkeer/verlof van de (ex-)gedetineerde. Daarnaast geeft één gemeente (grootteklasse 25.000 tot 50.000 inwoners) aan alleen de politie en indien mogelijk de reclassering te consulteren. Overige gemeenten (20 van de 23) consulteren drie of meer ketenpartners.

De inhoud van de dossiers verschilt per gemeente. Dossiers van meldingen waar risico's zijn geïdentificeerd en maatregelen zijn geadviseerd zijn uitgebreid en geven een goed inzicht in de verzamelde informatie. Terugkoppeling van ontvangen meldingen naar JustID vindt onvolledig plaats; datzelfde geldt voor terugrapportage over risico's en maatregelen naar het KLPD. In geen van de onderzochte gemeenten heeft er een accountantscontrole plaatsgevonden met betrekking tot de verwerking van de gegevens, hetgeen wel door de aansluitvoorwaarden wordt voorgeschreven.

### **Adviezen en maatregelen**

In 63 van de 109 bestudeerde dossiers (58%) werd door de gemandateerde persoon een advies aan de burgemeester opgesteld. Bij 34 meldingen (verdeeld over 17 gemeenten) is er een advies opgesteld omdat er een kans

op maatschappelijke onrust werd ingeschat. In een advies worden vaak meerdere elkaar aanvullende maatregelen geschetst of opties waaruit de burgemeester een keuze kan maken. In de overige 29 gevallen werd de burgemeester uitsluitend geadviseerd omdat er naar aanleiding van elke melding een advies wordt opgesteld.

Er werden naar aanleiding van 23 van de 34 uitgebrachte adviezen een of meer maatregelen genomen. Naast maatregelen die gebaseerd zijn op adviezen werden in vijf gevallen maatregelen genomen, zonder dat daar een specifiek advies van de gemandateerde persoon aan vooraf ging.

In elf van de onderzochte gevallen werd een advies niet vertaald naar openbare-ordemaatregelen. Dat heeft meerdere redenen. In vier gevallen werd de terugkerende ex-gedetineerde al door een ketenpartner gevolgd (los van de pilot BIJ). In drie gevallen ging de ex-gedetineerde naar een opvanglocatie, waar hij onder toezicht staat. In twee gevallen bleven maatregelen uit, omdat de ex-gedetineerde naar een andere gemeente vertrok. Ten slotte werd in twee gevallen door de gemeente een strikte scheiding tussen openbare-orderisico's en recidiverisico's aangehouden. Omdat er geen aantoonbaar openbare-orderisico was, werden er geen maatregelen genomen.

### **Conclusie**

Samenvattend concluderen we dat de BIJ-informatiestroom goed vorm heeft gekregen. De informatie zorgt voor een versterking van het overleg met ketenpartners en verbetert de informatiepositie van burgemeesters. Daardoor kunnen burgemeesters zich (beter) voorbereiden op eventuele problemen en, indien nodig, maatregelen treffen om deze te voorkomen. Niet alle burgemeesters achten hun bevoegdheden toereikend om maatregelen te kunnen nemen. Mogelijk zijn hierin verbeteringen aan te brengen door een intensiever overleg met het Openbaar Ministerie over het opleggen van voorwaarden bij de invrijheidsstelling en bij verlof. Een belangrijk bijverschijnsel van BIJ is dat burgemeesters ook verantwoordelijk dreigen te worden voor het voorkomen van recidive door terugkerende ex-gedetineerden, hetgeen niet de bedoeling van BIJ is, maar in de praktijk moeilijk tegen te gaan is. Ten slotte blijkt uit de evaluatie van de pilot dat de aansluitvoorwaarden van de pilot door veel gemeenten minimaal worden nageleefd: er wordt niet altijd teruggekoppeld naar het KLPD, accountantscontrole blijft in alle gemeenten achterwege en bijzondere persoonsgegevens worden in de uitvoeringspraktijk ruimer gedeeld dan volgens de regels is toegestaan.

## SUMMARY

### Data flows Pilot+ BIJ<sup>1</sup>

The BIJ project ensures that the administrative organ mayor is timely informed of the expected return of (certain categories of) former prisoners to the municipality. On the basis of this information an assessment can be made of imminent violations of public order as a result of this return and measures can be taken to prevent such violations. In addition to protecting the interests of society (the municipality, district or neighbourhood to which the former prisoner returns), the BIJ also serves to prevent problems for the former prisoners themselves.

After a period of judicial and logistical preparations, the BIJ information flows to the administrative organ mayor started in 2009. This took place in the form of the BIVGEG Pilot<sup>2</sup> in which a limited number of municipalities were involved. Only one type of information was concerned in the pilot (termination of regular detention). In September 2010, it was decided that the pilot would be continued by involving a larger number of municipalities, by expanding on the types of information flows (besides termination of regular detention, leaves of absence regular detention, TBS and PIJ were also added)<sup>3</sup> and by restricting the offence description (Pilot+). The final decision regarding the nationwide implementation of the information flows will be taken later on.

The BIJ project distinguishes four information flows and four different target groups of (former) prisoners and/or persons who have been detained in Dutch institutions under a TBS- or PIJ-order and are about to return to society. JustID (Judicial Information Service) sends the information to the authorised person of the municipality. The information is also sent to the KLPD (National Police Services Agency), which then consults the national files and on the basis of these files sends an advice report to the authorised person. Subsequently, the authorised person can gather information to determine whether there are public order risks. On the basis of this, he will formulate an advice for the mayor.

### Judicial framework

Three legal regimes are involved in the information flows within the framework of the pilot. The WBP (Personal Data Protection Act) is the general Dutch 'privacy act'. This act applies to mayors, DJI, the correctional institutions and, except for judicial documentation and personal files, to JustID. In addition, the WJSG (Dutch Judicial Data and Criminal Records Act) is in force. This act

---

<sup>1</sup> BIJ refers to the administrative information flows concerning former prisoners.

<sup>2</sup> BIVGEG is the precursor of the BIJ: the administrative information flows to municipalities concerning former prisoners.

<sup>3</sup> TBS: Dutch penal law procedure for detention under hospital order of mentally disturbed violent offenders. PIJ: placement in a juvenile institution. This measure is comparable to TBS.

applies to the handling of criminal records by the Public Prosecutor; the WBP applies to all other data. The WPG (Police Data Act) applies to the police.

An important part of the entry conditions that participating municipalities must additionally sign is that information can only be shared with chain partners *after* it has been determined that there are risks to public order.

### **Evaluation study**

The aim of the Pilot+ BIJ study is to provide insight in the achievement of objectives regarding the four information flows of the BIJ project's Pilot+. On the basis of the results of the study, the DSP (Department for Sanction and Prevention Policy) of the Ministry of Security and Justice will decide whether or not to continue the BIJ project and, whether to possibly nationally implement the information flows.

The key questions of the study are:

- To what extent have the BIJ information flows lead to actions by mayors regarding public order and security?
- To what extent do the information flows contribute to increasing the action perspective of mayors?

### **Methods**

The evaluation of the BIJ Pilot+ has been divided into two phases:

- In phase one (preliminary study) a picture was formed of the new elements of the Pilot+ by means of a questionnaire (compared to the previous pilot), and information was collected on the extent to which municipalities determine public order risks as a result of the return of the former prisoner and the extent to which they take measures to decrease these risks.
- The second phase (main study) consisted of field work in a random sample of approximately 25 municipalities with experience in determining risks and/or taking measures.

### **Results preliminary study**

By means of a questionnaire among the 87 pilot municipalities it was determined that in at least 35 of these municipalities at least once a risk had been identified as a result of the return of the former prisoner or person on leave of absence from prison. From these 35 municipalities a random sample of 25 municipalities was taken on behalf of the main study.

### **Main study**

Eventually, an in-depth study was conducted among a sample of 23 municipalities.

In each municipality the following research activities were carried out:

- a study of the BIJ registration (n=23);
- a study of files containing reports (n=109);
- an interview with the authorised person (n=23);
- an interview with the mayor (n=15).

A total of 109 files were studied in the municipalities. We collected data on the perpetrator's personal characteristics, the crime, the duration and type of detention, the relationship between perpetrator and victim (in particular: is the victim a resident of the return municipality?), any possible commotion at the time of the offence or arrest of the perpetrator, the advice and the grounds on which it was based, the systematic use of a decision support system and/or analysis tool and the actions that have been undertaken.

In the municipalities with the largest numbers of reports we selected six files, in municipalities with the smallest number of reports two files and in the remaining category four files. Our aim was that half of the files under study should relate to cases with a high risk in which actions had been undertaken. The other files were selected at random.

### **Information use at municipality**

At the reference date, 1 November 2011, the 63 municipalities, which filled in the questionnaire of the preliminary study, had received more than 500 reports concerning returning former prisoners. The largest part of these reports related to former prisoners whose regular detention was terminated. This information flow was the first to become operational. There are only few reports concerning returning TBS prisoners.

All municipalities under study enrich JustID-/KLPD-information (hereafter: reports) with information from local chain partners. Two of the 23 municipalities under study (both within the category of 25,000 to 50,000 inhabitants) only consult the local police for further information on the former prisoner. One of these municipalities indicates they strongly rely on the 'risk assessment' the KLPD implicitly makes by mentioning in the information report whether, according to them, there may be a risk to public order when the (former) prisoner returns after having been discharged from prison or on leave of absence. In addition, one municipality (category 25,000 to 50,000 inhabitants) indicates they only consult the police, or in case this is possible Reclassering Nederland (the after-care organisation). Other municipalities (20 of the 23) consult three or more chain partners.

The contents of the files vary among municipalities. Files containing reports in which risks have been identified and measures have been advised are extensive and provide good insight into the information gathered. However, there is insufficient feedback to JustID concerning the received reports; and this also applies to reporting back to the KLPD about risks and measures. In none of the municipalities under study an audit has occurred with regard to preserving data, which is in fact one of the required entry conditions.

### **Advice and measures**

In 63 of the 109 files under study (58%) an authorised person writes an advice for the mayor. With regard to 34 files (divided over 17 municipalities) an advice was written because social commotion was expected. An advice often

describes in broad outline several mutually additional measures or options from which the mayor may choose. In the remaining 29 cases the mayor was advised solely because in these municipalities it was agreed that every report should lead to the formulation of an advice.

As a result of 23 of the 34 issued advice reports one or more measures were taken. In addition to measures based on advice reports, in five cases measures were taken without them having been preceded by a specific advice by the authorised person.

In 11 of the cases under study the advice was not translated into public order measures. There is more than one reason for this. In four cases the returning former prisoner was already being followed by a chain partner (outside the context of the BIJ Pilot). In three cases the former prisoner moved to a location where he would be under supervision. In two cases no measures were taken, due to the fact that the former prisoner eventually moved to a different municipality. In conclusion, in two cases the municipality applied a strict separation between public order risks and re-offending risks. Because there was no evident public order risk, no measures were taken.

### **Conclusion**

Summarising, we conclude that the BIJ information flow has developed well. The information implies an improvement of the consultation with chain partners and the information position of mayors. This means that mayors are (better) able to prepare for possible problems and, in case this is necessary, to take measures to prevent them. Not all mayors consider their competences sufficient to be able to take measures. Improvements can possibly be made by closer consultation with the Public Prosecutor about stipulating conditions with regard to discharge and leave of absence. An important side effect of the BIJ is that mayors are in danger of becoming responsible for the occurrence of re-offending by returning former prisoners, which is not the aim of the BIJ, but is hard to prevent in practice. In conclusion, it turns out from the evaluation of the pilot that the entry conditions are minimally observed by many of the municipalities: municipalities do not always report back to the KLPD, in none of the municipalities an audit has occurred, and special personal data are shared more broadly in practice than is allowed by the rules.



# 1 DE PILOT+ BESTUURLIJKE INFORMATIE JUSTITIABELEN

## 1.1 Informatie over terugkerende ex-gedetineerden

In de afgelopen decennia is de publieke en beleidsmatige aandacht voor de gevolgen van criminaliteit en onveiligheid toegenomen. Dit heeft onder andere geleid tot een verankering en een versterking van de positie van slachtoffers in het strafproces. Ook vanuit bestuursrechtelijk perspectief zijn er in de afgelopen jaren maatregelen geïntroduceerd om slachtoffers te beschermen en potentiële conflicten te voorkomen en in goede banen te leiden. Een bekend voorbeeld is het tijdelijk huisverbod, dat door de burgemeester kan worden opgelegd bij ernstige dreiging van huiselijk geweld (dus voordat het geweld daadwerkelijk gepleegd is). In deze lijn, het preventief beschermen tegen conflicten die voortvloeien uit potentiële inbreuken op de rechtsorde of de openbare orde, past het project Bestuurlijke Informatie Justitiabelen (BIJ, voorheen Bestuurlijke Informatievoorziening Gemeenten inzake Ex-gedetineerden BIVGEG). Op 4 november 2008 sprak de (toenmalige) minister van Justitie uit: *'Uitgangspunt is ook voor mij dat de komst van plegers van ernstige gewelds- en zedendelicten in een gemeente tijdig bekend moet zijn bij het openbaar bestuur en bij de slachtoffers ...'*. Hiervoor wordt een project opgezet *'... gericht op de praktische uitwerking van het informeren van de burgemeester over het vrijkomen van gedetineerden die veroordeeld zijn voor ernstige delicten'* (TK 2008-09, 31700 VI, 72). Het project BIJ geeft vorm aan dit uitgangspunt door de burgemeester tijdig te informeren over de aanstaande terugkeer van (bepaalde categorieën) ex-gedetineerden in de gemeente. Op basis daarvan kan een beoordeling worden gemaakt van dreigende verstoringen van de openbare orde als gevolg van de terugkeer en kunnen maatregelen worden getroffen om deze te voorkomen. Dit dient overigens niet alleen ter bescherming van de belangen van de samenleving (de gemeente, wijk of buurt waarin de ex-gedetineerde terugkeert) en het slachtoffer, maar ook ter voorkoming van problemen voor de ex-gedetineerde.

De informatie die in het kader van het project BIJ aan burgemeesters wordt verstrekt, staat los van de informatie die gemeenten ontvangen om nazorg aan ex-gedetineerden te organiseren. De nazorginformatie dient om te voorzien in een aantal basisbehoeften van terugkerende ex-gedetineerden (huisvesting, inkomen, identiteitsbewijs, zorgverzekering), waarmee uiteindelijk een vermindering van recidive moet worden bereikt. BIJ-informatie gaat niet over risico's van recidive, maar over dreigende openbare-ordeproblemen. Recidive kan zorgen voor openbare-ordeproblemen, maar openbare-ordeproblemen kunnen ook door tal van andere factoren veroorzaakt worden. 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. De nazorginformatie bevat met name geen gegevens over het delict waarvoor de terugkerende ex-gedetineerde

veroordeeld is, zoals wel het geval is bij BIJ. De informatievoorziening in het kader van BIJ staat ook los van de informatie die slachtoffers van ernstige delicten desgewenst kunnen ontvangen over de terugkeer van daders in de maatschappij.<sup>1</sup>

In 2009 is, na een periode van juridische en logistieke voorbereiding, met de BIJ-informatievoorziening gestart. Dit is gebeurd in de vorm van de pilot BIVGEG met een beperkt aantal gemeenten en met één informatiestroom (beëindiging reguliere detentie). De pilot is in opdracht van het (toenmalige) ministerie van Justitie door Regioplan Beleidsonderzoek geëvalueerd.<sup>2</sup> Op basis van de evaluatie en na een bestuurlijke conferentie in september 2010 is besloten tot voortzetting van de pilot met een groter aantal gemeenten, een uitbreiding van de informatievoorziening (naast beëindiging reguliere detentie ook verlopen bij reguliere detentie, tbs en PIJ) en een beperking van de delictomschrijving (Pilot+). Deelname aan de pilot gebeurt tot nu toe op basis van vrijwilligheid. Een definitief besluit over de mogelijke landelijke invoering van de informatievoorziening wordt pas later genomen.

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft Regioplan Beleidsonderzoek opdracht gegeven om de 'Pilot+ Bestuurlijk Informatie Justitiabelen' te onderzoeken. In dit rapport wordt verslag gedaan van het onderzoek.

## 1.2 Inhoud van de informatieverstrekking

De informatie die door de Justitiële Informatiedienst (JustID) wordt verstrekt bestaat uit:

- de naam van de ex-gedetineerde/persoon met een maatregel;
- het burgerservicenummer (BSN);
- het meest actuele GBA-woonadres;
- de geboortedatum;
- het delict waarvoor de ex-gedetineerde/persoon met een maatregel veroordeeld is;
- parketnummer(s);
- eventueel: voorwaarden die bij vonnis zijn opgelegd;
- eventueel: voorwaarden die zijn opgelegd in het kader van voorwaardelijke invrijheidstelling (VI);
- datum in detentie;
- de geplande einddatum detentie/datum van verlof.

---

<sup>1</sup> Met los staan doelen we op het ontbreken van een inhoudelijke relatie tussen de verschillende informatiestromen. In de logistiek wordt wel gezocht naar het gebruik van de infrastructuur van de informatievoorziening aan slachtoffers voor de informatiestroom BIJ.

<sup>2</sup> In het vervolg van dit rapport zullen we regelmatig naar de eerdere evaluatie verwijzen. We spreken dan van de evaluatie van de pilot BIVGEG om deze duidelijk te onderscheiden van het onderzoek dat in dit rapport centraal staat, te weten de evaluatie van de Pilot+ BIJ.

De informatie over beëindiging van reguliere detentie wordt twee maanden vóór de invrijheidsstelling door JustID verzonden. Bij de informatie over verloven is deze termijn vaak korter, omdat er minder tijd verstrijkt tussen verlofmachtiging en feitelijk verlof. In extreme gevallen is er zo weinig tijd dat er een telefonische melding moet worden gedaan. De reden dat de tijd beperkt is, is gelegen in de standaardsystematiek waarbij in de informatievoorziening voor gekozen is.

De BIJ-informatie wordt vanwege de privacygevoeligheid niet aan een gemeentelijke dienst of afdeling verstrekt, maar aan het bestuursorgaan burgemeester. De feitelijke ontvanger is een door de burgemeester aangewezen gemandateerde persoon. Dit is doorgaans een bestuursadviseur openbare orde en veiligheid. Omwille van de leesbaarheid zullen we in het vervolg van dit rapport niet steeds een expliciet onderscheid maken tussen de burgemeester als persoon, het bestuursorgaan burgemeester en de gemandateerde persoon. Als we vermelden dat de burgemeester de informatie ontvangt, moet dit gelezen worden als: de gemandateerde persoon ontvangt de informatie namens het bestuursorgaan burgemeester. Als we vermelden dat een burgemeester informatie inwint, betekent dat dat de gemandateerde persoon namens het bestuursorgaan burgemeester navraag doet. Als we vermelden dat de gemandateerde persoon bepaalde handelingen verricht, dan doet hij of zij dat namens het bestuursorgaan burgemeester.<sup>3</sup> De essentie is dat de burgemeester en de gemandateerde persoon de informatie niet met andere personen en instanties (waaronder gemeentelijke diensten en afdelingen) mogen delen, tenzij dat gebeurt om risico's voor de openbare orde te beoordelen en te verkleinen.

De informatie wordt door JustID niet alleen aan de burgemeesters gezonden, maar ook aan het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD). Het KLPD maakt op basis van eigen gegevens een analyse van de risico's in de sfeer van openbare orde en veiligheid bij terugkeer van de ex-gedetineerde. Dat gebeurt volgens een vast format. Vervolgens stuurt het KLPD binnen een gestelde termijn een informatierapport aan de gemandateerde persoon in de gemeente.<sup>4</sup> Het KLPD raadpleegt de databestanden waar het rechtstreeks toegang toe heeft. Aanvankelijk werd ook navraag gedaan bij regionale politiekorpsen, maar hiermee is het KLPD gestopt. Gemandateerde personen bleken daar zelf vaak ook navraag te doen, waardoor dubbel werk werd uitgevoerd.

Vervolgens is het aan de burgemeesters om vast te stellen of er als gevolg van de terugkeer inderdaad risico's voor de openbare orde bestaan en of er maatregelen kunnen worden genomen om de risico's te verkleinen. Zij zullen

---

<sup>3</sup> Dit laat onverlet dat in hoofdstuk 3 en 4, waarin verslag wordt gedaan van interviews met burgemeesters en gemandateerde personen, consequent uitspraken aan de functionarissen burgemeester en gemandateerde persoon worden toegeschreven.

<sup>4</sup> Voor een voorbeeld van een informatierapport van het KLPD zie bijlage 3.

hiervoor veelal informatie bij lokale partners in de veiligheidsketen (regiopolitie, reclassering, OM) inwinnen.

De burgemeesters mogen de informatie uitsluitend benutten voor het voorkomen van verstoringen van openbare orde en veiligheid. Zij mogen de informatie niet verder verspreiden dan noodzakelijk voor dat doel en dus bijvoorbeeld ook niet bespreken in een openbare vergadering van de gemeenteraad.

De gemandateerde persoon zal de burgemeester informeren en adviseren over meldingen, risico's en maatregelen. We lichten deze termen hier toe:

- **Melding:** JustID meldt de ex-gedetineerde in eerste instantie aan de burgemeester.
- **Informatierapport:** het KLPD maakt op grond van de haar beschikbare politie-informatie een informatierapport op, met daarin waar mogelijk een inschatting van de kans op maatschappelijke onrust.
- **Risico:** de gemandateerde persoon beoordeelt op basis van de informatie van JustID, het KLPD en lokale ketenpartners of er een kans is dat de openbare orde bij de terugkeer of het verlof van de (ex-)gedetineerde zal worden verstoord. We spreken van een risico wanneer een gemandateerd persoon vaststelt dat er een verstoring van de openbare orde als gevolg van de terugkeer kan plaatsvinden.
- **Advies:** de gemandateerde persoon stelt indien hij of zij dat noodzakelijk acht een advies aan de burgemeester op naar aanleiding van de verzamelde informatie. Sommige gemandateerde personen schrijven altijd een advies aan de burgemeester, ook als er geen openbare-orderisico's ingeschat worden.
- **Maatregel:** de burgemeester kan op grond van het advies van de gemandateerde besluiten tot maatregelen. Het gaat daarbij in de praktijk om zowel formele maatregelen als het aanwenden van informele contacten om de terugkeer van een ex-gedetineerde in de gemeente zo goed mogelijk te laten verlopen.
- **Actie:** acties zijn gericht op het voorkomen van recidive, openbare-ordeproblemen of andere problemen in relatie tot de terugkeer van ex-gedetineerden, maar zij zijn (anders dan maatregelen) niet door de burgemeesters geïnitieerd, maar door ketenpartners (zoals de politie).

### **1.3 Deelnemende gemeenten**

In december 2011 zijn er 87 gemeenten die deelnemen aan de pilot BIJ (ongeveer een vijfde van het totaal aantal gemeenten). Sinds 2011 doen de G4 mee; in de eerdere pilot BIVGEG was van de G4 alleen Utrecht vertegenwoordigd. Daarnaast zijn met name de gemeenten uit de grootteklasse 50.000 – 100.000 inwoners en de grootteklasse 100.000 – 250.000 inwoners vertegenwoordigd. Samen hebben de gemeenten bijna 8,5

miljoen inwoners, ongeveer de helft van de Nederlandse bevolking. Tabel 1.1 geeft een overzicht van de deelnemende gemeenten per grootteklasse.

**Tabel 1.1 Gemeenten in de Pilot+ naar grootteklasse (N=87)**

Grootteklasse	Aantal gemeenten	Percentage van de grootteklasse
< 25.000	12	6%
25.000-50.000	21	14%
50.000-100.000	28	62%
100.000-250.000	22	100%
> 250.000	4	100%
Totaal	87	20%

Bron: registratie projectteam BIJ, ministerie van Veiligheid en Justitie

In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de deelnemende gemeenten, inclusief startdatum en aantal meldingen per informatiestroom.

## 1.4 De vier informatiestromen van het project BIJ

Het project BIJ onderscheidt vier informatiestromen met vier verschillende doelgroepen van (ex-)gedetineerden en/of personen met een tbs- of PIJ-maatregel die in Nederlandse inrichtingen hebben gezeten en die terugkeren in de maatschappij. In de pilotfase wordt uitsluitend informatie uitgewisseld over ex-gedetineerden of verlofgangers die zich willen vestigen in één van de gemeenten die aan de pilot deelnemen. Daarnaast gaat het alleen om informatie over (ex-)gedetineerden die veroordeeld zijn voor een ernstig gewelds- en/of zedendelict. Tabel 1.2 geeft een overzicht van de (omvang van de) vier verschillende informatiestromen.

**Tabel 1.2 Omvang van de vier informatiestromen van het project BIJ (periode 01-01-2011 tot en met 01-11-2011\*)**

Informatiestroom	Aantal	Percentage van totaal
Beëindiging reguliere detentie	378	71%
Verlof reguliere detentie	8	2%
Verlof PIJ	136	26%
Verlof tbs	8	2%
Totaal	530	100%

Bron: KLPD. \*: het betreft hier het aantal door het KLPD verzonden informatierapporten

### 1.4.1 Beëindiging reguliere detentie

De *eerste informatiestroom* heeft betrekking op ex-gedetineerden die na beëindiging van detentie in een penitentiaire inrichting (PI) naar een gemeente terugkeren ('beëindiging reguliere detentie'). Informatie over deze

gedetineerden wordt centraal verzameld door de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en via JustID aan de desbetreffende gemandateerde persoon doorgegeven. Deze informatiestroom loopt vanaf september 2009 en is ook onderwerp geweest van de eerdere evaluatie.

DJI genereert elke maandag een lijst van gedetineerden met een geplande einddatum detentie binnen negentig dagen na de systeemdatum. Deze lijst wordt, samen met een lijst van mutaties, verzonden naar JustID. Deze instantie controleert het bestand van DJI en analyseert de gedetineerden die het snelst uit detentie komen (binnen zestig dagen). Het actuele GBA-adres van deze gedetineerden wordt nagegaan. Waar de ex-gedeteneerde terugkomt in een gemeente die meedoet aan de pilot, wordt de gemandateerde persoon van de desbetreffende gemeente door JustID geïnformeerd. Ook het KLPD wordt geïnformeerd. Binnen maximaal twee weken maakt het KLPD, na raadpleging van de informatiesystemen, een informatierapport op. Dat rapport wordt eveneens aan de gemandateerde personen toegezonden, uiterlijk dertig dagen voor einde detentie. Wanneer de gemandateerde persoon de informatie in goede orde ontvangen heeft, laat deze dat volgens het werkproces aan JustID en het KLPD weten.

Uit de registratie van het KLPD (tabel 1.2) blijkt dat er in de periode 1 januari 2011 tot en met 1 november 2011 in totaal 378 informatierapporten over einde detentie zijn verstuurd. Dit is 71 procent van het totaal aantal verstuurd informatierapporten in die periode (530).

#### **1.4.2 Verloven reguliere detentie**

De *tweede informatiestroom* heeft betrekking op verloven tijdens detentie in een penitentiaire inrichting. Gegevens over verloven worden door PI's aan JustID doorgegeven en vervolgens door JustID aan de gemandateerde personen verstrekt. Vanaf december 2010 is een proef met vier PI's gehouden, waarna vanaf medio 2011 alle 29 PI's in de werkwijze zijn betrokken. Doordat de informatie bij de afzonderlijke PI's vandaan komt, is er sprake van een minder gestandaardiseerde informatiestroom dan de informatiestroom over de beëindiging van detentie.

In het geval van verloven penitentiaire inrichting wordt JustID door het Bureau Selectie- en Detentiebegeleiding (BSD)/ Gedetineerdenzaken van de afzonderlijke PI's geïnformeerd. JustID controleert de verstrekte informatie op juistheid, gaat na of de gedetineerden op verlof zullen gaan naar een van de pilotgemeenten en levert de informatie door aan de gemandateerde persoon van de desbetreffende gemeente en het KLPD. Het KLPD maakt dagelijks informatierapporten na de verwerking van de gegevens. Deze rapporten worden zo snel mogelijk aan de gemandateerde personen toegezonden.

Uit de registratie van het KLPD (tabel 1.2) blijkt dat er in de periode 1 januari 2011 tot en met 1 november 2011 in totaal 8 informatierapporten over verlof

reguliere detentie zijn verstuurd. Dit is 2 procent van het totaal aantal verstuurde informatierapporten in die periode (530).

#### 1.4.3 Verloven PIJ

De *derde informatiestroom* heeft betrekking de PIJ-maatregel (Plaatsing in een Inrichting voor Jeugdigen). Formeel gaat het hierbij om verlofmachtigingen. Verlofmachtigingen leiden in de praktijk vrijwel altijd tot verlof; het proefverlof is de laatste fase van de PIJ-maatregel. Gegevens over terugkerende PIJ-jongeren worden sinds medio 2010 aan burgemeesters verstrekt.

De dienst Justitiële jeuginrichting (JJI) genereert elke maandag een lijst van jeugdigen die veroordeeld zijn tot een PIJ die verlengbaar is tot maximaal zes jaar en waarbij in de voorafgaande week een machtiging voor onbegeleid, meerdaags onbegeleid verlof of proefverlof is afgegeven. JustID controleert de verstrekte informatie en gaat na of de PIJ'er terugkomt in een pilotgemeente. De gemandateerde persoon wordt in dat geval geïnformeerd, evenals het KLPD. Binnen maximaal drie dagen maakt het KLPD, na raadpleging van de informatiesystemen, een informatierapport op. Dat rapport wordt eveneens aan de gemandateerde personen toegezonden.

Uit de registratie van het KLPD (tabel 1.2) blijkt dat er in de periode 1 januari 2011 tot en met 1 november 2011 in totaal 136 informatierapporten over PIJ'ers zijn verstuurd. Dit is 26 procent van het totaal aantal verstuurde informatierapporten in die periode (530). In ieder geval 6 van de informatierapporten hadden betrekking op een definitief vrijkomende PIJ-jongere.

#### 1.4.4 Verloven tbs

De *vierde informatiestroom* gaat over verloven tijdens de tbs-maatregel. De informatie komt van forensisch-psychiatrische centra (fpc's), die deze aan JustID leveren, die haar vervolgens aan de gemandateerde personen en het KLPD stuurt. Het KLPD maakt uiterlijk binnen zes dagen na de melding een informatierapport aan voor de gemeente, dat de gemandateerde persoon daarmee uiterlijk twee weken na het eerste bericht aan het KLPD ontvangt. Deze vierde informatiestroom verloopt nog erg moeizaam, omdat de fpc's nog nauwelijks gegevens aanleveren.

Uit de registratie van het KLPD blijkt dat er in de periode 1 januari 2011 tot en met 1 november 2011 in totaal 8 informatierapporten over tbs'ers verstuurd zijn. Dit is twee procent van het totaal aantal verstuurde informatierapporten in die periode (530).

Van de acht informatierapporten hadden er drie betrekking op transmuraal verlof, één op proefverlof, drie op een contraire beëindiging en één op een onvoorwaardelijke beëindiging.

#### 1.4.5 Verschillen en overeenkomsten

De broninformatie is voor elk van vier onderscheiden informatiestromen afkomstig van een ander type organisatie. Gemeenschappelijk is dat de verstrekking aan burgemeesters altijd via JustID loopt. JustID voert een controle op de informatie uit (GBA-adres en voorwaarden aan invrijheidstelling). Vervolgens stuurt JustID de informatie toe aan het KLPD en de gemandateerde persoon. Het KLPD verrijkt de melding van JustID met politiegegevens en stuurt een daaruit opgemaakt informatierapport eveneens aan de gemandateerde persoon. De termijnen die JustID en het KLPD hanteren verschillen per informatiestroom.

Enkele belangrijke aspecten waarop de informatiestromen van elkaar verschillen, worden uiteengezet in tabel 1.3.

**Tabel 1.3 Verschillen tussen informatiestromen**

	<b>Einde PI</b>	<b>Verlof PI</b>	<b>PIJ</b>	<b>Tbs</b>
Verantwoordelijke genereren eerste bericht	DJI	BSD (PI)	JJI	Fpc
Streefdatum informatievoorziening JustID aan gemeenten	60 dagen voor einde detentie	8 dagen voor verlof	Zo snel mogelijk	Zo snel mogelijk (binnen 1 werkdag na ontvangst informatie)
Melding JustID aan gemeente	Schriftelijk	Schriftelijk, maar bij minder dan 8 dagen telefonisch	Schriftelijk	Schriftelijk, maar bij minder dan 8 dagen telefonisch
Afhandeldatum informatievoorziening KLPD aan gemeenten	Minimaal 30 dagen voor einde detentie	Zo snel mogelijk	Maximaal 2 weken na ontvangst eerste bericht <sup>5</sup>	Maximaal 2 weken na ontvangst eerste bericht

Bron: ministerie van Veiligheid en Justitie

#### 1.5 Juridische aspecten en de aansluitvoorwaarden

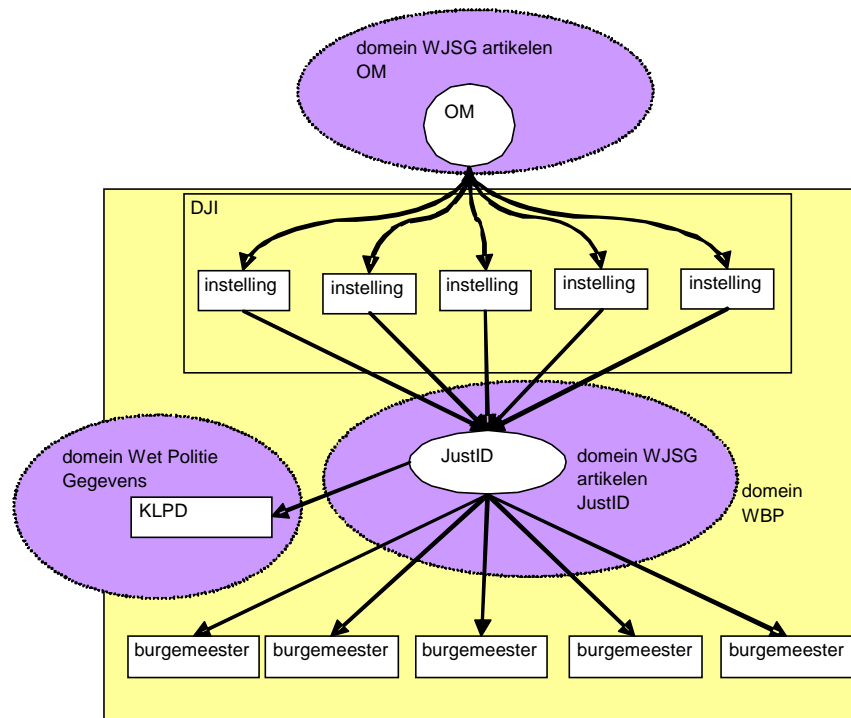
In de informatieverstrekking in het kader van de pilot komen drie wettelijke regimes samen. De Wet bescherming persoonsgegevens (WBP) is de algemene 'privacywet'. Deze wet geldt voor burgemeesters, DJI, de justitiële inrichtingen en, behoudens de justitiële documentatie en de persoonsdossiers, voor JustID. Daarnaast is er de WJSG. Deze wet geldt voor de verwerking van

<sup>5</sup> In de werkprocessen PIJ en Tbs wordt gesproken van minimaal twee weken na ontvangst eerste bericht. Bedoeld wordt dat het KLPD de informatievoorziening afhandelt ten hoogste twee weken na ontvangst van het eerste bericht door de gemeente.



strafvorderlijke gegevens door het OM, voor het overige geldt de WBP. De Wet politiegegevens (WPG) geldt voor de politie. Schematisch ziet de reikwijdte van de verschillende relevante wetten uit zoals in figuur 1.1<sup>6</sup>:

**Figuur 1.1 Schematische weergave wetgeving**



De verschillende wettelijke regimes bepalen de juridische randvoorwaarden bij de informatieverstrekking door justitie aan gemeenten. Dit is uitgekristalliseerd in de huidige systematiek, waarbij justitiegegevens via JustID aan gemandateerde personen in gemeenten worden verstrekt, en waarbij de verdere verwerking door de gemeenten in de aansluitvoorwaarden van de Pilot+ is geregeld. Een belangrijke kern daarvan is dat informatie met ketenpartners kan worden gedeeld *nadat* is vastgesteld dat er risico's voor de openbare orde kunnen bestaan.

In de aansluitvoorwaarden voor gemeenten is onder andere het volgende opgenomen:

### Algemeen

- De verstrekte gegevens (de persoonsgegevens justitiabelen) dienen op rechtmatige en op behoorlijke en zorgvuldige wijze worden verwerkt;

<sup>6</sup> Het wettelijk kader, inclusief schema, is ontleend aan: ministerie van Justitie (2009). Eindrapport fase 1 van het project Bestuurlijke informatievoorziening gemeenten inzake ex-gedetineerden.

- Tot persoonsgegevens justitiabelen worden gerekend: de gegevens die JustID aan de gemandateerd persoon (en het KLPD) heeft verstrekt, alsmede de gegevens die in aanvulling daarop door het KLPD en de gemandateerd persoon zelf zijn verzameld en verwerkt.

#### **Doelbinding**

- De gegevens mogen alleen worden gebruikt ten behoeve van de handhaving van de openbare orde (waaronder het voorkomen van verstoringen in de openbare orde) in verband met de terugkeer van de betreffende justitiabele in de maatschappij. De gegevens mogen niet voor andere doeleinden worden gebruikt;

#### **Gebruikers**

- Het is toegestaan een of meer plaatsvervangend gemandateerde personen aan te wijzen, maar alleen voor zover dat omwille van de werkbaarheid ook echt noodzakelijk is;
- Informatie wordt niet aan derden verstrekt, behoudens de gevallen waarin dat nodig is voor gemandateerde personen om tot een advies te komen aan de burgemeester over de vraag of, en zo ja, welke maatregelen nodig zijn ter handhaving van de openbare orde in verband met de terugkeer; voor zover dat nodig is voor het treffen van maatregelen zoals bedoeld; of voor zover dat nodig is voor het afleggen van verantwoording;
- Om tot een advies te komen mag de gemandateerd persoon, zoals eerder gesteld, aanvullende informatie inwinnen. Hierbij geldt steeds dat de aanvullende informatie *noodzakelijk* moet zijn om tot een goed advies te kunnen komen. Wat noodzakelijk is wordt bepaald door de proportionaliteit en subsidiariteit: rechtvaardigt het doel dat ook de aanvullende informatie wordt verwerkt en zijn er geen voor de justitiabele minder belastende manieren om tot een goed advies te komen?

#### **Controle**

- De burgemeester dient, rekening houdend met de mate waarin gegevens over justitiabelen worden verwerkt, regelmatig door een accountant te laten controleren of de verwerking van de gegevens voldoet aan de wet- en regelgeving en de aansluitvoorwaarden.

## **1.6 Ervaringen en thema's uit de pilot BIVGEG**

In de evaluatie van de pilot BIVGEG<sup>7</sup> is geconcludeerd dat burgemeesters in de aangesloten gemeenten structureel en tijdig werden ingelicht over de terugkeer van ex-gedetineerden in hun gemeente. Dit leidde tot een betere informatiepositie van de burgemeesters waarmee, indien nodig, de terugkeer

---

<sup>7</sup> Tillaart, J.C.M. van den; A. Schreijenberg & G.H.J. Homburg (2010) *Evaluatie BIVGEG*. Amsterdam: Regioplan.

kon worden voorbereid. Onderdelen van het proces bleken nog kwetsbaar, met name de kwaliteit en hoeveelheid van de informatie en het delen daarvan. Bij de kwaliteit van de informatie ging het onder andere om het adresgegeven, dat gebaseerd was op het adres bij aanvang detentie. In ruim een derde van de gevallen kwam dat niet overeen met het terugkeeradres. Dit leidde onder andere tot het delen van informatie met burgemeesters van andere gemeenten. De hoeveelheid informatie werd door een deel van de burgemeesters te beperkt geacht. Dit had met name betrekking op de verrijking van de informatie door het KLPD en de daarbij gehanteerde afbakening van delicten in relatie tot openbare-ordeproblematiek.<sup>8</sup> In andere gemeenten was dit geen probleem, omdat daar in het kader van taken bij de nazorg aan terugkerende ex-gedetineerden al informatie beschikbaar was. In deze gemeenten bestond wel een groter risico van het delen van informatie met personen en instellingen die daar volgens de aansluitvoorwaarden van de pilot niet toe gerechtigd waren.<sup>9</sup> In de pilot BIVGEG was er, door het pionierskarakter van de werkwijze, nog geen ervaring met intern toezicht op de correcte verwerking van de informatie. Ook in meer algemene zin was er vaak nog geen sprake van een goed doordachte en robuuste registratie van de gegevens in de gemeenten.<sup>10</sup>

Een andere bevinding in de pilot BIVGEG was dat er zich nog geen situaties voordeden waarin maatregelen ter bescherming van de openbare orde noodzakelijk werden geacht. Dit kan een indicatie zijn van een te ruime kring van ex-gedetineerden die onder de reikwijdte van de informatievoorziening vallen.<sup>11</sup>

Een belangrijk punt in de discussie over de informatievoorziening is het handelingsperspectief van de burgemeester. Dit was een van de redenen<sup>12</sup> voor de aanvankelijke weigering van een aantal (met name grote) gemeenten om aan de pilot mee te doen. Burgemeesters hadden het idee dat zij (nog meer) verantwoordelijk werden voor openbare-ordeproblemen rond de terugkeer van ex-gedetineerden, terwijl zij vonden dat zij nauwelijks

---

<sup>8</sup> Het KLPD had als instructie dat de informatie verrijkt werd met delicten die de openbare orde schaden. Voor een zedendelict zal dat doorgaans niet gelden. Toch kan juist de terugkeer van een zedendelinquent tot openbare-ordeproblemen leiden.

<sup>9</sup> Inmiddels is direct overleg tussen de coördinator Nazorg en de gemandateerde persoon (soms dezelfde persoon) in het Besluit justitiële gegevens toegestaan. Dit geldt overigens niet voor het delen van informatie met de instellingen in een Veiligheidshuis.

<sup>10</sup> Dit hoeft zeker niet te betekenen dat er onzorgvuldig met de gegevens werd omgegaan.

<sup>11</sup> De reikwijdte van de informatievoorziening is mede vastgesteld op basis van de behoeften van gemeenten. Na de pilot BIVGEG is besloten om veroordelingen op basis van Art. 312 Wsr (diefstal met geweld) buiten de informatievoorziening voor de Pilot+ BIJ te houden.

<sup>12</sup> Andere redenen voor de aanvankelijke weigering van bijvoorbeeld de G4 exclusief Utrecht waren dat het voor hen niet duidelijk was voor welk probleem deze informatiestroom een oplossing moet bieden, rechtstatelijke principes (hebben de ex-gedetineerden geen recht op een tweede kans, worden ze niet gestigmatiseerd) en de overtuiging dat recidive en openbare orde moeilijk van elkaar te scheiden zijn, terwijl de burgemeester niet verantwoordelijk is voor het voorkomen van recidive.

bevoegdheden hadden om deze te voorkomen. Bij bevoegdheden dachten zij met name aan (preventieve) straat-, buurt- of wijkverboden (inclusief verplichte verhuizing) en reclasseringstoezicht. Ook tijdens een Bestuurlijke Conferentie van september 2010 werd veel aandacht aan dit thema besteed. Sommige aanwezigen pleitten voor een grotere rol van justitie.<sup>13</sup> In de pilot bleken de opvattingen van de burgemeesters op dit punt verdeeld te zijn: ongeveer de helft van de burgemeesters van de deelnemende gemeenten was van mening vooralsnog over voldoende bevoegdheden te beschikken om indien nodig op te kunnen treden.

De informatiestromen over verlof zijn een belangrijke toevoeging aan de informatievoorziening. Deels kwantitatief, omdat het verlof tijdens detentie tot een verdubbeling van het aantal meldingen leidt. Deels ook kwalitatief, omdat het gaat om personen waarbij verwacht zou kunnen worden dat er relatief vaak maatschappelijke ophef en openbare-ordeproblemen kunnen dreigen (verlof PIJ en tbs). De relatief belangrijke rol van decentrale informatiebronnen bij verlof (PI's en fpc's) en een tijdsprobleem (tijdsverloop tussen verlofmachtiging en feitelijk verlof) kunnen wellicht ook voor logistieke complicaties zorgen.<sup>14</sup> Daarnaast zijn met name door medewerkers van fpc's bezwaren tegen de informatiestroom geuit, omdat deze de resocialisatie van tbs'ers in de weg zou kunnen staan (in weerwil van het argument dat voorkoming van openbare-ordeproblemen ook in het voordeel van de terugkerende tbs'er kan zijn). Interessant is wel dat juist bij verlof voorwaarden gesteld kunnen worden. Daarbij zou de openbare-ordeproblematiek een rol kunnen spelen. Dit kan des te sterker het geval zijn naarmate instellingen zich sterker bewust zijn van de afwegingen die een burgemeester kan maken en de consequenties daarvan voor de terugkeer van de verlofganger. Denkbaar is dat hiermee geanticipeerd wordt op eventuele openbare-ordeproblemen in de gemeente waar de verlofganger zich vestigt. Dit roept de vraag op naar de relatie tussen deze voorwaarden, de naleving ervan en de risico-afweging die de burgemeester moet maken. Mogelijk kan het opleggen van voorwaarden bijdragen aan een verbeterd handelingsperspectief voor de burgemeesters. In het Actieplan Pilot+ 2011 wordt ook aangegeven dat een werkgroep samen met het veld gaat bezien op welke wijze de fpc's kunnen bijdragen aan de wensen van de burgemeesters.

---

<sup>13</sup> In de strafeis van het OM zou al vooruitgekeken kunnen worden naar voorwaarden bij het einde van de detentie (bijvoorbeeld reclasseringstoezicht). De voorwaardelijke invrijheidsstelling, die vanaf 1 juli 2008 kan worden toegepast, biedt daarvoor ruimere mogelijkheden.

<sup>14</sup> In de langst bestaande informatiestroom was dit ook al een probleem, zoals vastgesteld in de evaluatie van de pilot BIVGEG. De focus op het einde van de detentie leidde er soms toe dat een ex-gedeteneerde al in het kader van verlof naar een gemeente was teruggekeerd op het moment dat de gemandateerde persoon een melding ontving. Bij de toegevoegde informatiestromen zal dit probleem opnieuw kunnen spelen.

## 2 HET ONDERZOEK NAAR DE PILOT+ BIJ

In dit hoofdstuk gaan we in op het doel van het onderzoek (paragraaf 2.1), de onderzoeksvragen (paragraaf 2.2) en de methoden van onderzoek (paragraaf 2.3). Bij de methoden van onderzoek gaan we nader in op de fasering van het onderzoek (paragraaf 2.3.1), het vooronderzoek (paragraaf 2.3.2) en het hoofdonderzoek (paragraaf 2.3.3).

### 2.1 Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek naar de Pilot+ BIJ is het verschaffen van inzicht in de doelbereiking van de vier informatiestromen van de Pilot+ van het project BIJ. Met de resultaten van het onderzoek wil de directie Sanctie- en Preventiebeleid (DSP) van het ministerie van Veiligheid en Justitie een besluit nemen over de voortgang van het project BIJ en mogelijk over de landelijke implementatie van de informatiestromen.

Het doel van het onderzoek verschilt van dat van de eerdere evaluatie van de pilot BIVGEG. Daarin lag de nadruk op twee thema's:

- de betrouwbaarheid van de informatie die naar de burgemeesters werd gestuurd;
- de verwerking van de informatie in de gemeenten en de invloed op het handelingsperspectief van de burgemeesters.

Bij het tweede thema was een probleem dat er zich op het moment van onderzoek nog geen situaties hadden voorgedaan waarbij risico's voor de openbare orde werden geïdentificeerd en dus ook geen situaties waarin maatregelen noodzakelijk waren.

Inmiddels is over veel meer terugkerende ex-gedetineerden en verlofgangers informatie uitgewisseld. In het voorliggende onderzoek ligt de nadruk vooral op het handelingsperspectief van de burgemeesters en niet op de betrouwbaarheid van de informatie die door JustID naar de burgemeesters wordt gestuurd.

### 2.2 Onderzoeksvragen

De centrale vragen van het onderzoek zijn:

- In hoeverre hebben de BIJ-informatiestromen geleid tot acties van burgemeesters in de sfeer van openbare orde en veiligheid?
- In hoeverre dragen de informatiestromen bij aan het vergroten van het handelingsperspectief van de burgemeester?

De centrale vragen laten zich in vijf hoofdvragen vertalen:

- A. Hoe wordt de informatie door de gemandateerde personen in de gemeenten gebruikt?
- B. In hoeverre leidt de informatie tot acties van de burgemeester?
- C. Hoe verlopen de dossiervorming, de registratie, het delen en de terugkoppeling van informatie en en vanuit de ontvangende gemeenten?
- D. Wat vinden de burgemeesters van hun handelingsperspectief in relatie tot de informatiestromen?
- E. In hoeverre leiden de informatiestromen tot een verbetering van de informatiepositie van burgemeesters en een verbetering van hun handelingsperspectief bij het voorkomen van openbare-ordeproblemen rond te terugkeer van ex-gedetineerden in hun gemeente?

Meer gedetailleerd luiden de onderzoeksvragen:

- A. *Hoe wordt de informatie door de gemandateerde personen in de gemeenten gebruikt?*
  - 1. Hoeveel meldingen en adviezen werden er per werkproces (per periode) door JustID en KLPD aan gemandateerde personen toegestuurd? Zijn altijd beide aanwezig?
  - 2. Welk deel (aantal, percentage) van de JustID- en KLPD-informatie per werkproces werd verwerkt tot een advies aan de burgemeester?
  - 3. Welke JustID- en KLPD-informatie leidde wel/ niet tot een advies aan de burgemeester en waarom deze wel/ niet?
  - 4. Werd de JustID- en KLPD-informatie voor een advies wel/ niet nog aangevuld met andere informatie? Zo ja, welke?
  - 5. Wat was de inhoud van de adviezen aan de burgemeester?
- B. *In hoeverre leidt de informatie tot acties van de burgemeester?*
  - 6. Welk deel (aantal, percentage, per werkproces) van de adviezen aan de burgemeester leidde tot een actie of maatregel door de burgemeester in de sfeer van openbare orde en veiligheid?
  - 7. Welke adviezen leidden wel/ niet tot een actie of maatregel door de burgemeester en waarom deze wel/ niet?
  - 8. Waaruit bestonden deze acties of maatregelen door de burgemeester en wat was het beoogde en uiteindelijke resultaat?
- C. *Hoe verlopen de dossiervorming, de registratie, het delen en de terugkoppeling van informatie en en vanuit de ontvangende gemeenten?*
  - 9. Werd de informatie (uitsluitend) gebruikt voor het beoogde doel of ook voor andere doeleinden? Zo ja, voor welke doeleinden?
  - 10. Werd de informatie (uitsluitend) gebruikt door de beoogde gebruikers of ook door anderen? Zo ja, door welke anderen?

11. Hoe was de kwaliteit en de volledigheid van de dossiers van JustID, KLPD en gemeenten? In hoeverre kwamen de kwaliteit en volledigheid van de dossiers van de betrokken partijen overeen?
12. In welke mate en op welke wijze rapporteerden gemeenten aan JustID terug over de benutting van de informatie en de al/niet getroffen acties/maatregelen?
13. Hoe verliep het toezicht door de accountantsdiensten van de gemeenten op het proces van JustID-informatie en KLPD-adviezen? Wat waren de resultaten en opbrengsten van dit toezicht?

*D. Wat vinden de burgemeesters van hun handelingsperspectief in relatie tot de informatiestromen?*

14. in hoeverre zijn gemandateerde personen en burgemeesters van mening dat de JustID-informatie en KLPD-adviezen betrouwbaar en tijdig zijn?
15. in hoeverre zijn gemandateerde personen en burgemeesters van mening dat JustID en KLPD servicegericht en bereikbaar zijn?
16. in hoeverre zijn gemandateerde personen en burgemeesters van mening dat het handelingsperspectief voor burgemeesters door de informatiestroom werd verruimd?
17. in hoeverre zijn gemandateerde personen en burgemeesters van mening dat de informatiestroom bijdraagt aan het voorkomen van verstoringen in de sfeer van openbare orde en veiligheid?
18. in hoeverre zijn gemandateerde personen en burgemeesters van mening dat de informatiestroom leidt tot positieve en/of negatieve neveneffecten? Welke neveneffecten zijn dat?
19. in hoeverre zijn gemandateerde personen en burgemeesters van mening dat de opbrengst van de informatiestroom (baten) opweegt tegen de benodigde inspanningen en kosten bij gemeenten en de uitvoeringsorganen?
20. In hoeverre zijn gemandateerde personen en burgemeesters van mening dat het handelingsperspectief van de burgemeester nog verder dient te worden verruimd? Indien van toepassing: waarmee en waarom?

*E. In hoeverre leiden de informatiestromen tot een verbetering van de informatiepositie van burgemeesters en een verbetering van hun handelingsperspectief bij het voorkomen van openbare-ordeproblemen rond te terugkeer van ex-gedetineerden in hun gemeente?*

21. In welke mate en op welke onderdelen verlopen de informatiestromen wel/niet zoals bedoeld? Wat zijn de redenen hiervoor?
22. In hoeverre hebben de verkregen informatie en adviezen direct geleid tot specifieke acties van burgemeesters om maatschappelijke onrust te voorkomen of te verkleinen?
23. Welke acties of maatregelen worden getroffen? Waarom deze? Waarom wordt geen actie ondernomen of maatregel getroffen?

24. In welk opzicht draagt de JustID- en KLPD-informatie, naar het oordeel van 'de burgemeesters', wel/niet bij aan het vergroten van hun handelingsperspectief?
25. Hoe is het gesteld met de dossiervoering en terugrapportage naar JustID en het project BIJ?
26. Hoe is het gesteld met het toezicht door de gemeentelijke accountantsdiensten en ander bedrijfsvoeringsaspecten?

## **2.3 Methoden van onderzoek**

### **2.3.1 Fasering van het onderzoek**

In de eerdere evaluatie van de pilot BIVGEG konden, zoals eerder vermeld, geen uitspraken worden gedaan over de invloed van de BIJ-informatie op het handelingsperspectief van de burgemeester op basis van concrete ervaringen. Ten tijde van de evaluatie was er immers bij geen enkele melding sprake van risico's voor de openbare orde en waren er dus ook geen maatregelen genomen.

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen van het BIJ-onderzoek zijn concrete ervaringen nodig: het was vooraf de bedoeling om in een steekproef van gemeenten registraties en dossiers van meldingen met risico's en/of maatregelen te bestuderen en daarover interviews te houden met gemandateerde personen en burgemeesters.

Op voorhand was niet zeker dat er voldoende gemeenten zouden zijn met concrete ervaringen; evenmin was duidelijk welke gemeenten dergelijke ervaringen hadden en hoe een steekproef van gemeenten eruit zou kunnen zien. Er is daarom gekozen voor een vooronderzoek om hierover duidelijkheid te krijgen en om een steekproef van gemeenten te kunnen trekken.

De evaluatie van de Pilot+ BIJ is dus in twee fasen verdeeld:

- een eerste fase (vooronderzoek) waarin een beeld wordt gevormd van de nieuwe elementen in de pilot+ (in vergelijking met de eerdere pilot) en waarin met name informatie wordt verzameld over de mate waarin gemeenten risico's voor de openbare orde en veiligheid als gevolg van de terugkeer van ex-gedetineerden vaststellen en maatregelen nemen om de risico's te verkleinen;
- een tweede fase (hoofdonderzoek) met als kern veldwerk in een steekproef van ongeveer 25 gemeenten die ervaring hebben met het vaststellen van risico's en/of het nemen van maatregelen.

### **2.3.2 Vooronderzoek**

In het vooronderzoek zijn de verschillende registraties (van KLPD en het project BIJ) ingezien en vergeleken, is de beschikbare documentatie bestudeerd en zijn interviews gehouden met vertegenwoordigers van de



projectleiding BIJ, het KLPD en JustID (zie bijlage 4 voor een overzicht van respondenten).

Vervolgens zijn de gemandateerde personen van de pilotgemeenten per e-mail benaderd met een webenquête om vast te stellen in welke mate zij ervaring hebben met situaties waarin zij tot een risico hebben besloten en er maatregelen zijn genomen om risico's te verkleinen. Op voorhand zou de webenquête tot verschillende uitkomsten kunnen leiden:

- er zijn nog steeds erg weinig gemeenten die ervaring hebben met risico's en/of maatregelen. In dat geval zou overwogen kunnen worden om het onderzoek uit te stellen of anderszins aan te passen;
- er zijn wel veel gemeenten die ervaring hebben met risico's en/of maatregelen. In dat geval leidt de enquête tot een databestand waaruit een steekproefkader volgt, dat gebruikt kan worden voor het trekken van een steekproef van circa 25 gemeenten voor verdiepend onderzoek;
- indien er veel (duidelijk meer dan 25) gemeenten zouden zijn die ervaring hebben met risico's en maatregelen, zou uit het steekproefkader een zo representatief mogelijke steekproef getrokken moeten worden. Om hierbij rekening te kunnen houden met verschillen tussen gemeenten, zijn in de enquête vragen gesteld over factoren die daarbij relevant werden verondersteld: gemeentegrootte, aanwezigheid van een Veiligheidshuis, positie van de gemandateerde persoon ten opzichte van de gemeentelijke organisatie en in relatie tot de burgemeester en eerdere openbare-orde-problemen in de gemeente in relatie tot de terugkeer van ex-gedetineerden.

De gebruikte online vragenlijst is opgenomen in bijlage 5.

De enquête is op 26 oktober 2011 aangekondigd met een e-mail van de projectleider van de pilot aan alle gemandateerde personen. Hij is op 15 november uitgezet, met een eerste rappel op 24 november. Op woensdag 30 november en donderdag 1 december is nog een tweede, telefonisch rappel gehouden. Bij het telefonisch rappel is de centrale-vraagmethode ingezet. De centrale-vraagmethode wordt gebruikt om in geval van non-respons toch nog inhoudelijke informatie op de centrale thematiek van een vraagstelling te verzamelen. In dit kader is aan de (non-) respondenten gevraagd of er ten minste één keer een risico is vastgesteld en of er ten minste één keer maatregelen zijn getroffen. Een deel van de respondenten heeft de enquête na het telefonische rappel alsnog ingevuld. Tabel 2.1 geeft een overzicht van de respons.

**Tabel 2.1 Respons en non-respons enquête vooronderzoek**

Totaal uitgezet	87 (100%)
Ingevulde enquêtes vóór het eerste rappel	41 (47%)
Ingevulde enquêtes vóór het tweede rappel	54 (62%)
Ingevulde enquêtes na het tweede rappel	63 (72%)
Antwoorden op centrale vragen	18 (21%)
Non-respons <sup>1</sup>	6 (7%)

Van de 63 gemeenten die de enquête hebben ingevuld, zijn er 26 (41%) die zelf risico's hebben geïdentificeerd en/of maatregelen hebben genomen. Daarnaast zijn er negen gemeenten die bij de centrale-vraagmethode in de derde ronderonde hebben aangegeven dat er ten minste één keer risico's zijn geïdentificeerd en/of maatregelen zijn genomen. In totaal zijn er dus risico's en/of maatregelen in ten minste 35 van de 87 gemeenten (40%).

Op grond van deze gegevens is besloten dat er voldoende gemeenten met concrete ervaringen bij het vaststellen van risico's en maatregelen zijn om het hoofdonderzoek te starten.

Om tot een steekproef van gemeenten te komen, zijn de volgende stappen gezet:

- per grootteklasse zijn uit de 63 gemeenten die de enquête hebben ingevuld de vijf gemeenten geselecteerd waar het meest frequent risico's zijn geïdentificeerd en/of maatregelen zijn genomen. Dit leverde zeventien gemeenten op (in de grootste en de kleinste groottecategorie was er slechts één gemeente);
- vervolgens is de steekproef aangevuld met gemeenten uit de grootste en de kleinste groottecategorie die alleen de centrale vragen hebben beantwoord en die daarbij hebben aangegeven dat er risico's en maatregelen zijn geweest. Dit leverde drie gemeenten op, twee grote en één kleine;
- in de grootste categorie is vervolgens één gemeente toegevoegd die wel erg veel meldingen heeft ontvangen, maar waar geen risico's zijn geïdentificeerd en evenmin maatregelen zijn genomen;
- aan de kleinste groottecategorie konden geen gemeenten worden toegevoegd die aan de eis voldoen, omdat die er niet zijn;
- de resterende vier gemeenten zijn willekeurig geselecteerd uit de overgebleven gemeenten die aan de eisen voldoen, waarbij gekozen is voor twee gemeenten uit de categorie 100.000-250.000 inwoners en steeds één gemeente uit de categorieën 25.000-50.000 en 50.000-100.000 inwoners.

Deze procedure leidde tot een steekproef van 25 gemeenten. Tabel 2.2 geeft een overzicht van kenmerken van de steekproefgemeenten in vergelijking tot alle pilotgemeenten die aan de enquête hebben deelgenomen.

<sup>1</sup> Redenen van non-respons zijn: telefoon wordt niet opgenomen, voicemail niet beantwoord (4x), ziek en geen vervanger beschikbaar (1x) en vult enquête alsnog in (1x, niet gedaan).

Bij tabel 2.2 moet vermeld worden dat het gaat om een vergelijking tussen de 63 gemeenten die eind 2011 de enquête invulden en de a-selecte steekproef van 25 gemeenten uit deze groep (die is geselecteerd op basis van gemeentegrootte en aantal risicogevalen).

**Tabel 2.2 Vergelijking alle geënquêteerde gemeenten met steekproefgemeenten (n=63)**

	Enquête: alle gemeenten		Enquête: gemeenten met risico's en maatregelen		A- selecte steekproef	
Grootteklasse						
- < 25.000	7	13%	1	4%	2	8%
- 25.000-50.000	15	24%	4	15%	6	24%
- 50.000-100.000	21	33%	10	38%	6	24%
- 100.000-250.000	18	29%	10	38%	7	28%
- > 250.000	2	3%	1	4%	4	16%
<b>Totaal</b>	<b>63</b>	<b>100%</b>	<b>26</b>	<b>100%</b>	<b>25</b>	<b>100%</b>

Bron: enquête onder gemeenten, RegioPlan

Uiteindelijk besloten drie gemeenten niet deel te nemen aan het onderzoek. Een gemeente stelt aan de eerdere evaluatie meegewerkt te hebben en vindt dat er geen nieuwe inzichten zijn. Een andere gemeente heeft geen gevallen met risico's en/of maatregelen (hoewel dat in de enquête wel is aangegeven) en de derde gemeente doet naar eigen zeggen nog niet mee aan de pilot (hoewel de gemeente ten tijde van de enquête wel op de lijst van de Pilot+ stond). Voor twee van deze gemeenten was het niet mogelijk om een alternatieve gemeente te selecteren uit een vergelijkbare grootteklasse. In totaal zijn er daarom 23 gemeenten betrokken in het hoofdonderzoek.

### 2.3.3 Hoofdonderzoek

In een steekproef van 23 gemeenten is een verdiepend onderzoek gehouden. In elke gemeente zijn de volgende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd:

- bestudering van de registratie van BIJ (n=23);
- bestudering van dossiers van meldingen (n=109);
- interview met de gemandateerde persoon (n=23);
- interview met de burgemeester (n=15).

In bijlage 4 is een overzicht opgenomen van de respondenten en in bijlage 6 is een weergave van de gebruikte topiclijsten opgenomen.

In de gemeenten zijn in totaal 109 dossiers bestudeerd. We verzamelden gegevens over de persoon van de dader, het delict, de duur en de aard van de detentie, de relatie tussen de dader en het slachtoffer (met name: is het slachtoffer woonachtig in de terugkeergemeente?), eventuele onrust ten tijde van het delict of de aanhouding van de dader, het advies en de gronden

waarop het gebaseerd is, het systematisch gebruik van een beslisinstrument of analysetool en de ondernomen acties.

In de gemeenten met het grootste aantal meldingen kozen we zes dossiers, in de gemeenten met een klein aantal meldingen twee dossiers en in de tussen-categorie vier dossiers. We streefden ernaar dat de helft van de dossiers betrekking had op gevallen met een ingeschat risico waarin acties zijn ondernomen. Daarom is de gemeenten steeds gevraagd om voor de dossieranalyse in ieder geval die dossiers aan te dragen waarin sprake was van een groter risico dan wel waarin maatregelen nodig zijn geweest. Overige dossiers werden willekeurig gekozen.

In tabel 2.3 is aangegeven op welke delicten en informatiestromen de bestudeerde dossiers betrekking hebben. Tevens is aangegeven in hoeveel van de dossiers er sprake was van een advies aan de burgemeester, er risico op maatschappelijke onrust werd ingeschat en maatregelen zijn genomen.

**Tabel 2.3 Totaal aantal bestudeerde dossiers naar delict en informatiestroom**

	<b>Aantal</b>
<b>Totaal aantal bestudeerde dossiers</b>	<b>109</b>
<b>Delict</b>	
Gewelddelict	71
Zedendelict	33
Zeden én gewelddelict	1
Niet geregistreerd bij gemeente	4
<b>Informatiestroom</b>	
Einde PI	78
Verlof PI	4
Verlof PIJ	18
Verlof tbs	9 <sup>2</sup>
Aantal maal advies aan de burgemeester	63
Aantal maal dat is ingeschat 'risico op onrust'	34
Aantal maal maatregelen genomen	28

Bron: dossieronderzoek Regioplan

De wijze van steekproeftrekking van de dossiers (eerst een steekproef van gemeenten met de meeste ervaringen met risico's en maatregelen en vervolgens binnen de gemeenten een steekproef van dossiers met de nadruk op risico's en maatregelen) zorgt ervoor dat vrijwel alle dossiers waarin de deelnemende pilotgemeenten tot risico's en maatregelen hebben besloten, in het onderzoek zijn betrokken.

<sup>2</sup> In tabel 1.2 wordt melding gemaakt van acht tbs-gevallen. Ten tijde van het dossieronderzoek, dat later plaatsvond, is er één bijgekomen.

Om meer zicht te krijgen op het risicoafwegingsproces is er eveneens een casusoverleg van een grote gemeente bijgewoond.

Tot slot zijn er twee interviews gehouden met Forensisch Psychiatrische Centra (FPC's) over de gepercipieerde meerwaarde van de informatiestroom BIJ ten opzichte van andere informatiestromen. Zie bijlage 4 voor een overzicht van respondenten.

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode oktober 2011 tot mei 2012.



### 3 INFORMATIEGEBRUIK BIJ DE GEMEENTEN

In dit hoofdstuk staat de wijze waarop de BIJ-informatie in de gemeenten wordt verrijkt, verwerkt en bewaard centraal. De informatie in dit hoofdstuk is gebaseerd op zowel uitkomsten van de enquête van het vooronderzoek (zie ook hoofdstuk 2), als op de bevindingen uit de interviews bij gemeenten.

- We gaan in op: eerdere ervaringen met openbare-ordeproblemen (paragraaf 3.1);
- meldingen, risico's en maatregelen (paragraaf 3.2)
- gebruik van de informatie (paragraaf 3.3);
- opstellen van adviesrapportages (paragraaf 3.4);
- dossiervorming, terugkoppeling en controle (paragraaf 3.5).

#### 3.1 Eerdere ervaringen met openbare-ordeproblemen

Aan de respondenten is in de enquête van het vooronderzoek gevraagd of er in de gemeente in de afgelopen vijf jaar openbare-ordeproblemen zijn geweest in verband met de terugkeer van ex-gedetineerden. In negen gemeenten waren er ten minste twee incidenten, in nog eens twaalf gemeenten was er één incident. In twee derde van de gemeenten zijn er geen incidenten geweest of is het bij de respondent onbekend of er incidenten zijn geweest.

**Tabel 3.1 Eerdere ervaring met openbare-ordeproblemen (n=63)**

Gemeenten met >1 incident	9	14%
Gemeenten met 1 incident	12	19%
Gemeenten zonder incident	27	43%
Onbekend	15	24%

Bron: enquête onder gemeenten, Regioplan

In het hoofdonderzoek is met de burgemeesters gesproken over de eerdere situaties waarbij er openbare-ordeproblemen ontstonden (of daar een risico voor was) en de rol van informatievoorziening daarbij. In totaal is er over negen concrete ervaringen gesproken. In bijlage 7 is een overzicht gegeven. Twee voorbeelden zijn in de beschrijvingen hieronder opgenomen.

**Voorbeeld 1 Onvoldoende voorbereidingstijd**

Een burgemeester geeft aan dat de informatievoorziening naar het bestuursorgaan burgemeester (waaronder informatie over de terugkeer van ex-gedetineerden) altijd al goed was geregeld, omdat er sprake is van een kleine gemeenschap en er korte lijnen zijn met de politie.

De meerwaarde van de pilot BIJ is echter de voorbereidingstijd, zo geeft de burgemeester aan. Waar er voor de pilot BIJ in sommige gevallen ad-hocmaatregelen nodig waren, is er nu meer tijd om risico's af te wegen en te anticiperen op de terugkeer. De ex-gedetineerde is vroegtijdig in beeld en daarmee kunnen kosten worden bespaard. Ter illustratie geeft de burgemeester een voorbeeld van een eerdere situatie waarin fors moest worden geïnvesteerd in persoonsbeveiliging van een ex-gedetineerde. Als het bestuursorgaan eerder op de hoogte was geweest van de terugkeer, kon er geanticipeerd worden bijvoorbeeld in vorm van woningtoewijzing. Kosten en tijd zouden dan zijn bespaard.

Bron: interview met een burgemeester, Regioplan

**Voorbeeld 2 Missende informatie en informatiedeling niet toegestaan**

Een burgemeester geeft aan dat er in zijn gemeente meerdere malen sprake is geweest van een risico op maatschappelijke onrust bij de terugkeer van zedendelinquenten. In de periode voor de pilot BIJ kwam die informatie op een of andere manier ter ore bij de beleidsadviseur openbare orde en veiligheid OOV waarna de burgemeester werd ingelicht. Het was echter onbekend welke informatie gemist werd. Daarnaast kon je met die kennis formeel niets, geeft burgemeester aan. Je kon je partners er formeel niet bij betrekken, omdat de informatie niet gedeeld mocht worden. Met de pilot BIJ is er een titel om de informatie te delen die nodig is om de openbare orde te handhaven.

Bron: interview met een burgemeester, Regioplan

## 3.2 Meldingen, risico's en maatregelen

Op de peildatum 1 november 2011 hebben de 63 gemeenten die de enquête van het vooronderzoek invulden, samen 576 meldingen van terugkerende ex-gedetineerden ontvangen. Het grootste deel daarvan heeft betrekking op ex-gedetineerden van wie de reguliere detentie beëindigd is. Deze informatie-stroom is het langst operationeel. Meldingen van terugkerende tbs'ers met verlop zijn er nog slechts mondjesmaat.

Op basis van een eerdere (niet representatieve en slechts indicatieve) peiling van het project BIJ onder enkele deelnemende gemeenten was geschat dat gemeenten bij circa 2,5 procent van de meldingen besluiten dat er bij de terugkeer sprake is van een risico voor de openbare orde en dat er bij één procent van de meldingen maatregelen worden genomen om het risico te verkleinen. De huidige enquête laat percentages zien die hoger liggen: elf procent en vijf procent.

In absolute zin zijn er de meeste risico's en maatregelen bij ex-gedetineerden die na beëindiging van reguliere detentie terugkeren. Relatief veel risico's en maatregelen komen voor bij tbs'ers met verlop. De aantallen zijn echter nog te



klein om hier conclusies aan te verbinden. Opvallend is dat er bij PIJ'ers met verlof relatief weinig risico's en maatregelen worden gerapporteerd.

Tabel 3.2 geeft een overzicht.

**Tabel 3.2 Meldingen, risico's en maatregelen in pilotgemeenten (n=63)**

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

Bron: enquête onder gemeenten, Regioplan

Risico's en maatregelen komen niet in alle gemeenten voor. Van de 63 gemeenten die de enquête hebben ingevuld, zijn er 26 (41%) die zelf risico's hebben geïdentificeerd en/of maatregelen hebben genomen. Daarnaast zijn er negen gemeenten die bij de derde rappelronde hebben aangegeven dat er ten minste één keer risico's zijn geïdentificeerd en/of maatregelen zijn genomen. In totaal was er dus op peildatum 1 november 2011 sprake van risico's en/of maatregelen in ten minste 35 van de 87 gemeenten (40%).

### 3.3 Gebruik van de verkregen informatie

#### *Verrijken van de verkregen informatie*

Alle onderzochte gemeenten verrijken JustID-/KLPD-informatie (verder: meldingen) met informatie van lokale ketenpartners. De gemeenten hanteren daarbij naar eigen zeggen een vaste systematiek. De gehanteerde

systematiek verschilt echter per gemeente. De verschillen liggen met name in het gebruik van het aantal en het soort informatiebronnen.

In tabel 3.3 is een overzicht gegeven van de geraadpleegde ketenpartners door de gemeenten.

**Tabel 3.3 Geraadpleegde ketenpartners**

Geraadpleegde ketenpartner(s)	Aantal gemeenten
Politie	2
Politie en reclassering	1
Drie of meer ketenpartners	18
<i>Waaronder:</i>	
- <i>Reclassering</i>	12
- <i>Partners Veiligheidshuis</i>	11
- <i>Politie</i>	10
- <i>Openbaar Ministerie</i>	9
- <i>Coördinator Nazorg</i>	6
- <i>GGZ/verslavingszorg</i>	5
- <i>Gemeentelijke afdeling</i>	1
- <i>Penitentiaire inrichting</i>	1

Bron: interviews gemandateerde personen

In twee van de 23 onderzochte gemeenten (beide in de grootteklasse van 25.000 tot 50.000 inwoners) consulteren gemandateerde personen alleen de lokale politie voor nadere informatie over de justitiabele. Eén van de gemandateerden geeft aan sterk te leunen op de 'risicoafweging' die het KLPD impliciet maakt door in het informatierapport te vermelden of er volgens hen sprake kan zijn van verstoring van de openbare orde bij terugkeer/verlof van de (ex-)gedetineerde.

Daarnaast geeft de gemandateerde in één gemeente (grootteklasse 25.000 tot 50.000 inwoners) aan de politie en indien mogelijk de reclassering te consulteren. Overige gemandateerden (20 van de 23) consulteren drie of meer ketenpartners. Van die twintig gemandateerden noemen elf gemandateerden 'de partners van het Veiligheidshuis'. Daarnaast worden genoemd: de reclassering (12 keer), de (lokale) politie (10 keer), het Openbaar Ministerie (9 keer), de coördinator nazorg (6 keer), GGD/GGZ/verslavingszorg (5 keer), interne afdelingen (burgerzaken/sociale zaken) (1 keer) of begeleiders van de betreffende PI (1 keer). Het kan van melding tot melding verschillen bij welke partners navraag wordt gedaan. Dit is ook de bedoeling: in de aansluitvoorwaarden is vastgelegd dat er bij elke melding een nieuwe afweging moet worden gemaakt over nut en noodzaak van het delen van informatie met ketenpartners. Een standaardwerkwijze, die er in sommige gemeenten is, verdraagt zich daarmee niet goed.

De gemandateerden verschillen 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 (sommige van) de ex-gedetineerden in de vorm van een casusoverleg, waarbij de gemeenten de ketenpartners voorafgaand aan het overleg vragen om na te gaan welke informatie er over de ex-gedetineerde beschikbaar is. In het casusoverleg wordt de informatie besproken en met elkaar in verband gebracht. Vervolgens wordt door de gemandateerde persoon (al dan niet in samenspraak met ketenpartners) een risicoafweging gemaakt. In de andere gemeenten verzamelen gemandateerden telefonisch, per e-mail of individueel mondeling nadere informatie en verwerken die tot een adviesrapportage. In de volgende casussen zijn twee voorbeelden opgenomen van de wijze waarop gemandateerden BIJ-meldingen verrijken met nadere informatie.

### **Casus 3 Verrijken met lokale informatie via het veiligheidshuis**

Op het moment dat een melding binnenkomt bij gemandateerde, wordt de melding doorgestuurd naar het secretariaat van het Veiligheidshuis. Het secretariaat kondigt de melding aan bij de partners (Informatieregisseur van de politie, parketsecretaris van het Openbaar Ministerie, verslavingsinstelling, Reclassering Nederland en nazorg (gemeente)). Zij gaan ieder in de eigen systemen (en via de eigen contacten) na wat er bekend is over de persoon in kwestie. Die informatie wordt toegevoegd aan een ketendossier. Om de twee weken vindt er een casusoverleg plaats. Daarin worden de nieuwe meldingen besproken, evenals enkele meldingen die worden gemonitord.

De verzamelde informatie leidt tot het invullen van een scoringsformulier. Dit formulier bestaat uit vijf onderdelen: risico-onderzoek, adviesrapportage, relatie mededaders, woonsituatie/dagbesteding en media-aandacht. Elk van de onderdelen wordt gescoord via een stoplichtenmodel.

Over het algemeen is er voldoende en juiste informatie beschikbaar om een weloverwogen risico-inschatting te maken, geeft gemandateerd persoon aan. Een enkele keer kan dat een probleem vormen, bijvoorbeeld als het gaat om een ex-gedetineerde uit een andere gemeente en er door de ketenpartners uit het veiligheidshuis onvoldoende informatie kan worden verzameld

De meest bruikbare informatie voor een risico-inschatting op openbare-ordeproblemen bestaat volgens de gemandateerde persoon uit het recidiverisico, de persoonlijkheidsfactoren van de ex-gedetineerde en slachtofferinformatie (is er bijvoorbeeld kans op eerwraak?). De combinatie van deze genoemde informatie is over het algemeen bepalend bij het inschatten van de kans op maatschappelijke onrust, zo stelt gemandateerde.

Bron: interview met een gemandateerd persoon, Regioplan

#### **Casus 4 Het casusoverleg: hoe informatie tot maatregelen leidt**

Een van de bezochte gemeenten stelde ons in de gelegenheid om een casusoverleg bij te wonen. In het casusoverleg zaten de gemeente zelf (beleidsadviseurs openbare orde en veiligheid en medewerker juridische zaken), de (zedes)politie, het Openbaar Ministerie, de reclassering en de GGD aan.

Op de agenda van het casusoverleg stond de (onderlinge) werkwijze zelf (op welke wijze communiceren partners per e-mail over BIJ-zaken; hoe lang kunnen de verzamelde gegevens worden bewaard; op welke wijze en in welke mate vindt er communicatie plaats tussen de partners van het casusoverleg (werkproces BIJ) en de gemeente voor het werkproces nazorg) en tien individuele casussen. Ketenpartners hadden vooraf elk van de casussen voorbereid door na te gaan wat er in de eigen systemen bekend was over de persoon en waarbij de (lokale) politie over elk van de casussen een informatierapport heeft opgesteld. De informatie van de verschillende partners werd ter plekke besproken en er werd ingeschat of, en zo ja welke, maatregelen en acties er nodig waren.

Uit de bespreking van de casussen bleek:

- Voor de bespreking van de zedenzaken (6 van de 10) was aanmerkelijk meer tijd nodig dan voor de bespreking van de geweldszaken (4 van de 10).
- In elk van de zaken werd stilgestaan bij de kans op recidive (met name beschikbaar bij reclassering via de RISC of quickscan). In de gevallen waarin er sprake was van een risico op recidive, zijn er tijdens het overleg acties geïnitieerd (met name aandachtsvestigingen door de politie/het informeren van de buurtregisseur).
- Daarnaast werd steeds nagegaan of er sprake is van bijzondere voorwaarden waardoor er al een vorm van toezicht kan zijn. Over een persoon die oorspronkelijk bij een andere gemeente is gemeld, blijkt weinig informatie beschikbaar. Omdat er ook geen voorwaarden zijn opgelegd, is besloten dat de buurtregisseur op de hoogte wordt gesteld.
- In enkele zaken werd besproken of het slachtoffer op de hoogte was van de terugkeer en in een van de zaken is besproken of er aanvullende maatregelen of acties nodig waren ter bescherming van het slachtoffer.
- In een zaak (niet BIJ-melding) is onrust ontstaan door de aanwezigheid van een verdachte van een zedendelict. Binnenkort volgt de rechtszaak en mogelijk ontstaat dan opnieuw onrust. In dit concrete geval wordt besproken dat persoon beter kan verhuizen, wat ook de wens van de verdachte is. Er wordt besproken hoe het traject naar een verhuizing het beste kan verlopen en welke locaties bij voorbaat niet geschikt zijn.
- Enkele personen blijven op de agenda van het overleg staan, zodat in een later stadium nog eens gekeken kan worden of er meer/nadere informatie beschikbaar is. Wanneer de datum van terugkeer ver genoeg in de toekomst ligt, wordt daarmee de inschatting en het initiëren van acties uitgesteld.
- Het Openbaar Ministerie meldt dat een van de personen die besproken wordt eerder met meerdaags verlof is geweest. Er is onduidelijkheid over de reden waarom dit verlof niet via de informatiestroom BIJ is gemeld. Omdat het verlof blijkbaar goed is verlopen, wordt besloten dat er geen acties nodig zijn.

Bron: bijwonen casusoverleg bij een grote gemeente

In vijf gemeenten wordt het project BIJ geïntegreerd in het traject voor nazorg aan ex-gedetineerden. De gemeenten die het proces op deze wijze georganiseerd hebben, wijzen op de efficiencyvoordelen van deze aanpak. Zo

kan bijvoorbeeld bij de huisvesting van een ex-gedetineerde meteen rekening gehouden worden met de buurt waarin deze persoon terugkeert. Deze focus op openbare orde is geheel nieuw voor het nazorgtraject, geven gemeenten aan. Volgens artikel 4.1 van de aansluitvoorwaarden van het project BIJ mogen persoonsgegevens van ex-gedetineerden niet aan derden worden verstrekt, tenzij dit noodzakelijk is voor de handhaving van de openbare orde. Met betrekking tot nazorg wordt in de toelichting vermeld dat waar daartoe op basis van reeds beschikbare informatie een concrete aanleiding bestaat via een verstrekking aan de coördinator nazorg nadere relevante informatie kan worden ingewonnen. Alleen in bijzondere gevallen zal deze verstrekking zich kunnen verdragen met de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit, zoals die uit de privacywetgeving voortvloeien.

Vier gemeenten geven aan dat er binnen de gemeente een halfopen instelling of opvangtehuis gevestigd is. Dat heeft verschillende consequenties. Ten eerste zijn er in gemeenten met opvanghuizen doorgaans meer meldingen. Daarnaast is in het geval van halfopen instellingen formeel sprake van detentie. De personen die het resterende deel van hun detentie daar doorbrengen, worden niet gemeld aan de burgemeester, maar de kans is wel aanwezig dat zij slachtoffers of buurtbewoners tegenkomen. De gemandateerde personen geven aan dat wanneer het bij een melding (van definitieve beëindiging van detentie) om iemand blijkt te gaan die al lange tijd in een halfopen instelling verblijft, de behandeling van de melding uitblijft, tenzij er (nieuwe) informatie is die dit noodzakelijk maakt.

#### *Verloven*

Ondanks dat alle gemandateerden spreken van een vaststaande systematiek voor het verrijken van de informatie, wordt in zeven van de 23 gemeenten anders gehandeld in geval van een verlofmelding. De reden daarvoor is dat de melding van het verlof doorgaans kort op de daadwerkelijke verlofdatum plaatsvindt, wat de voorbereidingstijd verkort. In sommige gemeenten is het daarom in sommige gevallen niet mogelijk om de betreffende justitiabele voor de ingangsdatum van het verlof op de agenda van een casusoverleg te plaatsen.

Deze gemandateerden inventariseren in het geval van een verlofmelding per telefoon of per e-mail kort wat er bekend is bij de ketenpartners, maar met name bij de politie over de betreffende persoon. De gemandateerden geven aan dat er minder energie in de verlofmeldingen wordt gestoken, maar dat dit alsnog zal gebeuren wanneer er een melding wordt ontvangen dat de betreffende persoon in vrijheid gesteld zal worden.

#### *Gebruik van de informatie voor andere doeleinden/door andere gebruikers*

In de aansluitvoorwaarden voor de gemeenten is opgenomen dat “de gegevens alleen mogen worden gebruikt ten behoeve van de handhaving van de openbare orde in verband met de terugkeer van de betreffende justitiabele”. Alle gesproken gemandateerde personen geven aan dat de

verstrekke informatie inderdaad alleen wordt gebruikt voor het beoogde doeleinde. In de 109 bestudeerde dossiers, is ons niets gebleken op basis waarvan aangenomen zou kunnen worden dat de informatie voor andere doeleinden wordt gebruikt. Er zijn echter twee gemeenten waar BIJ-informatie bij alle meldingen in de registratie van het veiligheidsoverleg wordt opgenomen, ongeacht verwachte openbare-ordeproblemen.

Gemandateerden wijzen er daarnaast op dat ketenpartners die worden geconsulteerd voor nadere lokale informatie over de (ex-)gedetineerde, zullen begrijpen dat de betreffende persoon binnen de delictcategorieën valt waarover in de pilot BIJ informatie wordt uitgewisseld. Welke consequenties daaraan worden verbonden door lokale ketenpartners is bij gemandateerden onbekend. Ons is echter niet gebleken, uit de dossiers, registraties en e-mails, dat anderen dan de beoogde gebruikers, de BIJ-informatie hebben gebruikt.

Dit laat onverlet dat de terugkeer van de ex-gedetineerde zelf (maar daarmee niet noodzakelijk de BIJ-informatie, zoals informatie over het delict) in sommige situaties bekend wordt gemaakt bij anderen. Soms vanuit het oogpunt van het voorkomen van maatschappelijke onrust. Zo zijn er voorbeelden van het aankondigen van de terugkeer van de ex-gedetineerden door de gemeente bij een school, leerplichtambtenaar, bij slachtoffers en bij woningbouwcorporaties.

### 3.4 Opstellen van adviesrapportages

#### *Definiëring advies*

In het onderzoek is gebleken dat de gemeenten uiteenlopende definities hanteren voor het begrip 'advies' of 'adviesrapportage'. Sommige gemandateerde personen spreken over een advies wanneer het gaat om het inlichten van de burgemeester over een melding. Andere gemandateerde personen hanteren een striktere definitie en spreken alleen van een advies aan de burgemeester wanneer er sprake is van een (volledige) uiteenzetting over de risicoafweging met daarbij een advies over te nemen maatregelen.

In het vervolg van deze paragraaf hanteren we de ruimste definitie van het begrip advies. Dat wil zeggen dat we spreken van een advies wanneer een burgemeester wordt geïnformeerd, ook als dat niet gaat over concreet te nemen maatregelen.

#### *Informeren van de burgemeester*

Uit de interviews is gebleken dat gemandateerde personen met de burgemeester zijn overeengekomen wanneer de burgemeester geïnformeerd wenst te worden. In tien van de 23 gemeenten wordt de burgemeester in alle individuele BIJ-gevallen geïnformeerd over de terugkeer/het verlof. In de overige dertien gemeenten wordt de burgemeester alleen in de zogenoemde risicogegevallen geïnformeerd over de terugkeer/het verlof en de eventueel op

ambtelijk en/of bestuurlijk niveau te nemen maatregelen. Uit het veldwerk is gebleken dat met name de gemeenten die te maken hebben met een relatief groot aantal BIJ-meldingen, de afspraak hanteren dat de burgemeester alleen in risicogevalen wordt geïnformeerd. Over het algemeen zijn dat eveneens de gemeenten met de meeste inwoners (tien van deze dertien gemeenten hebben meer dan 100.000 inwoners).

De gemandateerde personen van de gemeenten die alleen de burgemeester in een risicogeval informeren, is gevraagd wanneer zij spreken van een risicogeval en het dus nodig achten om de burgemeester te informeren. Elk van de gemeenten geeft aan dat dit casusafhankelijk is, maar dat het in het geval van een zedendelinquent in grotere mate voor de hand ligt dat het gaat om een 'risicogeval' dan in het geval van een geweldsdelinquent (zie ook hoofdstuk 5).

### 3.5 Dossiervorming, controle en terugkoppeling

#### *Dossiervorming*

In alle onderzochte gemeenten wordt een dossier aan van de verkregen informatie aangelegd. Deze dossiers bestaan doorgaans uit een fysiek deel ("een map met geprinte stukken") en een digitaal deel (vaak e-mails). De toegang tot de BIJ-informatie is in de meeste gemeenten afgeschermd, zodat alleen gemandateerden (en eventueel de burgemeester) kunnen beschikken over de informatie. Daarnaast zijn er gemeenten die uit praktische overwegingen de kring van personen die toegang hebben tot de informatie breder trekken. Dit betreft personen van de afdeling openbare orde en veiligheid of de staf van de burgemeester. Een uitzondering vormt de gang van zaken bij twee gemeenten waar de informatie wordt ontsloten in de digitale systemen van het Veiligheidshuis.

De inhoud van de dossiers verschilt per gemeente. De JustID-melding en het informatierapport van het KLPD zijn in de meeste gevallen wel, maar niet altijd in de dossiers opgenomen. Er zijn vier dossiers (drie in één gemeente en een in een andere gemeente) waarin zowel de JustID-melding als het KLPD-informatierapport ontbreekt. In de gemeente waar de JustID-melding en het KLPD-advies in drie dossiers ontbreken, komt dit door een expliciete keuze: de informatie wordt daar verwijderd op het moment dat deze niet meer nodig is (omdat er geen risico is vastgesteld). In deze gemeente wordt alleen de memo aan de burgemeester (die over elke melding wordt geïnformeerd) bewaard. Overige informatie wordt direct vernietigd.

Daarnaast zijn er acht dossiers waarin alleen de JustID-melding ontbreekt en tien dossiers zonder KLPD-advies. In totaal is dus 20 procent van de dossiers (afkomstig uit negen gemeenten) onvolledig, waarvan een vijfde op beleidsmatige gronden (privacybescherming).

Een deel van de bestudeerde dossiers bestaat uit niet meer dan de JustID-melding en het KLPD-advies. In overige gevallen is ook de 'lokaal aangevulde'

informatie beschikbaar in de vorm van de informatie-inwinning bij ketenpartners, een verslag van een casusoverleg, bewaarde e-mails en/of een advies aan de burgemeester.

#### *Kwaliteit van de dossiers*

De kwaliteit van de dossiervorming in gemeenten is moeilijk objectief te meten en te vergelijken. Enerzijds omdat gemeenten verschillen in het aantal lokale ketenpartners dat (al dan niet structureel) om informatie verzocht wordt, anderzijds omdat het vaak geheel casusafhankelijk is in welke mate het überhaupt nodig is dat er tot in detail informatie wordt opgevraagd (en vastgelegd). We kunnen daarom alleen afgaan op de algemene subjectieve indruk die onderzoekers tijdens het onderzoek hebben gekregen. Die indruk is dat de meerderheid van de gemeenten zeer nauwkeurig een dossier opbouwt en onderhoudt, maar dat er gemeenten zijn die daar niet systematisch in te werk gaan. In die gemeenten ontbrak het aan een goede verslaglegging van de ingewonnen informatie, de risicoafweging en het opgestelde advies aan de burgemeester.

#### *Controle door een accountant*

In de aansluitvoorwaarden voor gemeenten is opgenomen dat “*de burgemeester [...] regelmatig door een accountant dient te laten controleren of de verwerking van de gegevens voldoet aan de wet- en regelgeving en de aansluitvoorwaarden*”.

In geen van de onderzochte gemeenten heeft er een accountantscontrole plaatsgevonden met betrekking tot het bewaren van de gegevens. In één van de gemeenten is er op het moment van het bezoek aan de gemeente wel sprake geweest van een interne audit over het omgaan met privacygevoelige informatie in het algemeen. Daarnaast heeft een aantal gemeenten de pilot besproken met de gemeentelijke accountantsdienst. Mogelijk leidt dat op een later tijdstip nog tot een controle over het omgaan met de privacygevoelige informatie.

#### *Terugkoppeling*

Terugkoppeling (per e-mail) aan het KLPD over het ontvangen van de informatie en het al dan niet nemen van maatregelen is een verplichting die opgenomen is in de aansluitvoorwaarden van de pilot+ BIJ. Daarnaast worden gemeenten er onderaan elke melding door het KLPD op gewezen.

Elf van de 23 gemandateerde personen geven aan dat zij het KLPD een terugkoppeling sturen over het ingeschatte risico en de ondernomen acties. Het KLPD vraagt om deze terugkoppeling in het informatierapport dat zij de gemeente toezenden. Gemandateerde personen koppelen vaak, zeker waar het gaat om gevallen zonder risico voor openbare-ordeproblemen, in één keer meerdere BIJ-meldingen terug aan het KLPD. Zes respondenten geven aan ‘niet altijd’ een terugkoppeling te sturen en zes respondenten geven aan in het geheel geen terugkoppeling naar het KLPD te sturen. Redenen daarvoor zijn



dat deze personen ofwel het nut van de terugkoppeling niet zien, dan wel 'het door slordigheid' of tijdgebrek vergeten.

Drie gemandateerde personen geven aan dat contact met het KLPD tot meer informatie heeft geleid, omdat de dienst doorgaans bereid is om telefonisch meer informatie te verstrekken dan schriftelijk in het informatierapport. Een van de respondenten noemt die extra informatie 'structureel nodig' omdat de standaard informatierapporten van het KLPD een te beperkte informatiewaarde hebben.<sup>1</sup>

Er is nagegaan in hoeverre uit de dossiers blijkt of er daadwerkelijk een terugkoppeling is gestuurd naar het KLPD. In zestien van de 109 bestudeerde dossiers blijkt (bijvoorbeeld uit een e-mail) dat er een terugkoppeling is gestuurd naar het KLPD. In overige gevallen is daar niets over opgenomen in het dossier (wat niet hoeft te betekenen dat die terugkoppeling in het geheel niet heeft plaatsgevonden).

Eveneens geven elf van de 23 gemandateerde personen aan dat zij altijd een ontvangstbevestiging van de informatie aan JustID sturen (niet noodzakelijkerwijs de gemeenten die ook aan het KLPD een terugkoppeling sturen). Drie respondenten sturen 'niet altijd' een ontvangstbevestiging naar JustID en de overige negen respondenten sturen in het geheel geen ontvangstbevestiging van de informatie aan JustID. Ook terugkoppeling aan JustID over eventueel genomen maatregelen vindt niet plaats: dat wordt ook niet verwacht, geven zij aan.

JustID zelf geeft aan dat zij, ondanks pogingen om de terugkoppeldiscipline te verbeteren, 'lang niet altijd' een terugkoppeling van de verzonden informatie ontvangen. Dat kan tot problemen leiden, omdat JustID wel eens door gemeenten wordt benaderd omdat informatie over een bepaalde ex-gedetineerde niet is ontvangen. Nazoeken door JustID leidt dan tot de conclusie dat er bij de gemeente iets is misgegaan in de doorgeleiding van de post.

Meerdere gemandateerden geven aan dat zij contact hebben gehad met het projectteam BIJ over procesmatige zaken rondom de pilot. Contacten zijn er verder via onder andere het periodiek overleg gemandateerde personen.

#### *Betrouwbaarheid en tijdigheid van de informatie*

Gemandateerden is gevraagd hoe zij oordelen over de betrouwbaarheid en tijdigheid van de door het KLPD en JustID verstrekte informatie. In onderstaande tabel is een overzicht gegeven:

---

<sup>1</sup> De informatiewaarde van de rapporten van het KLPD is beperkt tot het afgesproken format in het kader van de informatiestroom. Meer informatie is beschikbaar, maar wordt niet gedeeld om het eenduidige karakter van de informatiestroom te waarborgen.

**Tabel 3.4 Betrouwbaarheid en tijdigheid van de informatie**

	<b>Betrouwbaar</b>	<b>Tijdig</b>
KLPD-informatie	18 wel, 5 niet	16 wel, 7 niet
JustID-informatie	17 wel, 6 niet	15 wel, 8 niet

Bron: interviews Regioplan

Uit het bovenstaande blijkt dat het merendeel van de gemandateerden de KLPD- en JustID-informatie betrouwbaar en tijdig vindt. Zo vat een gemandateerde samen dat er geen tegenstrijdigheden te vinden zijn geweest in de vergelijking tussen de verstrekte informatie en de lokaal verzamelde informatie. Gemandateerden die daar anders over oordelen, geven aan dat in sommige gevallen het terugkeeradres anders is dan wordt gemeld en dat ook de datum van terugkeer/verlof in sommige gevallen anders blijkt. Hier speelt mee dat in sommige gevallen de ex-gedetineerden vanuit een Penitentiaal Programma al eerder zijn teruggekeerd in de gemeente, bijvoorbeeld met elektronisch toezicht. Verder geeft een aantal gemandateerden aan dat de verlofzaken niet tijdig genoeg worden gemeld om deze adequaat te kunnen voorbereiden of dat, met name bij verlofmeldingen tbs, de melding na het daadwerkelijke verlof wordt ontvangen.

#### *Servicegerichtheid en bereikbaarheid van het KLPD en JustID*

Er zijn door de gemandateerden geen opmerkingen gemaakt over een eventueel gebrek aan service of bereikbaarheid van het KLPD dan wel JustID. Integendeel, het wordt door gemandateerden gewaardeerd dat er door deze partijen (telefonisch) contact wordt opgenomen met de gemeente wanneer het een late melding/melding van een verlof betreft of reeds verstuurd informatie wijzigt (zoals de datum van het einde van detentie). Daarnaast wordt het, door de gemandateerden die contact hebben opgenomen met het KLPD, op prijs gesteld dat zij telefonisch nadere informatie kunnen ontvangen.

## 4 MAATREGELEN EN MEERWAARDE

In dit hoofdstuk gaan we in op de maatregelen die door burgemeesters en eventueel lokale partners zijn genomen om de terugkeer van ex-gedetineerden rustig te laten verlopen en op de meerwaarde van de informatievoorziening waar de pilot BIJ in voorziet. Daarbij komen achtereenvolgens de volgende onderwerpen aan bod:

- advies aan de burgemeester (paragraaf 4.1);
- maatregelen door de burgemeester (paragraaf 4.2);
- handelingsperspectief en meerwaarde pilot (paragraaf 4.3);
- uitvoeringskosten en neveneffecten (paragraaf 4.4).

### 4.1 Advies aan de burgemeester

In 63 van de 109 bestudeerde dossiers (58%) wordt door de gemandateerde persoon een advies opgesteld aan de burgemeester. In tabel 4.1. is weergegeven op welke informatiestromen de adviezen betrekking hadden.

**Tabel 4.1 Aantal adviezen per informatiestroom**

Informatiestroom	Aantal
Einde PI	50
Verlof PI	3
Verlof PIJ	7
Verlof tbs	3
<b>Totaal</b>	<b>63</b>

Bron: dossieronderzoek Regioplan

Bij 34 meldingen (verdeeld over 17 gemeenten) is er een advies opgesteld omdat er een kans op maatschappelijke onrust wordt ingeschat. In een advies worden vaak meerdere elkaar aanvullende maatregelen geschetst of opties waaruit de burgemeester een keuze kan maken. Tabel 4.3 (pagina 38) geeft een overzicht van maatregelen die worden geadviseerd. In de overige 29 gevallen wordt de burgemeester uitsluitend geadviseerd omdat er naar aanleiding van elke melding een advies wordt opgesteld en in deze gevallen geen risico's werden ingeschat.

**Tabel 4.2 Type meldingen dat tot advies/maatregel leidt**

Bestand	Aandeel zedenzaken	Aandeel geweldszaken
Alle meldingen (n=109)	30%	65%
Meldingen die tot advies leiden (n=63)	41%	56%
Meldingen die tot maatregelen leiden (n=28)	46%	50%

Noot: de percentages tellen niet op tot 100% omdat de delictinformatie in een aantal dossiers was verwijderd. Daarom is het niet te bepalen of het om een zeden- dan wel geweldszaak gaat.

Bron: dossieronderzoek Regioplan

Welke meldingen leiden nu tot een advies? Relatief gezien leiden de meldingen over zedendelinquenten eerder tot een advies en/of maatregel dan de meldingen over geweldsdelinquenten (zie tabel 4.2).

Andere factoren die van invloed zijn op het uitbrengen van een advies door de gemandateerde persoon en uiteindelijk op het nemen van maatregelen zijn de detentieduur en al dan niet opgelegde bijzondere voorwaarden. Wanneer bijzondere voorwaarden zijn opgelegd, wordt vaker een advies opgesteld, maar minder vaak een maatregel genomen. Daarnaast geldt: hoe langer de detentie, des te vaker advies en/of maatregelen.

Zoals in het vorige hoofdstuk is beschreven, wordt door gemandateerde personen op uiteenlopende wijze een advies opgesteld. De inhoud en strekking van de adviezen komt vaak wel overeen.

Slechts in een beperkt aantal adviezen wordt een bestuurlijke maatregel voorgesteld. In drie van de 34 onderzochte adviezen wordt een gebiedsverbod geadviseerd. Deze mogelijkheid wordt in die gevallen nader onderzocht, maar blijft in een van de drie gevallen uit omdat een gebiedsverbod niet in voldoende mate onderbouwd kan worden. Aan burgemeesters wordt eveneens in drie gevallen geadviseerd via OM of reclassering de voorwaarden voor terugkeer van een ex-gedetineerde te beïnvloeden. Er wordt een keer geadviseerd een vervroegde invrijheidsstelling te laten intrekken, twee keer gaat het om restricties bij verlof. In alle gevallen komt dit uiteindelijk niet tot uitdrukking in een maatregel van de burgemeester. Andere (ambtelijke) maatregelen of maatregelen van ketenpartners worden dan afdoende geacht om het verwachte risico af te dekken. In 24 van de 34 gevallen wordt (extra) politietoezicht geadviseerd. In dertien van de 34 gevallen komen maatregelen in het advies terug die zien op de leefgebieden van de ex-gedetineerde en in principe vanuit het traject nazorg ex-gedetineerden geregeld worden. Bij de uitvoering van deze maatregelen is in die gevallen aandacht voor openbare-ordekwesties. In zeven gevallen adviseerde de gemandateerde persoon de burgemeester een gesprek aan te gaan met een andere burgemeester over een eventuele verhuizing van de ex-gedetineerde naar die gemeente. Het betreft dan een buurgemeente of een gemeente waar de ex-gedetineerde eerder heeft gewoond. Vier keer werd aan de burgemeester geadviseerd een gesprek met de ex-gedetineerde aan te gaan. In drie van de 34 gevallen werd aan de burgemeester geadviseerd een gesprek met slachtoffers aan te gaan.

Ten slotte wordt een keer geadviseerd een school te informeren en een keer om een volledig communicatieplan op te stellen. Een dergelijk communicatieplan kan vervolgens uitgerold worden als er zich maatschappelijke onrust voordoet.

In de meeste gevallen (19 van de 34) gaat het om de terugkomst van geweldsdelinquenten. De aard van de geadviseerde maatregelen verschilt niet zozeer naar type delict. Wel valt op dat bij zedendelinquenten in vrijwel alle gevallen gekeken wordt naar mogelijkheden om de ex-gedetineerde uit de buurt te houden van slachtoffers en potentiële slachtoffers. Dat gebeurt bijvoorbeeld door een verhuizing te regelen of een gebiedsverbod op te leggen.

**Tabel 4.3 Geadviseerde maatregelen door gemandateerde persoon aan burgemeester**

Delict	Informatie	Detentie (mnd)	Terugkeer	Bijzondere voorwaarden	Relatie slachtoffer	Slachtoffer gemeente	Onrust Incident	Reden advies	Inhoud advies
Pedoseksueel delict	Einde PI	6	GBA-adres	reclassering	pupil	Nee	-	Gevoelige zaak	Andere burgemeester en wijkagent informeren
Doodslag	Einde PI	6	GBA-adres	geen	-	Ja	-	Uitkomst analyseformulier	Huisbezoek burgemeester en politietoezicht
Verkrachting*	Einde PI	16	GBA-adres	geen	-	Ja	Ja	Confrontatie slachtoffer, recidiverisico	Vervroegde invrijheidsstelling (laten) intrekken
Aanranding*	Einde PI	20	Aangegeven adres	geen	eigen kinderen	Ja	Nee	Geen bijzondere voorwaarden, man viel gezin lastig, hoog recidiverisico	Plan ketenpartners voor gezamenlijk toezicht
Verkrachting*	Einde PI	48	Opvang	geen	-	Ja	-	Zorgen ketenpartners	Meldingen van verlof voortaan naar gemeente
Doodslag	Einde PI	20	Opvang	reclassering	-	-	-	Zorgmijder met psychische problemen	Opvang en politietoezicht
Zeden	Einde PI	48	GBA-adres	reclassering	-	Ja	-	Verwachte maatschappelijke onrust, zeden	Plan ketenpartners voor gezamenlijk toezicht
Zware mishandeling	Einde PI	13	Afwijkend adres	reclassering	-	Ja	Ja	Verwachte maatschappelijke onrust, zeden	Plan ketenpartners voor gezamenlijk toezicht
Zware mishandeling	Einde PI	-	Aangegeven adres	geen	-	-	-	Hoog risico op onrust	Plan ketenpartners en politietoezicht
Verkrachting	Einde PI	16	Zwerft	meldplicht	-	Nee	-	Hoog risico op onrust	Bewegen woonruimte te zoeken, informeren wijkagent, informeren ander politiekorps, dagbesteding, training
Verkrachting*	Einde PI	20	Andere gemeente	meldplicht	-	Nee	Ja	Mogelijke onrust	Plan ketenpartners voor gezamenlijk toezicht
Moord	Einde PI	95	Andere gemeente	geen	-	Ja	Ja	Gevoelige zaak	Twee scenario's drang en dwang. Nazorg en informeren betrokkenen of politietoezicht, strakke begeleiding, communicatieplan.
Aanranding	Einde PI	5	Onbekend	reclassering	-	Ja	Ja	Uitkomst analyseformulier	Politietoezicht, gedragsveranderend traject, woonsituatie, dagbesteding
Moord	Einde PI	7	Vreemdeling	geen	ex-vrouw	Ja	-	Recidiverisico	Bezoek slachtoffers, contact jeugdzorg, bezoek gedetineerde, politietoezicht, bewaking OM
Pedoseksueel delict*	Einde PI	3	GBA-adres	reclassering	kerkgenoten	Ja	Ja	Gevoelige zaak	Politietoezicht
Pedoseksueel delict*	Einde PI	36	Opvang	hulpverlening	-	Nee	-	Zwaar zedengeval	Huisvesting, informeren slachtoffer, dagbesteding en politietoezicht

**Vervolg tabel 4.3 Geadviseerde maatregelen door gemandateerde persoon aan burgemeester**

Delict	Informatie	Detentie (mnd)	Terugkeer	Bijzondere voorwaarden	Relatie slachtoffer	Slachtoffer gemeente	Onrust Incident	Reden advies	Inhoud advies
Doodslag*	Einde PI	20	Opvang	hulpverlening	buurvrouw	Ja	Ja	Bedreiging van slachtoffer en eerdere problemen	Politietoezicht en laten nagaan of betrokkene voorwaardelijke straf kreeg vanwege bedreiging slachtoffer
Mishandeling*	Einde PI	12	GBA-adres	geen	ex-vriendin	Ja	-	Zorgen ketenpartners	Gebiedsverbod, verhuizen of geen actie
Doodslag*	Einde PI	16	Andere gemeente	hulpverlening	oom	Ja	Ja	Bedreiging van slachtoffer en recidiverisico	Gesprekken met betrokkenen en burgemeester buurgemeente, nazorgtraject
Moord*	Einde PI	84	Afwijkend adres	geen	-	Nee	-	Onrust bij ex-gezin	Politietoezicht
Doodslag	Einde PI	27	GBA-adres	reclassering	-	Ja	Nee	Zorgen ketenpartners	Woonruimte regelen om veiligheid gezin te waarborgen
Zware mishandeling	Einde PI	30	GBA-adres	reclassering	ex-vriendin	Ja	Nee	Bedreiging van slachtoffer	Confrontatie met mededader voorkomen, politietoezicht
Pedoseksueel delict	Einde PI	18	GBA-adres	reclassering	eigen kinderen	Ja	Nee	Persoonsgegevens gepubliceerd	Afspraken met ex-gedetineerde: verhuizing
Doodslag	Einde PI	180	GBA-adres	geen	-	Ja	Ja	Altijd advies	Gesprek burgemeester met betrokkenen
Moord	Einde PI	24	GBA-adres	geen	neef	Ja	-	Altijd advies	Mediation en gebiedsverbod
Doodslag	Einde PI	24	Opvang	geen	-	Ja	Nee	Altijd advies	Begeleiding straathoekwerk, opvang
Mishandeling	Einde PI	18	Onbekend	geen	-	-	-	Altijd advies	Politietoezicht, nazorg en indien nodig interventieteam
Aanranding	Einde PI	4	Ombekend	geen	-	-	-	Altijd advies	Gebiedsverbod
Niet geregistreerd	Verlof PI	-	GBA-adres	geen	ex-vrouw	Ja	-	Altijd advies	Politietoezicht
Doodslag*	Verlof PIJ	23	GBA-adres	geen	-	-	Nee	Mogelijke onrust	Politietoezicht en restricties verlof
Pedoseksueel delict	Einde PIJ	95	Andere gemeente	geen	zus	Nee	-	Altijd advies	Contact met andere gemeente, verzoek om analyse door reclassering
Pedoseksueel delict	Verlof tbs	120	Onbekend	geen	-	Nee	Ja	Zorgen ketenpartners	Opvang en nazorg
Bedreiging	Verlof tbs	40	Andere gemeente	geen	-	-	-	Altijd advies	Verhuizing
Diefstal en brandstichting	Verlof tbs	95	Open instelling	geen	-	-	-	Altijd advies	Politietoezicht

\* Het advies heeft niet geleid tot maatregelen.

Bron: dossieronderzoek Regioplan

## 4.2 Maatregelen door de burgemeester

### 4.2.1 Welke meldingen leiden tot maatregelen?

Er worden naar aanleiding van 23 van de 34 uitgebrachte adviezen een of meerdere maatregelen genomen. Naast maatregelen die gebaseerd zijn op adviezen worden in vijf gevallen maatregelen genomen, zonder dat daar een specifiek advies van de gemandateerde persoon aan vooraf gaat, zodat het totale aantal meldingen met een of meerdere maatregelen 28 wordt. De meldingen komen binnen via verschillende informatiestromen. In 23 gevallen gaat het om de beëindiging van reguliere detentie. In twee gevallen gaat het om verlof van een PIJ'er. In drie gevallen was er sprake van verlof van een tbs'er. Tabel 4.4 geeft dit overzicht, samen met de kenmerken van de meldingen die uiteindelijk tot een maatregel hebben geleid.

In elf van de onderzochte gevallen (34) wordt een advies niet vertaald naar openbare-ordemaatregelen. Dat heeft meerdere redenen. In vier gevallen wordt de terugkerende ex-gedetineerde al door een ketenpartner gevolgd (los van de pilot BIJ). In drie gevallen gaat de ex-gedetineerde naar een opvanglocatie, waar hij onder toezicht staat. In twee gevallen blijven maatregelen uit, omdat de ex-gedetineerde toch naar een andere gemeente vertrekt. Ten slotte wordt in twee gevallen door de gemeente een strikte scheiding tussen openbare-orderisico's en recidiverisico's aangehouden. Omdat er geen aantoonbaar openbare-orderisico is, worden er geen maatregelen genomen.

In tien gevallen (van de 28 gevallen waarin een maatregel wordt genomen) zijn door de rechter al bijzondere voorwaarden opgelegd, die een toezichtskader geven. Toch worden aanvullende maatregelen om de openbare orde te bewaken nodig geacht. In dertien van de 28 gevallen keert de ex-gedetineerde terug naar het GBA-adres in de gemeente. Drie ex-gedetineerden keren terug op een vooraf gemeld adres. Drie andere ex-gedetineerden zullen na detentie terugkeren naar een opvanghuis in de gemeente. Weer drie personen zullen naar een andere gemeente verhuizen (als deel van de opgelegde maatregel). Ten slotte zijn er nog vier personen van wie onbekend is waar zij gaan wonen en twee personen waarvan bekend is dat zij geen vaste woon- of verblijfplaats hebben (een van hen betreft een vreemdeling).

Bij 11 van de gevallen is bekend dat het slachtoffer een bekende van de dader is. Dat percentage ligt op alle 109 meldingen vrijwel gelijk. In meer dan de helft van de gevallen waarin maatregelen worden genomen is bekend dat het slachtoffer in de gemeente woont, terwijl dat geldt voor 37 procent van alle gevallen. Opvallend genoeg is slechts bij zeven van de 28 risicogevalen maatschappelijke onrust ten tijde van het incident geregistreerd.



Slechts twee maatregelen zijn te kwalificeren als een bestuurlijke maatregel van de burgemeester. Het gaat daarbij in beide gevallen om een gebiedsverbod op grond van artikel 172, derde lid Gemeentewet. Een dergelijk gebiedsverbod wordt voor maximaal drie maanden opgelegd voor een specifiek afgebakend gebied. Bij de overige maatregelen is er sprake van persoonlijke betrokkenheid van de burgemeester. In zes gevallen gaat de burgemeester persoonlijk het gesprek aan met dader en/of slachtoffer(s). In de overige gevallen doet de burgemeester een beroep op zijn of haar formele of informele netwerk: er worden maatregelen genomen in overleg met andere gemeenten (5 keer), ketenpartners (9 keer), woningcorporaties (3 keer) en/of de politie (21 keer).

**Tabel 4.4 Kenmerken van 28 meldingen die tot maatregelen hebben geleid**

Delict	Informatie	Detentie (mnd)	Terugkeer	Bijzondere voorwaarden	Relatie slachtoffer	Slachtoffer gemeente	Onrust incident	Gedrag detentie	Maatregel
Pedoseksueel delict	Einde PI	6	GBA-adres	Reclassering	pupil	Nee	-	-	Andere gemeente geïnformeerd en politietoezicht
Doodslag	Einde PI	6	GBA-adres	Geen	-	Ja	-	Goed	Huisbezoek en politietoezicht
Doodslag	Einde PI	180	GBA-adres	Geen	-	Ja	Ja	-	Gesprek met nabestaanden
Doodslag	Einde PI	20	Opvang	Reclassering	-	-	-	-	Opvang geregeld en politietoezicht
Zeden	Einde PI	48	GBA-adres	Reclassering	-	Ja	-	-	Plan ketenpartners en politietoezicht
Zware mishandeling	Einde PI	13	GBA-adres	Reclassering	-	Ja	Ja	Goed	Plan ketenpartners en politietoezicht
Moord	Einde PI	24	GBA-adres	Geen	neef	Ja	-	Goed	Mediation en gebiedsverbod
Zware mishandeling	Einde PI	-	Aangegeven adres	Geen	-	-	-	Slecht	Plan ketenpartners en politietoezicht
Doodslag	Einde PI	24	Opvang	Geen	-	Ja	Nee	Slecht	Begeleiding straathoekwerk, opvang
Mishandeling	Einde PI	18	Onbekend	Geen	-	-	-	Slecht	Politietoezicht
Aanranding	Einde PI	4	Onbekend	Geen	-	-	-	-	Gebiedsverbod
Verkrachting	Einde PI	16	Zwerft	Meldplicht	-	Nee	-	Goed	Huisvesting, informeren potentieel slachtoffer, dagbesteding en politietoezicht
Moord	Einde PI	95	Andere gemeente	Geen	-	Ja	Ja	Goed	Verhuizing andere gemeente, informeren ouders slachtoffer, informeren school, nazorgaanbod, communicatieplan
Aanranding	Einde PI	5	Onbekend	Reclassering	-	Ja	Ja	Goed	Huisvesting, gedragsveranderend traject, dagbesteding en politietoezicht
Moord	Einde PI	7	Vreemdeling	Geen	ex-vrouw	Ja	-	Slecht	Gesprekken kinderen, ex, contact hulpverlening (huiselijk geweld), bezoek gedetineerde en politietoezicht
Doodslag	Einde PI	27	GBA-adres	Reclassering	-	Ja	Nee	Goed	Politietoezicht
Zware mishandeling	Einde PI	30	GBA-adres	Reclassering	ex-vriendin	Ja	Nee	Slecht	Verhuizing andere gemeente
Pedoseksueel delict	Einde PI	18	GBA-adres	Reclassering	eigen kinderen	Ja	Nee	Goed	Verhuizing andere gemeente
Verkrachting*	Einde PI	28	GBA-adres	Reclassering	zus	Ja	-	-	Gesprek slachtoffers en politietoezicht
Verkrachting*	Einde PI	32	GBA-adres	Geen	-	Nee	Ja	-	Gesprek slachtoffers en politietoezicht

**Tabel 4.4 Kenmerken van 28 meldingen die tot maatregelen hebben geleid**

Delict	Informatie	Detentie (mnd)	Terugkeer	Bijzondere voorwaarden	Relatie slachtoffer	Slachtoffer gemeente	Onrust incident	Gedrag detentie	Maatregel
Pedoseksueel delict*	Einde PI	56	GBA-adres	Geen	broer	Ja	-	-	Politietoezicht
Aanranding*	Einde PI	12	Aangegeven adres	Geen	-	-	-	Slecht	Politietoezicht
Niet geregistreerd	Verlof PI	-	GBA-adres	Geen	ex-vrouw	Ja	-	Slecht	Plan ketenpartners en politietoezicht
Pedoseksueel delict	Einde PIJ	95	Andere gemeente	Geen	zus	Nee	-	Goed	Andere gemeente geïnformeerd en politietoezicht
Verkrachting*	Verlof PIJ	12	Aangegeven adres	Geen	-	Ja	-	-	Politietoezicht
Diefstal en brandstichting	Verlof tbs	95	Open instelling	Geen	-	-	-	Slecht	Politietoezicht
Pedoseksueel delict	Verlof tbs	120	Onbekend	Geen	-	Nee	Ja	Goed	Huisvesting en politietoezicht
Bedreiging	Verlof tbs	40	Andere gemeente	Geen	-	-	-	-	Politietoezicht

\* Er wordt een maatregel genomen zonder dat deze wordt geadviseerd.

Bron: dossieronderzoek Regioplan

#### 4.2.2 De beslissing van de burgemeester

We vroegen de gemandateerde personen in hoeverre hun adviezen door de burgemeester worden opgevolgd. In zeventien van de 23 onderzochte gemeenten wordt het advies van de gemandateerde persoon tot een of meerdere maatregelen altijd door de burgemeester opgevolgd. In vier gemeenten is nooit een advies opgesteld, dus kon de vraag niet worden beantwoord. Twee gemandateerde personen geven aan dat hun advies niet altijd wordt opgevolgd door de burgemeester.

In de gemeenten waar adviezen van de gemandateerde persoon nooit opgevolgd werden (2), ging het in iedere gemeente om één geval. In de ene gemeente werd de burgemeester geadviseerd geen maatregelen te nemen, omdat dit de bevoegdheden van de burgemeester te buiten ging. De burgemeester heeft uiteindelijk besloten wel een maatregel te nemen. Voor de zedendelinquent in kwestie is een woning gezocht op een andere plaats dan in eerste instantie voorzien was. In de andere gemeente speelde een vergelijkbaar geval. Ook hier adviseerde de gemandateerde persoon om geen maatregelen te nemen. De burgemeester wilde echter een zedendelinquent weren uit de gemeente en hem een gebiedsverbod opleggen.

Opvallend is dat uit het dossieronderzoek blijkt dat 11 van de 34 adviezen aan de burgemeester waarin maatregelen zijn voorgesteld, uiteindelijk niet tot maatregelen hebben geleid. Dit komt niet overeen met de bevinding in de interviews waaruit blijkt dat slechts in twee gevallen een advies niet is opgevolgd (zoals uit het voorgaande blijkt overigens beide keren in een situatie, waarin een gemandateerd persoon adviseert geen maatregelen te nemen en de burgemeester beslist wel een maatregel te nemen).

Maatregelen moeten maatschappelijke onrust bij de terugkeer van ex-gedetineerden voorkomen. De maatregelen zijn doorgaans gericht op het beschermen van slachtoffers (twee gemeenten) of de buurt waarin een ex-gedetineerde terugkomt (twee gemeenten) geven gemandateerden en burgemeesters in interviews aan. Een burgemeester stelt dat de ex-gedetineerde zich in de gaten gehouden moet voelen. Twee burgemeesters geven expliciet aan dat maatregelen op de wisselwerking tussen dader en slachtoffer/buurt gericht zijn. De nadruk ligt op het kweken van wederzijds begrip en waar dat niet lukt, worden de beide partijen tegen elkaar beschermd. Ten slotte geeft een burgemeester aan dat maatregelen gericht waren op het voorkomen van media-aandacht voor de terugkeer van een ex-gedetineerde. In geen van de gemeenten is uiteindelijk een openbare-ordeprobleem ontstaan. In een gemeente was wel sprake van maatschappelijke onrust rondom de mogelijke terugkeer van een zedendelinquent (zie casus 1). De gemeente heeft ervoor gezorgd dat aan deze persoon in een andere gemeente een woning werd toegewezen. Dit is geruisloos gebeurd en verdere maatschappelijke onrust of problemen zijn uitgebleven.

**Casus 1 Geslaagde maatregel**

In een gemeente wordt een man veroordeeld voor seksueel misbruik binnen zijn gezin. De buurt waarin de man woonachtig is, weet van zijn veroordeling en is tevens op de hoogte van het aflopen van zijn straf. Een actiegroep die het gemunt heeft op pedoseksuelen verspreidt flyers in de buurt, als de man bijna vrij komt. Ook worden zijn persoons- en delictgegevens via het internet verspreid.

De gemandateerde persoon van deze gemeente adviseert de burgemeester de man te begeleiden naar een andere woning, buiten de gemeente. De burgemeester heeft deze verhuizing in overleg met een collega-burgemeester geregeld. De man is verhuisd naar een andere gemeente en dit is zonder maatschappelijke onrust verlopen.

### 4.3 Handelingsperspectief en meerwaarde pilot

In de 23 onderzochte gemeenten zijn de respondenten (zowel burgemeesters, waar gesproken, als gemandateerd personen) van zestien gemeenten van mening dat het handelingsperspectief voor burgemeesters door de informatiestroom wordt verruimd. De redenen die zij daarvoor aandragen zijn verschillend. Zeven gemeenten zeggen door de informatiestroom een betere informatiepositie te hebben en daarmee een breder handelingsperspectief. Acht gemeenten stellen dat het feit dat meldingen tijdig binnenkomen, zorgt voor meer voorbereidingstijd en daarmee voor een ruimer handelingsperspectief. Eén gemeente geeft aan dat het handelingsperspectief verruimd is doordat de informatiestroom ervoor gezorgd heeft dat ketenpartners in het veiligheidsdomein elkaar beter weten te vinden.

**Casus 2 Beperkt handelingsperspectief**

Een gemeente krijgt de melding van het KLPD over een geweldsdelinquent. Het KLPD stelt dat er geen aanwijzingen zijn dat maatschappelijke onrust te verwachten valt. De lokale politie verwacht wel onrust. Het slachtoffer van de poging tot doodslag woont namelijk in dezelfde straat als waar het terugkeeradres van de ex-gedetineerde is. Contact is dus onvermijdelijk. Het slachtoffer heeft meermaals bij de politie aangegeven bang te zijn voor de dader.

Later blijkt dat de man al met verlof is geweest. Een machtiging werd afgegeven voor een ander adres, maar hij sliep gewoon op zijn thuisadres. Het slachtoffer werd hiervan niet op de hoogte gesteld. Het advies van de reclassering is de man elders te huisvesten. Daar zou hij welwillend tegenover staan. Later blijkt dat uitsluitend het geval als de gemeente zijn huis wil onteigenen. Daar is de gemeente niet toe bereid.

De gemandateerde persoon adviseert de burgemeester drie opties: een gebiedsverbod, vervangende huisvesting of geen actie ondernemen. Uiteindelijk is geen actie ondernomen, omdat de (juridische) mogelijkheden hiertoe ontbreken.

Of de informatiestroom daadwerkelijk bijdraagt aan het voorkomen van verstoringen in de sfeer van de openbare orde en veiligheid, is voor gemandateerden en burgemeesters moeilijk te zeggen. Zoals in de vorige

paragraaf al werd besproken, hebben zich geen ernstige openbare-ordeverstoringen voorgedaan. Dat zal in sommige gevallen te wijten zijn aan maatregelen die op grond van de ontvangen informatie zijn genomen. Omdat niet duidelijk is wat er gebeurd zou zijn bij het uitblijven van deze maatregelen, zijn de meeste respondenten voorzichtig in hun antwoord op de vraag of de informatie openbare-ordeverstoringen heeft voorkomen.

Vijf burgemeesters spreken zich uit voor een verdere verruiming van het handelingsperspectief. In drie van deze vijf gemeenten heeft zich in het verleden (voor de pilotperiode) een geval van maatschappelijke onrust voorgedaan naar aanleiding van de terugkeer van een ex-gedetineerde. De burgemeesters van deze gemeenten geven aan dat zij in die gevallen machteloos stonden. De mogelijkheid om maatregelen af te dwingen ontbreekt volgens de burgemeesters. In het geval van ernstige openbare-ordeverstoringen is volgens de drie burgemeesters meer nodig dan het voeren van een vriendelijk gesprek met betrokkenen. Het gaat in die gevallen om ex-gedetineerden die niet bereid zijn vrijwillig mee te werken aan voorgestelde maatregelen, zoals een verhuizing. Dan blijft alleen een dwingend kader over en zijn de mogelijkheden beperkt. Een burgemeester geeft aan dat er bij de eerste toepassing van een gebiedsverbod leergeld is betaald. Het gebiedsverbod werd door de rechter afgewezen, omdat het onvoldoende afgebakend was in tijd en locatie. Gebiedsverboden die na dit vonnis zijn opgelegd hebben de juridische toets wel doorstaan en blijken een nuttig middel om openbare-ordeproblemen te voorkomen.

### **Casus 3 Dwangmiddelen niet vereist**

Een gemandateerde persoon krijgt een ex-gedetineerde gemeld die veroordeeld werd voor een moord. Bij zijn terugkeer wordt geen maatschappelijke onrust verwacht door het KLPD. Wel wordt melding gemaakt van veel media-aandacht rondom het delict. De gemandateerde gebruikt de zogenoemde analysetool maatschappelijke onrust. Daaruit volgt een zeer groot risico. De media-aandacht, maar ook het feit dat er toentertijd onrust was en dat slachtoffers nog in de gemeente wonen, dragen daaraan bij. Uiteindelijk zijn bestuurlijke maatregelen uitgebleven. Er werd in eerste instantie gedacht aan een gebiedsverbod, maar toen de ex-gedetineerde zelf wilde meewerken aan een verhuizing is dit niet nodig geweest. De verhuizing is zonder ruchtbaarheid verlopen en er is geen maatschappelijke onrust ontstaan. De wijkagent heeft aanvullend nog gesproken met nabestaanden.

Acht burgemeesters geven expliciet aan dat het ontbreken van een dwingend karakter van mogelijke maatregelen hun niet in de weg staat om het nodige te doen om de terugkeer van een ex-gedetineerde rustig te laten verlopen. Zij stellen dat de positie van de burgemeester veel mogelijk maakt. Daarbij doelen zij op het gezag dat de functie met zich meebrengt, maar ook op de korte lijnen die de burgemeester heeft naar de relevante ketenpartners.

De (burgemeesters van de) vier grootste gemeenten spreken zich uit voor een andere inrichting van de pilot. Het aantal meldingen loopt in de grote

gemeenten snel op. In de praktijk blijkt het overgrote deel van die meldingen geen risicogeval te zijn. Daarom pleiten de G4 er voor informatie over specifieke geïndiceerde gevallen te ontvangen. Er wordt daarbij gedacht aan de terugkeer van zedendelinquenten en specifieke gevallen waarin door de voorgeschiedenis maatschappelijke onrust te verwachten valt. In die gevallen is ook het handelingsperspectief van de burgemeester volgens hen het grootst.

Door de burgemeesters van de G4 en vijf andere burgemeesters wordt gepleit voor een aanpak aan de voorkant van het strafproces. Daar kan een dwingend juridisch kader worden geëist. Een van de gemandateerde personen van een G4-gemeente geeft aan dat het effectiever is wanneer het risico op maatschappelijke onrust zo vroeg mogelijk in de keten aandacht krijgt. De meest effectieve sturingsmogelijkheden zitten in die fase niet bij gemeenten, maar bij justitie, aldus de gemandateerd persoon.

Vier burgemeesters spreken hun voorkeur uit voor het meenemen van maatregelen, zoals die nu in het kader van de pilot verondersteld worden, in de strafeis. Daarbij zouden burgemeesters op dat moment geconsulteerd kunnen worden over eventueel te verwachten maatschappelijke onrust. De burgemeesters pleiten tevens voor het vaker opleggen van bijzondere voorwaarden. Het is volgens hen onwenselijk dat daders van ernstige delicten in veel gevallen na hun straf zonder voorwaarden aan gemeenten worden overgedragen.

#### **Oordeel van FPC's over (meerwaarde) pilot BIJ**

Tijdens deze evaluatie spraken we met een beleidsmedewerker en bestuurssecretaris van in totaal twee FPC's. Hen is gevraagd hoe zij tegen de pilot BIJ aankijken en of er volgens hen sprake is van een meerwaarde.

De medewerker van een van de FPC's geeft aan geen meerwaarde in de pilot BIJ te zien. Voorheen werd elke patiënt die het centrum verliet, gemeld bij het veiligheidshuis en de politie. Dit gebeurde niet alleen lokaal, maar nationaal. De pilot BIJ voorziet nu in een informatiestroom naar de gemeente, maar dat voegt weinig toe. Het FPC heeft tot op heden geen enkele vraag van gemeenten gehad over de geleverde informatie.

De medewerker van het andere FPC is positiever. Het FPC neemt ook deel aan een andere pilot waarin een gemeente wordt geïnformeerd over het verlot van tbs'ers. Deze pilot is inhoudelijk anders van aard omdat er casusoverleggen worden gehouden met FPC, OM en gemeente over elke met verlot gaande tbs'er. Dat is in de pilot BIJ niet mogelijk wegens de grote aantallen. De ervaring, ook met de pilot BIJ, is dat de gemeenten graag worden geïnformeerd over de verloten en waar mogelijk risico's willen beperken. De tijdsinvestering van het FPC wat betreft de pilot BIJ valt mee en daarmee wegen de baten voor gemeenten op tegen de kosten van het FPC.

Daarnaast: er zijn geen signalen ontvangen over eventuele nadelige gevolgen voor de resocialisatie van tbs'ers, maar wel signalen dat de pilots bijdragen aan de risicoafweging en het beperken van eventuele openbare-ordeproblemen. Een aandachtspunt is nog wel de privacykwestie: veel FPC's in Nederland willen geen informatie delen vanuit privacyoogpunt. Daarom moeten de kaders duidelijker worden gemaakt en is het goed om de meerwaarde aan te tonen, aldus de medewerker.

In vergelijking van de twee pilots wordt tevens gesteld dat de casusoverleggen van de andere pilot erg waardevol zijn. In die gesprekken komen de eigenaardigheden van de casus aan bod wat behulpzaam is bij de risicoafweging. In het kader van de pilot BIJ is er geen sprake van een casusoverleg waarin het FPC aanzit. Het is niet duidelijk in hoeverre sec het delen van de informatie daarom leidt tot een adequate risicoafweging.

#### 4.4 Uitvoeringskosten en neveneffecten

In 17 van de 23 gemeenten doen respondenten uitspraken over de mate waarin de opbrengst van de informatiestroom opweegt tegen de benodigde inspanningen en kosten bij gemeenten en de uitvoeringsorganen. In 7 van deze gemeenten stellen respondenten dat de resultaten van de pilot niet opwegen tegen de uitvoeringskosten die deze met zich meebrengt.

Argumenten die genoemd worden, zijn:

- Ketenpartners worden onnodig bevroegd, hetgeen extra processtappen en tijd kost. Dit terwijl de informatie die aan ketenpartners gevraagd wordt ook bij JustID en het KLPD bekend is. Deze partijen delen de informatie niet om privacyredenen. Omdat de informatie via een andere weg de gemeente toch bereikt, wordt dit een krampachtige vorm van privacybescherming gevonden (twee gemeenten).
- De hoeveelheid werk per melding staat in de meeste gevallen niet in verhouding tot het resultaat. Alleen in specifieke gevallen (vaak meldingen van zedendelinquenten) zijn de uitvoeringskosten wel de moeite waard (vier middelgrote gemeenten).

In 10 gemeenten staan respondenten positiever tegenover de pilot en weegt de hoeveelheid werk in de beleving van de respondenten wel op tegen de resultaten ervan. Respondenten noemen daarvoor de volgende argumenten:

- Doordat er meer tijd is voorafgaand aan de vrijlating van de gedetineerde, kunnen kosten bespaard worden. In het verleden werd bijvoorbeeld wel eens gezorgd voor persoonsbeveiliging bij de terugkeer van een ex-gedeteneerde. Nu kan de terugkeer beter (en goedkoper) voorbereid worden (één gemeente).
- De pilot kost erg weinig tijd en heeft al goede resultaten opgeleverd (drie kleine gemeenten).
- De pilot heeft, ondanks een ruime tijdsbesteding, meerwaarde. De verbeterde informatiepositie van de burgemeester is het waard (drie gemeenten).
- Door samenwerking met ketenpartners (binnen het Veiligheidshuis) koste de pilot voor de gemandateerde persoon weinig tijd. De pilot wordt geïntegreerd in bestaande aanpakken in het Veiligheidshuis (drie gemeenten).



Als negatieve punten van de pilot worden door individuele respondenten genoemd:

- Ketenpartners willen (zeker in risicogeveallen) alle informatie hebben. Het is voor de gemandateerde lastig om af te bakenen wie geïnformeerd mag worden en wie niet.
- Omdat er erg veel gevallen zijn, is het gevaar aanwezig dat de aanpak na verloop van tijd verslapt.
- Gemandateerde personen worden nog onvoldoende gericht geïnformeerd. Daardoor worden ambtenaren en ketenpartners soms onnodig belast met veel werk.
- De wijkagent werd via een andere route ook geïnformeerd door het KLPD en vroeg de gemandateerde waarom er geen maatregelen genomen werden. De wijkagent was echter bewust niet geconsulteerd, omdat openbare-orderisico's niet voor de hand lagen. Recidiverisico's waren er wel, maar de gemandateerde meent dat de bevoegdheid om daar iets aan te doen juist bij de politie ligt.

Positieve neveneffecten worden vaker genoemd:

- Twee respondenten geven aan dat nu het openbare-ordeperspectief meegenomen wordt door ketenpartners, waar dat eerder niet gebeurde.
- Drie andere respondenten noemen de verbeterde samenwerking met ketenpartners als neveneffect van de pilot.



## 5 BEANTWOORDING VAN DE ONDERZOEKSVRAGEN

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen beantwoord.

### A. Hoe wordt de informatie door de gemandateerde personen in de gemeenten gebruikt?

1. Hoeveel meldingen en adviezen werden er per werkproces (per periode) door JustID en het KLPD aan gemandateerde personen toegestuurd? Zijn altijd beide aanwezig?

Uit de registratie van het KLPD blijkt dat er in de periode 1 januari 2011 tot en met 1 november 2011 in totaal 530 meldingen zijn verstuurd. In vijf gevallen is er geen informatierapport aan de gemeente gestuurd. Drie keer was de reden dat de betrokkene na detentie werd uitgezet. In de twee overige gevallen is de reden van het niet verstrekken van een informatierapport niet in de registratie vermeld. Ruim 70 procent van de informatierapporten had betrekking op het werkproces einde reguliere detentie, iets meer dan een kwart op verlof reguliere detentie, twee procent op verlof PIJ en twee procent op verlof tbs. De melding van JustID en het KLPD-advies zijn niet altijd in de gemeentelijke dossiers te vinden. In 4 van de 109 onderzochte dossiers was noch een JustID-melding noch een KLPD-advies aanwezig. Daarnaast waren er acht dossiers zonder JustID-melding en tien dossiers zonder KLPD-advies. Dat betekent dat 20 procent van de dossiers (verdeeld over 9 gemeenten) op het punt van de basisinformatie niet volledig is. In één gemeente is dat het gevolg van bewust beleid, omdat informatie wordt vernietigd wanneer deze niet meer nodig is. In de andere gemeenten is dat niet het geval. De omissies kunnen niet aan aanloopproblemen worden toegeschreven, omdat een deel van de gemeenten met onvolledige dossiers al langere tijd aan de pilot deelneemt.

2. Welk deel (aantal, percentage) van de JustID- en KLPD-informatie per werkproces werd verwerkt tot een advies aan de burgemeester?

In 63 van de 109 onderzochte dossiers/BIJ-meldingen is er een advies uitgebracht aan de burgemeester. Daarvan hadden er vijftig betrekking op de informatiestroom (werkproces) einde PI, drie op verlof PI, zeven op verlof PIJ en drie op verlof tbs. In bijna de helft van 63 adviezen (29 adviezen) wordt voorgesteld om geen maatregelen te treffen. Dat er toch een advies is uitgebracht, heeft te maken met de gekozen werkwijze: in deze gemeenten worden alle meldingen standaard tot een advies aan de burgemeester verwerkt. Bij de overige 34 adviezen is er sprake van risico's en worden maatregelen geadviseerd.

Het is op basis van de steekproeftrekking voor het dossieronderzoek niet mogelijk om het aantal dossiers met adviezen aan burgemeesters rechtstreeks

aan het aantal JustID-meldingen te relateren. Toch is er wel een goede indicatie te geven, omdat het dossieronderzoek vrijwel alle dossiers met risico's, adviezen en maatregelen omvat. Betrokken op het totaal aantal meldingen is er bij ongeveer 12 procent van de meldingen sprake van adviesrapporten. Bij ongeveer 6 procent van de meldingen worden maatregelen geadviseerd.

3. Welke JustID- en KLPD-informatie leidde wel/niet tot een advies aan de burgemeester en waarom deze wel/niet?

JustID- en KLPD-informatie leidt op zichzelf niet tot een advies aan de burgemeester. De informatie is daarvoor te beperkt en is er ook niet voor bedoeld. JustID- en KLPD-informatie vormt een startpunt voor een risicobeoordeling door de burgemeester. Wel zijn in de meldingen kenmerken van terugkerende ex-gedetineerden en verlofgangers opgenomen die samenhangen met adviezen. Ten eerste valt op dat er relatief vaak adviezen worden uitgebracht bij terugkerende ex-gedetineerden en verlofgangers die voor zedendelicten zijn veroordeeld. Bij hen worden als gevolg van de terugkeer relatief vaak openbare-ordeproblemen verwacht. Dit betekent echter niet dat er weinig adviezen zijn bij terugkerende ex-gedetineerden en verlofgangers die voor geweldsdelicten zijn veroordeeld. Weliswaar is er bij hen relatief minder vaak sprake van adviezen, maar in absolute zin hebben de meeste adviezen betrekking op de terugkeer na geweldsdelicten (meestal moord of doodslag). Ten tweede geldt dat er vaker een advies wordt opgesteld bij langere detentieduren (en in het algemeen dus bij zwaardere delicten). Ten derde blijkt dat er relatief vaak adviezen worden opgesteld als er bijzondere voorwaarden aan de terugkerende ex-gedetineerde of verlofganger zijn opgelegd. Bij deze adviezen is er overigens minder vaak een maatregel van de burgemeester nodig, omdat er vanuit de justitieketen al in acties is voorzien.

4. Werd de JustID- en KLPD-informatie voor een advies wel/niet nog aangevuld met andere informatie? Zo ja, welke?

In alle onderzochte gemeenten worden de meldingen met informatie van lokale ketenpartners verrijkt. Alle gemandateerde personen consulteren de regiopolitie voor nadere informatie over de persoon en/of het delict. In twee gemeenten blijft het daarbij en in één gemeente wordt uitsluitend aanvullend navraag bij de reclassering gedaan. In alle andere gemeenten worden meer dan drie lokale partners geconsulteerd. In volgorde van meest genoemd zijn dat: de reclassering, 'de partners' in het Veiligheidshuis, de politie, het Openbaar Ministerie, de coördinator nazorg, GGZ/verslavingszorg, een interne gemeentelijke afdeling en de penitentiaire inrichting. Binnen gemeenten blijkt het aantal partners waarbij informatie is verzameld van melding tot melding te verschillen. Dit is in overeenstemming met de aansluitvoorwaarden, die voor elke nieuwe melding een nieuwe afweging over het delen van informatie

voorschrijven. Hiermee wordt recht gedaan aan de proportionaliteitseis (in hoeverre is het nodig om informatie met anderen te delen?). Toch zijn er ook gemeenten die bij alle meldingen standaard navraag doen bij hun partners. Hiermee wordt niet aan de proportionaliteitseis voldaan, omdat er geen individuele afweging is, zoals die wel door de aansluitvoorwaarden van de pilot is voorgeschreven.

5. Wat was de inhoud van de adviezen aan de burgemeester?

In 34 van de onderzochte dossiers zijn maatregelen voorgesteld. In 24 van deze 34 gevallen wordt (extra) politietoezicht geadviseerd. Vaak wordt dit gecombineerd met adviezen ten aanzien van de leefgebieden van de ex-gedetineerde. Het gaat daarbij om maatregelen die in het kader van de nazorg aan ex-gedetineerden ook genomen worden en waarbij rekening gehouden wordt met eventuele openbare-orderisico's. De maatregelen zijn dan dus vaak gericht op de ex-gedetineerde zelf. In drie dossiers krijgt de burgemeester ook het advies om met slachtoffers te spreken.

In zeven adviezen wordt geadviseerd de ex-gedetineerde te laten verhuizen naar een andere gemeente. Ten slotte wordt in drie gevallen een bestuursrechtelijk gebiedsverbod geadviseerd.

**B. In hoeverre leidt de informatie tot acties van de burgemeester?**

6. Welk deel (aantal, percentage, per werkproces) van de adviezen aan de burgemeester leidde tot een actie of maatregel door de burgemeester in de sfeer van openbare orde en veiligheid?

Er worden naar aanleiding van 23 van de 34 uitgebrachte adviezen een of meer maatregelen genomen. Naast maatregelen die gebaseerd zijn op adviezen worden in vijf gevallen maatregelen genomen, zonder dat daar een specifiek advies van de gemandateerde persoon aan voorafgaat. In totaal zijn er dus bij 28 terugkerende ex-gedetineerden of verlofgangers maatregelen genomen. In 23 van deze gevallen gaat het om terugkeer na beëindiging van reguliere detentie. In twee gevallen gaat het om verlof van een PIJ'er. In drie gevallen was er sprake van verlof van een tbs'er. Daarbij moet vermeld worden dat deze laatste informatiestroom ten tijde van het onderzoek slechts zeer beperkt operationeel was.

Het is op basis van de steekproeftrekking voor het dossieronderzoek niet mogelijk om het aantal dossiers met maatregelen rechtstreeks aan het aantal JustID-meldingen te relateren. Toch is er, net als bij het aantal adviezen, wel een goede indicatie te geven, omdat het dossieronderzoek vrijwel alle dossiers met maatregelen omvat. Betrokken op het totaal aantal meldingen worden er in 6 procent van alle gevallen maatregelen geadviseerd.

7. Welke adviezen leidden wel/niet tot een actie of maatregel van de burgemeester en waarom deze wel/niet?

De adviezen die tot een maatregel van de burgemeester leiden worden gekenmerkt door twee factoren:

- dader en slachtoffer kennen elkaar;
- ten tijde van het gepleegde delict is onrust ontstaan.

In dergelijke gevallen wordt een (vrijwillige) verhuizing of een (gedwongen) gebiedsverbod vaak de enige mogelijkheid geacht om de ex-gedetineerde uit de buurt van het slachtoffer te houden of nieuwe maatschappelijke onrust te voorkomen.

De adviezen die leiden tot andere acties hebben betrekking op gevallen waarin sprake is van enig recidiverisico. Daarbij worden politie en hulpverlening ingeschakeld, maar blijven andersoortige maatregelen van de burgemeester uit.

In ongeveer een derde van de gevallen worden uiteindelijk geen maatregelen naar aanleiding van de adviezen genomen. Hiervoor bestaan vier redenen:

- de terugkerende ex-gedetineerde wordt al door een ketenpartner gevolgd (los van de pilot BIJ);
- de ex-gedetineerde keert terug naar een opvanglocatie waar hij onder toezicht staat;
- de ex-gedetineerde vertrekt alsnog naar een andere gemeente;
- de burgemeester houdt een strikte scheiding aan tussen openbare-orderisico's en recidiverisico's. In dit geval worden geen maatregelen genomen, terwijl er wel een recidiverisico bestaat, maar niet direct een openbare-orderisico als gevolg van de terugkeer.

8. Waaruit bestonden deze acties of maatregelen door de burgemeester en wat was het beoogde en uiteindelijke resultaat?

Twee maatregelen zijn te kwalificeren als een bestuurlijke maatregel van de burgemeester. Het gaat daarbij in beide gevallen om een gebiedsverbod op grond van de Gemeentewet. In zes gevallen gaat de burgemeester een persoonlijk gesprek aan met de dader en/of het slachtoffer(s). Verder worden er maatregelen genomen in overleg met andere gemeenten (5 keer), ketenpartners (9 keer), woningcorporaties (3 keer) en/of de politie (21 keer). Maatregelen betreffen met name (politie)toezicht en het zoeken van passende woonruimte (waar nodig: verhuizing).

De maatregelen die door de burgemeester genomen worden, hebben als beoogd resultaat het voorkomen van een confrontatie tussen de ex-gedetineerde en slachtoffers of buurtbewoners. Dat is in alle onderzochte gevallen gelukt.

Acties van de politie of de hulpverlening zijn gericht op de beheersing van het gedrag van de ex-gedetineerde, met name het voorkomen van recidive. Het effect hiervan zal pas op de langere termijn duidelijk worden.

### C. Hoe verlopen de dossiervorming, de registratie, het delen en de terugkoppeling van informatie vanuit de ontvangende gemeenten?

9. Werd de informatie (uitsluitend) gebruikt voor het beoogde doel of ook voor andere doeleinden? Zo ja, voor welke doeleinden?
10. Werd de informatie (uitsluitend) gebruikt door de beoogde gebruikers of ook door anderen? Zo ja, door welke anderen?

Uit het onderzoek zijn geen signalen naar voren gekomen dat de informatie voor andere doeleinden dan de risicobeoordeling en het identificeren van noodzakelijke maatregelen wordt gebruikt. Het is wel zo dat informatie onder ogen kan komen van organisaties zonder dat dit strikt noodzakelijk is. Het kleinste risico bestaat in de gemeenten die weinig partners consulteren of die dat stapsgewijs doen (bijvoorbeeld eerst navraag bij de politie en alleen consultatie van andere organisaties als er uit het overleg met de politie indicaties voor risico's naar voren komen). Met name in (grotere) gemeenten waar om redenen van efficiëntie voor een standaardwerkwijze bij het consulteren van ketenpartners is gekozen, bestaat een grote kans dat BIJ-informatie onnodig bij andere organisaties terecht komt. 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 valt waarover in de pilot BIJ informatie wordt uitgewisseld. 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.

Binnen de gemeentelijke organisatie is de toegang tot de BIJ-informatie in de meeste gevallen afgeschermd, zodat alleen gemandateerde personen (en eventueel de burgemeesters) over de informatie kunnen beschikken.

Daarnaast zijn er gemeenten die uit praktische overwegingen aan meer personen toegang verlenen. Het gaat om medewerkers van de afdeling openbare orde en veiligheid of de staf van de burgemeester. Tenslotte zijn er twee gemeenten waar de informatie wordt ontsloten in de digitale systemen van het Veiligheidshuis of een veiligheidsoverleg. Alle partners hebben dan toegang tot de informatie. Dit is in strijd met de aansluitvoorwaarden.

11. Hoe was de kwaliteit en de volledigheid van de dossiers van JustID, het KLPD en gemeenten? In hoeverre kwamen de kwaliteit en volledigheid van de dossiers van de betrokken partijen overeen?

De omvang van de dossiers in de gemeenten varieert sterk, met name in relatie tot de risicobeoordeling. Dossiers van meldingen zonder risico bevatten zeer weinig informatie; dossiers waarin sprake is van risico's zijn uitgebreid en goed gedocumenteerd. Ze zijn niet altijd volledig, omdat de JustID-melding of het KLPD-advies in twintig procent van de dossiers blijkt te ontbreken. De

dossiers zijn veelal opgebouwd uit twee delen, een deel met (meestal digitale) documenten en een deel met e-mailberichten.

In hoeverre de KLPD- en de JustID-registratie volledig zijn, kon in dit onderzoek niet beoordeeld worden.

12. In welke mate en op welke wijze rapporteerden gemeenten aan JustID terug over de benutting van de informatie en de al dan niet getroffen acties/maatregelen?

In ruim de helft van de gemeenten zegt de gemandateerde persoon dat er standaard een ontvangstbevestiging van de melding naar JustID wordt gestuurd. In een derde van de gemeenten gebeurt dat systematisch niet; in de overige gemeenten gebeurt het soms wel en soms niet.

Uit het dossieronderzoek blijkt dat de terugkoppeling (voor zover die plaatsvindt) per e-mail gebeurt en dat daarvoor de door de projectgroep BIJ aangereikte standaardtekst wordt gebruikt.

Terugkoppeling aan JustID over genomen maatregelen is niet in de aansluitvoorwaarden vastgelegd en vindt ook niet plaats. De gemandateerde personen zien hier ook geen meerwaarde van.

Terugkoppeling (per e-mail) aan het KLPD over het ontvangen van de informatie en het al dan niet nemen van maatregelen is een verplichting die opgenomen is in de aansluitvoorwaarden van de pilot+ BIJ. Daarnaast worden gemeenten er onderaan elke melding door het KLPD op gewezen. Elf van de 23 gemandateerde personen geven aan dat zij het KLPD een terugkoppeling sturen over het ingeschatte risico en de ondernomen acties. Uit de dossiers blijkt zelden dat terugkoppeling is gegeven. Dat wil echter niet zeggen dat terugkoppeling altijd achterwege is gebleven.

13. Hoe verliep het toezicht door de accountantsdiensten van de gemeenten op het proces van JustID-informatie en KLPD-adviezen? Wat waren de resultaten en opbrengsten van dit toezicht?

In geen van de onderzochte gemeenten heeft de gemeentelijke accountantsdienst toezicht uitgeoefend op de gemeentelijke uitvoering van de informatieverwerking. Dit is niet conform de aansluitvoorwaarden van het project BIJ. Gezien de gesignaleerde risico's is dit een serieuze tekortkoming.



**D. Wat vinden de burgemeesters van hun handelingsperspectief in relatie tot de informatiestromen?**

14. In hoeverre zijn gemandateerde personen en burgemeesters van mening dat de JustID-informatie en de KLPD-adviezen betrouwbaar en tijdig zijn?

Twee derde tot driekwart van de gemeenten vindt de KLPD- en JustID-informatie betrouwbaar en tijdig. Respondenten die daar anders over oordelen, geven aan dat in sommige gevallen het terugkeeradres en/of de datum van terugkeer/verlof niet blijkt te kloppen. Hier speelt mee dat in sommige gevallen de ex-gedetineerden vanuit een Penitentiair Programma al eerder zijn teruggekeerd in de gemeente, bijvoorbeeld met elektronisch toezicht. Ook wordt aangegeven dat verlofzaken niet tijdig genoeg worden gemeld om deze adequaat te kunnen voorbereiden.

15. In hoeverre zijn gemandateerde personen en burgemeesters van mening dat JustID en KLPD servicegericht en bereikbaar zijn?

Er zijn door de respondenten geen opmerkingen gemaakt over een eventueel gebrek aan service of bereikbaarheid van het KLPD en JustID. Het wordt door de gemandateerde personen gewaardeerd dat er door deze partijen (telefonisch) contact wordt opgenomen met de gemeente wanneer het een late melding/melding van een verlof betreft of reeds verstuurd informatie wijzigt (zoals de datum van het einde van detentie). Daarnaast wordt het, door de gemandateerde personen die contact hebben opgenomen met het KLPD, op prijs gesteld dat zij telefonisch nadere informatie kunnen ontvangen. De informatie in de rapporten van het KLPD is beperkt tot het afgesproken format in het kader van de informatiestroom. Veel gemandateerde personen hebben de indruk dat er bij het KLPD meer relevante informatie beschikbaar is, maar dat deze niet systematisch wordt gedeeld. Hier is sprake van een zekere spanning tussen het doel van de informatiestromen (het attenderen van burgemeesters op de terugkeer van bepaalde categorieën ex-gedetineerden en verlofgangers) en de hoeveelheid informatie die nodig is voor de lokale risicobeoordeling. Volgens de opzet van de pilot is het adviesrapport van het KLPD niet meer dan (extra) service aan de burgemeesters, maar zeker geen vervanging van lokale informatieverzameling. Het KLPD is zelfs gestopt met het raadplegen van regiokorpsen, omdat daarmee dubbel werk werd uitgevoerd. Bovendien kan lokaal meer informatie van regiokorpsen worden verkregen dan centraal.

16. In hoeverre zijn gemandateerde personen en burgemeesters van mening dat het handelingsperspectief voor burgemeesters door de informatiestroom werd verruimd?

Meer dan twee derde van de gemandateerde personen en burgemeesters is van mening dat de voorwaarden voor optreden zijn verbeterd. Dit komt door de verbeterde informatiepositie (door de informatiestroom en informatie van ketenpartners naar aanleiding daarvan) en de ruimere voorbereidingstijd. De informatiestroom als zodanig verandert niets aan de maatregelen die burgemeesters kunnen treffen; voor zover er maatregelen genomen kunnen worden, is er meer gelegenheid om ze te overdenken en voor te bereiden.

17. In hoeverre zijn gemandateerde personen en burgemeesters van mening dat de informatiestroom bijdraagt aan het voorkomen van verstoringen in de sfeer van openbare orde en veiligheid?

Gemandateerde personen en burgemeesters geven aan dat zij niet goed kunnen beoordelen of de informatiestroom daadwerkelijk bijdraagt aan het voorkomen van verstoringen in de sfeer van de openbare orde en veiligheid. De algemene tendens van de antwoorden is echter positief. Er hebben zich in de onderzoeksperiode geen ernstige openbare-ordeverstoringen voorgedaan.

Dat kan te wijten zijn aan maatregelen die op grond van de ontvangen informatie zijn genomen. Omdat niet duidelijk is wat er gebeurd zou zijn bij het uitblijven van deze maatregelen, bestaat hierover geen zekerheid.

18. In hoeverre zijn gemandateerde personen en burgemeesters van mening dat de informatiestroom leidt tot positieve en/of negatieve neveneffecten? Welke neveneffecten zijn dat?

Zowel gemandateerde personen als burgemeesters noemen in interviews positieve en negatieve neveneffecten van de informatiestroom. Twee gemandateerden wijzen op de nadelen van de omvang van de informatiestroom. Het verzamelen en verwerken van informatie kost veel tijd en doordat er bij de meeste meldingen geen risico's worden geïdentificeerd, kan de aandacht voor de aanpak verslappen.

Het belangrijkste positieve neveneffect dat genoemd wordt is dat de samenwerking met ketenpartners door de pilot op gang is gekomen of is verbeterd en er nu een titel bestaat om, bij risico op openbare-ordeproblemen, informatie lokaal te delen. Het openbare-ordeperspectief wordt nu in afwegingen meegenomen.

Een negatief neveneffect kan zijn dat burgemeesters impliciet verantwoordelijk worden voor het voorkomen van recidive. Dit neveneffect is in de interviews niet expliciet benoemd, maar volgt uit de verwevenheid van recidiverisico's en openbare-ordevraagstukken, die wel regelmatig besproken is.

Tenslotte is er door de respondenten in geen enkele gemeente een gevaar van stigmatisering gesignaleerd. Zij vinden dat er door de manier van werken voldoende waarborgen zijn om stigmatisering te voorkomen.

19. In hoeverre zijn gemandateerde personen en burgemeesters van mening dat de opbrengst van de informatiestroom (baten) opweegt tegen de benodigde inspanningen en kosten bij gemeenten en de uitvoeringsorganen?

In driekwart van de gemeenten stellen de respondenten dat de resultaten opwegen tegen de uitvoeringskosten van de pilot.

In de overige gemeenten oordelen de respondenten dat de uitvoeringskosten hoger zijn dan de baten. Twee gemandateerde personen stellen dat zij onnodig ketenpartners bevragen en dat dit extra processtappen en tijd kost, terwijl de informatie die aan ketenpartners gevraagd wordt ook bij JustID en het KLPD bekend zou zijn. Zij vinden dus dat de uitvoering efficiënter zou kunnen verlopen door meer informatie op centraal niveau te verzamelen.

Eerder is aangegeven dat dit in strijd is met de uitgangspunten van de pilot. In vier gemeenten vinden respondenten dat de uitvoeringskosten alleen in bepaalde gevallen (zoals bij zedendelinquenten of tbs) de moeite waard zijn. Indirect pleiten zij dus voor een (verdere) beperking van de doelgroep van de pilot.

20. In hoeverre zijn gemandateerde personen en burgemeesters van mening dat het handelingsperspectief van de burgemeester nog verder dient te worden verruimd? Indien van toepassing: waarmee en waarom?

Vijf van de geïnterviewde burgemeesters spreken zich uit voor een verdere verruiming van het handelingsperspectief. In drie van de vijf gemeenten heeft zich in het verleden (voor de pilotperiode) naar aanleiding van de terugkeer van een ex-gedetineerde een geval van maatschappelijke onrust heeft voorgedaan. De burgemeesters van deze gemeenten geven aan dat zij in die gevallen machteloos stonden: zij vonden dat zij te weinig mogelijkheden hadden om maatregelen af te dwingen.

Acht burgemeesters geven expliciet aan dat het ontbreken van een dwingend karakter van mogelijke maatregelen hun niet in de weg staat om het nodige te doen om de terugkeer van een ex-gedetineerde rustig te laten verlopen. Zij stellen dat de positie van de burgemeester veel mogelijk maakt. Daarbij doelen zij op het gezag dat de functie met zich meebrengt, maar ook op de korte lijnen die de burgemeester heeft naar de relevante ketenpartners en die gebruikt kunnen worden voor diverse praktische (en pragmatische) maatregelen en acties..

**E. In hoeverre leiden de informatiestromen tot een verbetering van de informatiepositie van burgemeesters en een verbetering van hun handelingsperspectief bij het voorkomen van openbare ordeproblemen rond te terugkeer van ex-gedetineerden in hun gemeente?**

21. In welke mate en op welke onderdelen verlopen de informatiestromen wel/niet zoals bedoeld? Wat zijn de redenen hiervoor?

De informatiestroom tot de gemeente loopt grotendeels zoals bedoeld. Er zijn vaste formats opgesteld voor de informatievoorziening, waarvan in de praktijk niet of nauwelijks wordt afgeweken. Doordat een vast format wordt gehanteerd is de informatievoorziening volgens gemandateerden niet altijd even bruikbaar. Zij wijzen op de melding van personen die reeds in een penitentiair programma zitten en dus al eerder onbegeleid op straat aanwezig waren. Daarnaast worden verlopen relatief laat gemeld en zijn er opstartproblemen met de tbs-informatiestroom.

De informatiestroom binnen de gemeente verloopt naar zijn aard minder systematisch, want is afhankelijk van de werkwijze van individuele personen. Daarom zal in de ene gemeente volgens een andere systematiek een risicoafweging gemaakt worden dan in de andere gemeente. Ook de mate waarin tot maatregelen wordt besloten verschilt dus. Ten slotte delen gemandateerde personen persoonsgegevens vaak met een vaste groep ketenpartners. Daarmee wordt de proportionaliteitseis, zoals geformuleerd in de aansluitvoorwaarden, niet altijd in acht genomen. Dit is de belangrijkste afwijking van de aansluitvoorwaarden. Daarnaast verloopt de terugkoppeling

van de meldingen (naar JustID) en van de geïdentificeerde risico's en genomen maatregelen (naar het KLPD) zeer onvolledig. Veel gemandateerde personen zien hier het nut niet van in.

22. In hoeverre hebben de verkregen informatie en adviezen direct geleid tot specifieke acties van burgemeesters om maatschappelijke onrust te voorkomen of te verkleinen?

Op basis van de verkregen informatie en de door gemandateerde personen opgestelde adviezen zijn er in 28 (van de 109 onderzochte) gevallen maatregelen genomen. In de meeste gevallen wordt op basis van de verkregen informatie ambtelijk opgetreden of wordt een zaak aan politie of hulpverlening overgedragen. Waar de burgemeester wel maatregelen treft, gebeurt dat in twee van de 109 onderzochte gevallen door een gebiedsverbod uit te vaardigen. Bij de overige maatregelen is er sprake van andere maatregelen. In zes gevallen gaat de burgemeester persoonlijk het gesprek aan met dader en/of slachtoffer(s).

23. Welke acties of maatregelen worden getroffen? Waarom deze? Waarom wordt geen actie ondernomen of maatregel getroffen?

Naast acties van de politie en hulpverleningsinstanties wordt er vrijwel altijd gekozen voor maatregelen die de ex-gedetineerde moeten overtuigen vrijwillig mee te werken aan een verhuizing of anderszins buiten de omgeving van slachtoffers en buurtbewoners terug te keren in de maatschappij. Soms wordt voor dit type maatregelen gekozen, omdat een dwangkader niet voorhanden is. In andere gevallen lijkt overtuigen de beste manier om maatschappelijke onrust te voorkomen. Waar dit niet voldoende is en dwangmaatregelen nodig zijn, lopen enkele burgemeesters in beginsel tegen juridische onmogelijkheden aan. Waar maatregelen geheel uitblijven, is dat uitsluitend omdat zij niet nodig geacht worden.

24. In welk opzicht dragen de JustID- en de KLPD-informatie, naar het oordeel van 'de burgemeesters', wel/niet bij aan het vergroten van hun handelingsperspectief?

De meerderheid van de burgemeesters vindt dat de informatie de voorwaarden voor tijdig en adequaat handelen vergroot. Het feit dat zij eerder en op gezette tijden op de hoogte worden gesteld van terugkerende ex-gedetineerden draagt daaraan bij. De inhoud van de meldingen van JustID en KLPD doet dit niet zozeer. Zonder de lokale verrijking van de ontvangen informatie geeft de informatie vooral een last. De burgemeester is dan op de hoogte van iets waar hij of zij niets mee kan. Door de informatie lokaal te verrijken, wordt een dossier gevormd op basis waarvan de burgemeesters doorgaans in staat zijn daar waar dat nodig geacht wordt actie te ondernemen.

25. Hoe is het gesteld met de dossiervoering en terugrapportage naar JustID en het project BIJ?

Gemeenten rapporteren meldingen beperkt terug aan JustID. Er wordt daarnaast zeer beperkt over maatregelen teruggerapporteerd aan het KLPD, terwijl deze verplichting in de aansluitvoorwaarden voor de pilot is opgenomen. Drie gemeenten geven aan in het kader van de informatiestroom contact te hebben gehad met het projectteam BIJ. Dossiers naar aanleiding van meldingen waarbij risico's worden geïdentificeerd geven inzicht in de wijze waarop verdere informatie is verzameld en zijn soms zeer uitgebreid. Wat betreft de volledigheid weten we dat sommige documenten (meldingen JustID en adviezen KLPD) in een deel van de dossiers ontbreken. Eén gemeente schoont dossiers onmiddellijk nadat is vastgesteld dat er geen risico's zijn.

26. Hoe is het gesteld met het toezicht door de gemeentelijke accountantsdiensten en andere bedrijfsvoeringsaspecten?

In geen van de onderzochte gemeenten heeft de gemeentelijke accountantsdienst toezicht uitgeoefend op de gemeentelijke uitvoering van de informatiestroom. Dit is niet conform de aansluitvoorwaarden. Gezien de risico's van het ruimer delen van informatie dan noodzakelijk (en dus toegestaan) is dit een serieus probleem.

## 6 CONCLUSIE

### 6.1 Uitbouw naar robuuste en meer complete informatiestromen

In de eerste fase van de pilot, toen nog de pilot BIVGEG genoemd, is voorzichtig gestart met de verstrekking van informatie over terugkerende ex-gedetineerden aan de burgemeesters van zeventien gemeenten. Preciezer gezegd: de informatie wordt verstrekt aan een ambtenaar (gemandateerde persoon) die door de burgemeester is aangewezen. In de tweede fase van de pilot, de pilot+ BIJ die in dit onderzoek centraal staat, is de informatieverstrekking verder uitgebouwd. De kring van deelnemende gemeenten is op vrijwillige basis gegroeid tot 87 op 1 oktober 2011, waaronder alle gemeenten met meer dan 100.000 inwoners. Het aantal informatiestromen is vergroot: naast informatie over ex-gedetineerden wordt nu ook informatie verstrekt over gedetineerden met verlof uit een PI, over verlof na een PIJ-maatregel en over verlof bij tbs. De informatieverstrekking is wettelijk verankerd en verloopt volgens een vaste gestandaardiseerde werkwijze. Dat geldt met name voor de informatiestroom over beëindigingen. De informatieverstrekking over verlof bij tbs is nog niet goed op gang gekomen. In de periode van 1 januari tot en met 1 november 2011 is in totaal 530 keer informatie over een terugkerende ex-gedetineerde of verlofganger aan de deelnemende gemeentes verstrekt.

### 6.2 Daadwerkelijk gebruik: geen pro forma uitwisseling

De informatie wordt in de gemeenten gebruikt. Het is dus geen pro forma informatiestroom. In alle onderzochte gemeenten wordt informatie ingewonnen bij de regiopolitie naar aanleiding van de melding. Daarnaast worden in de grote meerderheid van de gemeenten ook andere ketenpartners geconsulteerd over de achtergronden van de gemelde personen, al dan niet in het verband van een veiligheidshuis of een veiligheidsoverleg. De betrokken partners kunnen bijvoorbeeld zijn: de reclassering, het Openbaar Ministerie, de coördinator nazorg van de gemeente, de verslavingszorg en de PI. Gemandateerde personen hebben 63 keer een advies aan de burgemeester uitgebracht. In een beperkt aantal (meest kleinere) gemeenten gebeurt dit standaard over alle terugkerende ex-gedetineerden/verlofgangers. In de meeste gemeenten wordt het advies uitgebracht indien er door de gemandateerde persoon op basis van alle verzamelde informatie een risico voor de openbare orde is ingeschat. Risico's worden relatief vaak verondersteld bij de terugkeer van zedendelinquenten. In absolute zin wordt het grootste aantal risicogevoallen ingeschat onder ex-gedetineerden en verlofgangers die voor geweldsdelicten zijn veroordeeld. Naast zedendelicten leiden meldingen over personen met een lange detentieduur en bijzondere voorwaarden relatief vaak tot een advies aan de burgemeester.

### **6.3 63 adviezen over risico's, 34 geadviseerde maatregelen, 28 feitelijke maatregelen**

De 63 adviezen aan burgemeesters bevatten in 34 gevallen het advies om maatregelen te nemen. Meestal ging het om politietoezicht, gecombineerd met maatregelen gericht op de leefgebieden van de ex-gedetineerden/verlofgangers. In zeven gevallen werd verhuizing geadviseerd, drie keer een gebiedsverbod en drie keer een gesprek met slachtoffers. In 28 gevallen heeft de burgemeester daadwerkelijk een maatregel genomen. Dit waren situaties waarin ex-gedetineerden/verlofgangers terugkeerden naar een woning in de buurt van de slachtoffers en situaties waar, ten tijde van het delict, onrust was ontstaan. Bij de adviezen waarin niet tot een maatregel van de burgemeester werd geadviseerd, is toch vaak sprake van de inschakeling van politie en/of hulpverlening om de terugkeer in goede banen te leiden.

De informatieverstrekking leidt in ongeveer 12 procent van de gevallen tot adviezen aan de burgemeester omdat risico's zijn vastgesteld; in ongeveer 6 procent van de gevallen treft de burgemeester maatregelen om openbare-ordeproblemen te voorkomen.

### **6.4 Gegevens worden voor het beoogde doel gebruikt...**

Dat ex-gedetineerden of verlofgangers naar gemeenten terugkeren, is bij de gemeenten ook zonder de onderzochte informatiestroom reeds bekend omdat dit nodig is voor nazorg. Nazorg is gericht op het voorkomen van recidive. Nazorgcoördinatoren worden geacht iedere ex-gedetineerde op dezelfde wijze te helpen. Daarom krijgen zij geen delictgegevens geleverd. De informatiestroom in het kader van BIJ, die wel delictgegevens bevat, is gescheiden van de informatie die in het kader van nazorg aan de gemeenten wordt verstrekt. Nazorggegevens worden in alle onderzochte gemeenten door gemandateerde personen gebruikt om een risico-inschatting te maken. In het onderzoek zijn geen gegevens naar voren gekomen die erop wijzen dat de BIJ-gegevens worden gebruikt voor andere dan de beoogde doelen (voorkomen van openbare-ordeproblemen).

### **6.5 ...maar zijn niet volledig afgeschermd**

Hoewel uit de interviews niet blijkt dat BIJ-gegevens voor andere doelen dan het voorkomen van openbare-ordeproblemen zijn gebruikt, is het niet zo dat in het kader van de pilot+ BIJ geleverde delictgegevens nooit bij anderen bekend worden zonder dat daar noodzaak voor bestaat. Ten eerste geldt dat in sommige gemeenten gemandateerde persoon en nazorgcoördinator één en dezelfde persoon zijn. Dit vereist dat deze persoon de functies en de bijbehorende informatiestromen goed blijft scheiden. Er is in het kader van dit onderzoek niet onderzocht of dit in de praktijk ook gebeurt. Ten tweede wordt



op grond van de BIJ-meldingen navraag gedaan bij ketenpartners. Dit gebeurt in principe zonder vermelding van het delict, maar de ketenpartners kunnen uit de informatievraag afleiden dat het om een BIJ-melding gaat en dat de betreffende ex-gedetineerde/verlofganger dus een zedendelict of een ernstig geweldsdelict heeft gepleegd. Dit pleit voor terughoudendheid bij het uitzetten van informatievragen door de gemandateerde personen bij ketenpartners. In plaats van het standaard benaderen van alle partners, zou een volgtijdelijke benadering kunnen worden gekozen, waarbij in een aantal stappen duidelijk kan worden of er risico's zijn. Nazorgpartners worden dan pas geïnformeerd als er daadwerkelijk een risico wordt ingeschat, en horen niets over het delict als dat niet nodig blijkt te zijn. In twee gemeenten worden BIJ-gegevens standaard gedeeld met de partners in veiligheidshuis of veiligheidsoverleg, *voordat* er een risico is vastgesteld. Dit betekent dat BIJ-gegevens in bredere kring bekend worden dan strikt noodzakelijk is. Toezicht op de verwerking van de gegevens door een gemeentelijke auditdienst is er tot dusverre in geen van de onderzochte pilotgemeenten. Evenmin bestaan er concrete auditplannen. Dit is onwenselijk en in strijd met de aansluitvoorwaarden van de pilot.

## 6.6 Oude en nieuwe gegevens

Net als in de eerste evaluatie van de pilot is opnieuw gebleken dat in gemeenten met een operationeel veiligheidsoverleg in veel gevallen al gegevens over een terugkerende gedetineerde bekend zijn, ook het delict dat een terugkerende gedetineerde/verlofganger heeft gepleegd. Het is overigens niet zeker dat dergelijke gegevens altijd ook in de gemeentelijke registraties zijn opgenomen. In ieder geval biedt het project BIJ nu een wettelijke basis voor de verwerking van de gegevens en zorgt BIJ ervoor dat gemeenten de gegevens, mits ze de juiste procedures hanteren, op een juridisch verantwoorde wijze kunnen gebruiken.

## 6.7 Gebruik van gegevens is maatwerk

Gemeenten verschillen in de wijze waarop zij tot de vaststelling van risico's en de noodzaak van maatregelen komen. Zoals eerder is vermeld, kan het per gemeente verschillen welke bronnen (ketenpartners) worden ingeschakeld. Vervolgens is de vraag hoe de informatie van ketenpartners wordt gewogen. In een deel van de gemeenten wordt een stoplichtenmodel gebruikt, waarin op systematische wijze naar een conclusie over het risico kan worden toegewerkt. Indien er een risico wordt vastgesteld is het vervolgens maatwerk of en zo ja welke maatregelen kunnen worden genomen. Hiervoor bestaan nog geen beslismodellen. In overige gemeenten is niet alleen het denken over maatregelen, maar ook het beoordelen van risico's een niet-gestructureerd proces.

## 6.8 Een sterkere informatiepositie

Door de informatiestromen is de informatiepositie van de burgemeesters versterkt. Dit geldt met name voor de grootste (en langstlopende) informatiestroom met betrekking tot beëindigingen van reguliere detentie. De reden is dat informatie tijdig wordt geleverd, in principe twee maanden voor de terugkeer. Dit zorgt ervoor dat er tijd is om risico's af te wegen en maatregelen te bedenken en voor te bereiden. Dit blijkt onder andere als burgemeesters de huidige situatie vergelijken met problemen die zich in het pre-BIJ-tijdperk in hun gemeente hebben voorgedaan. Een sterk punt is dus de voorbereiding op mogelijke problemen. Enkele burgemeesters vinden dat hun informatiepositie niet alleen temporeel, maar ook inhoudelijk door de BIJ-informatiestroom verbeterd zou moeten worden. Zij vinden dat het KLPD en JustID over informatie beschikken die nu niet standaard wordt gedeeld. Vanuit de filosofie van het project BIJ is het structureel delen van meer informatie niet logisch. BIJ zorgt voor informatie over de terugkeer, waarna een lokale beoordeling van risico's voor de openbare orde kan worden gemaakt en een lokale voorbereiding op eventuele problemen mogelijk wordt. Vanuit het lokale perspectief wordt ook steeds beoordeeld welke aanvullende informatie nodig is. Door gebruik te maken van het lokale netwerk van ketenpartners kan meer gericht informatie worden verzameld dan mogelijk is vanuit landelijke stromen. Het KLPD heeft de centrale informatievoorziening voor de informatierapporten aan burgemeesters om deze reden zelfs verminderd. De regiopolitie kan meer informatie verschaffen dan het KLPD, met name over zedendelinquenten en zeker over mogelijke onrust in de terugkeeromgeving. Ter voorkoming van dubbel werk zoekt het KLPD dus niet meer in bestanden van regiokorpsen. Informatieverstrekking over de terugkeer van verlofgangers heeft in de huidige praktijk niet het grote voordeel van tijdigheid. De feitelijke terugkeer volgt soms zeer snel op de beslissing over verlof. Er is dan niet of nauwelijks ruimte voor de gemandateerde persoon om de informatiepositie te benutten, ketenpartners te bevragen en zo nodig voor de burgemeester om maatregelen te nemen.

## 6.9 Informatiepositie en handelingsperspectief

Een belangrijke vraag is of de sterkere informatiepositie ook tot een verbeterd handelingsperspectief leidt. Voor zover er voldoende tijd is tussen informatieverstrekking en terugkeer (met name bij beëindigingen van reguliere detentie) zijn er in ieder geval betere mogelijkheden voor een adequate voorbereiding op de terugkeer. De vraag is of er ook maatregelen kunnen worden genomen. Op dit punt bleek in de eerdere evaluatie van de voorloper van BIJ, BIVGEG, sprake van een tweedeling: ongeveer de helft van de geïnterviewde burgemeesters achtte de bevoegdheden om te kunnen optreden vooralsnog toereikend; de andere helft vond dat de bevoegdheden tekortschoten. Deze tweedeling is ook in het huidige onderzoek nog zichtbaar. De bevinding kan nu wat meer gespecificeerd worden:

- 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;
- in enkele gevallen wilden burgemeesters afwijken van het advies om geen maatregelen te nemen, maar zagen zij vervolgens toch geen kans om maatregelen te treffen door het ontbreken van voldoende juridische basis om een besluit te nemen.

We stellen vast dat er nog weinig ervaring is met overleg tussen burgemeesters en het Openbaar Ministerie over mogelijkheden en onmogelijkheden om in specifieke gevallen voorwaarden aan de invrijheidstelling of het verlot te verbinden. Dit zou een ervaren tekort aan bevoegdheden gedeeltelijk kunnen ondervangen.

## 6.10 BIJ, privacy en resocialisatie

Zorgen over stigmatisering, met negatieve gevolgen voor de resocialisatie van ex-gedetineerden en verlofgangers, zijn we in het onderzoek in de gemeenten niet meer zo sterk tegengekomen als in het onderzoek naar de pilot BIVGEG. In wezen is stigmatisering een thema dat kan spelen als informatie wordt gedeeld met ketenpartners terwijl dat niet noodzakelijk (en dus proportioneel) is. Als er risico's worden geïdentificeerd en maatregelen worden genomen om openbare-ordeproblemen te voorkomen, is dat mede in het belang van de terugkerende ex-gedetineerde of verlofganger. Als er geen risico's zijn, horen zo weinig mogelijk instanties van de BIJ-gegevens op de hoogte te komen. Als dat wel gebeurt, zou dat negatieve gevolgen voor resocialisatie kunnen hebben. Eerder is wel aangegeven dat extra aandacht voor het afschermen van gegevens zeker geen onnodige luxe is. Met name bij een aantal forensisch-psychiatrische centra bestaat weerstand tegen de informatieuitwisseling. Toch zijn er eerdere ervaringen op kleinere schaal (in de pilot Zoet), die aangeven dat informatie-uitwisseling en samenwerking de resocialisatie ten goede kunnen komen.<sup>1</sup> Deze ervaring laat zien dat wellicht niet zozeer het principe van informatie-uitwisseling in het geding is, maar eerder de schaal waarop het gebeurt en het vertrouwen dat de lokale partners zorgvuldig en doelgericht (doelgebonden) met de informatie omgaan. Bij de pilot Zoet is er een een-op-eenrelatie tussen fpc en gemeente, terwijl voor BIJ een relatie tussen alle fpc's en alle (deelnemende) gemeenten aan de orde is. Deze informatieuitwisseling is grootschaliger en ook meer afstandelijk, waardoor het vertrouwen in een zorgvuldige omgang met de gegevens, in volledige overeenstemming met de aansluitvoorwaarden van de pilot, cruciaal is. Hiervoor is een hogere mate van naleving van de aansluitvoorwaarden

---

<sup>1</sup> De pilot Zoet (Zicht op Enschedese Tbs-gestelden) behelst een nieuwe structuur voor informatie-uitwisseling en afstemming over tbs-gestelden, het zogenoemde (lokale) casuïstiekoverleg.

belangrijk. Hier komt opnieuw het belang van audits bij gemeenten naar boven: de audits (zoals voorgeschreven door de aansluitvoorwaarden) en rapportage daarover kunnen helpen om het benodigde vertrouwen te realiseren.

### **6.11 Recidive en openbare orde: sluipende uitbreiding van verantwoordelijkheid?**

Bij de beoordeling van risico's bij de terugkeer van ex-gedetineerden en verlofgangers blijkt de kans op recidive een belangrijke rol te spelen. Dit lijkt vanzelfsprekend, maar dat is niet zonder meer het geval. BIJ-informatie is bedoeld om maatregelen te kunnen nemen ter voorkoming van verstoring van de openbare orde en maatschappelijke onrust als gevolg van de terugkeer van ex-gedetineerden en verlofgangers. Deze maatregelen passen binnen het takenpakket van de burgemeester, die verantwoordelijk is voor de algemene preventie van openbare-ordeproblemen. De openbare orde kan bijvoorbeeld verstoord worden als een ex-gedetineerde na een veroordeling voor een gewelds- of zedendelict naar een gemeente terugkeert en in de buurt van een slachtoffer komt te wonen. Er kan dan onrust ontstaan, die te maken heeft met verontwaardiging of angst en die tot publiciteit, bijeenkomsten, demonstraties en zelfs delicten tegen de ex-gedetineerde of verlofganger kan leiden. De onrust is het gevolg van de terugkeer van de ex-gedetineerde en niet van een delict dat hij (na terugkeer uit detentie) eventueel pleegt. Onrust kan zelfs ontstaan als het recidiverisico nihil is. In het onderzoek is echter gebleken dat de terugkeer en het recidiverisico niet los van elkaar worden gezien. Bij de beoordeling van risico's voor de openbare orde speelt de kans op recidive een belangrijke rol. Met andere woorden: 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. De burgemeester gaat bij een dergelijk risico dat volgt uit een recidiverisico maatregelen nemen, die de verstoring van de openbare orde tegengaan. Het gaat dan niet meer om algemene preventie, maar om speciale preventieve maatregelen gericht op (de mogelijke daden van) een persoon. Die maatregelen komen er feitelijk op neer dat wordt getracht te voorkomen dat de ex-gedetineerde recidiveert. Er wordt bijvoorbeeld voor gezorgd dat een zedendelinquent niet in kinderrijke buurten wordt gehuisvest of de gemeente zorgt samen met de politie voor een vorm van toezicht op een geweldsdelinquent. De burgemeester neemt dus een verantwoordelijkheid tot bestuurlijke preventie van ernstige gewelds- of zedendelicten op zich, vanuit een verantwoordelijkheid voor het voorkomen van openbare-ordeproblemen die het gevolg van dergelijke delicten zouden kunnen zijn. De verantwoordelijkheid van de burgemeester voor openbare orde en veiligheid wordt hierdoor sluipend opgerekt. Het proces is moeilijk te keren, omdat het recidiverisico in de praktijk niet of nauwelijks los is te zien van de gevolgen van de terugkeer zelf. Het is immers mogelijk dat recidive een openbare-ordeprobleem tot gevolg zal hebben. Interessant is dat het

KLPD bij zijn risicobeoordeling wel een scherp onderscheid maakt tussen verwachte openbare-ordeproblemen als gevolg van de terugkeer en overige problemen. Dit leidt overigens tot kritiek vanuit de gemeenten, die de risicobeoordeling van het KLPD te beperkt vinden. Risico's voortvloeiend uit eventuele recidive worden namelijk grotendeels buiten beschouwing gelaten. Het verantwoordelijkheidsprobleem rond recidive speelt vooral bij de terugkeer van ex-gedetineerden en minder bij verlof, omdat de officier van justitie in de verloffase verantwoordelijk blijft voor de terugkerende persoon. Dat neemt niet weg dat de burgemeester ook hier een verantwoordelijkheid kan voelen die verder gaat dan de terugkeersituatie zelf.

## 6.12 Besluit

Samenvattend concluderen we dat de BIJ-informatiestroom goed vorm heeft gekregen, robuust is (althans voor de onderdelen die al echt operationeel zijn), zorgt voor een versterking van het overleg met ketenpartners en de informatiepositie van burgemeesters verbetert. Door de verstrekking van de informatie kunnen de burgemeesters zich voorbereiden op eventuele problemen en, indien nodig, maatregelen treffen om deze te voorkomen. Er zijn op grond van interviews met burgemeesters en gemandateerde personen aanwijzingen dat de bevoegdheden van burgemeesters tekortschieten, waardoor zij niet altijd de maatregelen kunnen nemen die zij nodig achten. Mogelijk zijn hierin verbeteringen aan te brengen door een intensiever overleg met het Openbaar Ministerie over het opleggen van voorwaarden bij de invrijheidsstelling en bij verlof. Een belangrijk bijverschijnsel van BIJ is dat burgemeesters ook verantwoordelijk dreigen te worden voor het voorkomen van recidive door terugkerende ex-gedetineerden, hetgeen niet de bedoeling van BIJ is, maar in de praktijk moeilijk tegen te gaan is. Ten slotte is er (nog steeds) een dreiging van het ruimer delen van bijzondere persoonsgegevens in de uitvoeringspraktijk dan door de regels wordt toegestaan. Controle hierop is er nauwelijks.



## BIJLAGEN





## BIJLAGE 1

### Lijst met gebruikte afkortingen

BIJ	Bestuurlijke Informatie Justitiabelen
BIVGEG	Bestuurlijke informatievoorziening gemeenten inzake ex-gedetineerden
BSD	Bureau Selectie en Detentiebegeleiding
BSN	Burgerservicenummer
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
FPC	Forensisch-psychiatrisch centrum
G4	Grootste vier gemeenten van Nederland
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie
JJI	Justitiële jeugdinrichting
JustID	Justitiële Inlichtingendienst
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
OM	Openbaar Ministerie
OOV	Openbare orde en veiligheid
PI	Penitentiaire Inrichting
PIJ	Plaatsing in een Inrichting voor Jeugdigen
Tbs	Terbeschikkingstelling
VI	Voorwaardelijke invrijheidstelling
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum



**BIJLAGE 2**
**Deelnemende gemeenten aan de pilot+ BIJ. Stand per december 2011**

<b>Naam gemeente</b>	<b>Inwoners op 1-1-2010</b>	<b>Datum start deelname BIJ</b>	<b>Meldingen reguliere detentie**</b>	<b>Meldingen PIJ**</b>	<b>Meldingen TBS**</b>
Aalten	27.500	1-10-2011			
Albrandswaard	24.191	1-10-2011	1		
Alkmaar	93.861	1-3-2011	2	2	
Almelo	72.602	1-2-2011	6	3	1
Almere	188.160	1-1-2011*	12	14	
Alphen a/d Rijn	72.534	1-2-2011	6	2	
Amersfoort	144.862	1-1-2011*	6		
Amsterdam	767.457	1-5-2011	77	22	1
Apeldoorn	155.726	1-2-2011	15	4	1
Appingedam	12.032	1-9-2011			
Arnhem	147.018	1-2-2011	14	3	
Bergen op Zoom	65.845	1-1-2011	4	3	3
Breda	173.299	1-1-2011*	14	6	
Bussum	32.112	1-4-2011			
Coevorden	36.121	1-3-2011	1		
Delfzijl	26.635	1-6-2011			
Den Bosch	139.607	1-2-2011	12		
Den Haag	488.553	1-4-2011	57	10	3
Den Helder	57.403	1-6-2011	5		
Deventer	98.523	1-3-2011	6	1	
Dordrecht	118.480	1-2-2011	11	5	
Duiven	25.593	1-5-2011			
Ede	107.756	1-1-2011	3	2	1
Eindhoven	213.809	1-1-2011*	22	7	
Emmen	109.491	1-3-2011	6		
Enschede	157.052	1-1-2011*	8	7	14
Goes	36.605	1-4-2011	3	3	
Gorinchem	34.663	1-4-2011			
Grave	12.917	1-4-2011			
Groningen	187.298	1-1-2011*	28	6	
Haarlem	149.579	1-5-2011	7	3	
Haarlemmermeer	142.788	1-1-2011	8	2	
Heerlen	89.236	1-3-2011	6	5	1
Helmond	88.291	1-2-2011	6		
Hengelo	80.772	1-2-2011	6	4	2
Hilversum	84.573	1-3-2011	5		
Hoogeveen	54.805	1-1-2011*	3	2	
Hoogezand-Sappemeer	34.754	1-9-2011	4		
Hoorn	70.252	1-7-2011	3		
Houten	47.622	1-3-2011	1		
Kaag en Braassem	25.642	1-5-2011			
Lansingerland	52.565	1-3-2011	1		

Naam gemeente	Inwoners op 1-1-2010	Datum start deelname BIJ	Meldingen reguliere detentie**	Meldingen PIJ**	Meldingen TBS**
Leerdam	20.745	1-5-2011		1	
Leeuwarden	94.073	1-1-2011*	16	2	
Leiden	117.123	1-4-2011	7	2	1
Leidschendam-Voorburg	72.160	1-2-2011		4	
Lelystad	74.628	1-4-2011	4	2	
Lingewaal	10.899	1-4-2011			
Loppersum	10.452	1-7-2011			
Maastricht	118.533	1-1-2011*	2	4	
Middelburg	47.997	1-3-2011	1		
Neder Betuwe	22.553	1-9-2011	2		
Neerijnen	11.880	1-4-2011			
Nieuwegein	60.896	1-2-2011	2	1	
Nijmegen	162.963	1-2-2011	16	3	6
Noord Oostpolder	46.090	1-4-2011	2	3	
Oldambt	39.486	1-10-2011			
Oss	84.043	1-1-2011	4	1	
Purmerend	79.038	1-3-2011	2		
Raalte	36.796	1-5-2011			
Renkum	31.656	1-5-2011	2		1
Rijswijk	46.672	1-2-2011	2		
Roermond	55.212	1-1-2011*	4	2	
Roosendaal	77.566	1-6-2011	2	1	
Rotterdam	605.543	1-5-2011	88	33	10
Schiedam	75.565	1-1-2011*	7	7	
Sittard-Geleen	95.243	1-3-2011	2	4	
Spijkernisse	72.345	1-2-2011	5	1	
Stadskanaal	33.416	1-5-2011	2		
Sûdwest Fryslân	82.250	1-3-2011	9	2	
Tiel	41.192	1-7-2011	2	1	
Tilburg	204.853	1-1-2011*	13	10	
Utrecht	307.081	1-1-2011*	35	4	1
Utrechtse Heuvelrug	48.801	1-2-2011	1		
Veenendaal	62.053	1-2-2011	4		
Venlo	100.301	1-5-2011	4	2	
Vlagtwedde	16.260	1-9-2011			
Vlissingen	44.645	1-2-2011	8	5	
Weesp	17.636	1-6-2011			
Westland	99.717	1-1-2011*	6		
Wijk bij Duurstede	23.157	1-1-2011*	1		
Zaanstad	145.332	1-2-2011	9		
Zaltbommel	26.428	1-9-2011			
Zandvoort	16.632	1-5-2011			
Zeist	60.286	1-4-2011	6		2
Zoetermeer	121.532	1-1-2011*	3	5	1
Zwolle	119.030	1-1-2011*	6	2	3
<b>87 gemeenten</b>	<b>8.489.343</b>	<b>-</b>	<b>648</b>	<b>218</b>	<b>52</b>

\* Gemeente participeerde in de periode 01-09-2009 tot 01-01-2011 de pilot BIVGEG.

\*\* Peildatum meldingen, : 1 april 2012.

Bron: ministerie van Veiligheid en Justitie, projectteam BIJ

**Voorbeeld informatierapport KLPD**


- Korps landelijke politiediensten
- Dienst IPOL

Unit OOV  
Postbus 3016  
2700 KX Zoetermeer

**Informatierapport**
**Project Bestuurlijke Informatie Justitiabelen (BIJ)**
**Informatieverstrekking**

Datum	
Afkomstig van	IPOL / OOV
Aanleiding en inhoud	Betreft de persoon met BSN-nummer:
Status	vertrouwelijk
Ons kenmerk	
Behandelaar	
Bestemd voor	

**Inhoud:**

In de ons ten dienste staande systemen hebben wij geen informatie kunnen vinden, die zou kunnen leiden tot een mogelijke verstoring van openbare orde en veiligheid door de terugkeer van de persoon als bovenbedoeld. Hiervoor zijn onze "eigen" systemen (ook landelijk) bevroegd. Er zijn geen lokale ketenpartners geraadpleegd.

- *Adres en type ex-gedetineerde. Datum vrijlating/verlofmachtiging.*
- *Uitkomsten onderzoek bevolkingsadministratie.*
- *Overige informatie.*

Voor verdere politie-informatie verwijzen wij u naar de regiopolitie, bereikbaar via email.

Graag ontvangen wij antwoord op de volgende vragen:

- wordt de burgemeester in deze zaak geïnformeerd
- zo ja wat is dan het advies
- welke maatregelen worden eventueel genomen.

**Ondertekening**

Zoetermeer	Datum:
------------	--------



**BIJLAGE 4**
**Overzicht van respondenten**
**Tabel B4.1 Overzicht van respondenten vooronderzoek**

<b>Respondent</b>	<b>Organisatie</b>
Dhr. Van 't Eind	Ministerie van Veiligheid en Justitie, projectgroep BIJ
Dhr. Schmidt	Ministerie van Veiligheid en Justitie, projectgroep BIJ
Dhr. Van Delft	Ministerie van Veiligheid en Justitie, projectgroep BIJ
Dhr. Fien	KLPD
Dhr. Mans	KLPD
Dhr. Van der Meer	KLPD
Mevr. Veenema	JustID

**Tabel B4.2 Overzicht van respondenten veldwerk gemeenten**

<b>Gemeente</b>	<b>Respondent</b>	<b>Functie/rol</b>
Amsterdam	Mevr. Nijmeijer	Gemandateerd persoon
	Dhr. Manjoero	Gemandateerd persoon
Rotterdam	Mevr. Kipp	Gemandateerd persoon
Den Haag	Mevr. Haafs	Gemandateerd persoon
	Dhr. Broers	Directeur bestuurszaken
Utrecht	Dhr. Van Seventer	Gemandateerd persoon
Groningen	Dhr. Jongsma	Gemandateerd persoon
Zoetermeer	Dhr. Waaijer	Burgemeester
	Dhr. Denijn	Gemandateerd persoon
Nijmegen	Dhr. Van der Vrande	Gemandateerd persoon
	Dhr. Breuer	Gemandateerd persoon
Zwolle	Mevr. Rada	Gemandateerd persoon
Apeldoorn	Mevr. Boomkamp	Gemandateerd persoon
Breda	Dhr. Van der Velden	Burgemeester
	Dhr. Boelens	Gemandateerd persoon
Eindhoven	Dhr. Van Gijzel	Burgemeester
	Dhr. Van Laanen	Bestuursondersteuner
	Mevr. Kooijmans	Gemandateerd persoon
Leeuwarden	Dhr. Crone	Burgemeester
	Mevr. De Jong	Gemandateerd persoon
Zeist	Dhr. Janssen	Burgemeester
	Dhr. Scheffer	Gemandateerd persoon
	Mevr. Baauw	Coördinator nazorg
Helmond	Dhr. Jacobs	Burgemeester
	Dhr. Wouters	Gemandateerd persoon
	Mevr. Hijl	Gemandateerd persoon
Hoogeveen	Dhr. Loohuis	Burgemeester
	Dhr. Assen	Gemandateerd persoon
Lelystad	Mevr. Horselenberg	Burgemeester
	Mevr. Pjetri	Gemandateerd persoon
Spijkenisse	Mevr. Salet	Burgemeester
	Dhr. Limmen	Gemandateerd persoon
	Mevr. Huisman	Gemandateerd persoon

**Vervolg tabel B4.2**

<b>Gemeente</b>	<b>Respondent</b>	<b>Functie/rol</b>
Hoogezand-Sappemeer	Mevr. Van Mastrigt	Burgemeester
	Mevr. Zeemering	Gemandateerd persoon
Goes	Dhr. Verhulst	Burgemeester
	Dhr. Van Belzen	Gemandateerd persoon
Noordoostpolder	Dhr. Van der Werff	Burgemeester
	Mevr. Wagemans	Gemandateerd persoon
Rijswijk	Mevr. Van der Wel	Burgemeester
	Mevr. Nagy	Gemandateerd persoon
Renkum	Dhr. Gebben	Burgemeester
	Dhr. Steenkamer	Gemandateerd persoon
Utrechtse Heuvelrug	Dhr. Naafs	Burgemeester
	Dhr. Simons	Gemandateerd persoon

**Tabel B4.3 Overzicht respondenten FPC's**

<b>Respondent</b>	<b>Organisatie</b>
Mevr. Willemse	FPC Veldzicht
Dhr. Caglayan	FPC Oldenkotte



**BIJLAGE 5****Weergave online vragenlijst vooronderzoek****Algemeen**

1. De naam van uw gemeente .....
2. Sinds wanneer neemt uw gemeente deel aan het project BIJ?  
.....
3. Heeft u in uw dagelijkse werkzaamheden (buiten het project BIJ) regelmatig contact met de burgemeester?
  - vrijwel dagelijks
  - niet dagelijks, maar tenminste eens per week
  - minder dan eens per week
  - vrijwel nooit
4. Heeft u in uw dagelijkse werkzaamheden regelmatig contact met ketenpartners op het terrein van openbare orde en veiligheid?
  - vrijwel dagelijks
  - niet dagelijks, maar tenminste eens per week
  - minder dan eens per week
  - vrijwel nooit
5. Liggen uw overige werkzaamheden (buiten het project BIJ) op het beleidsterrein openbare orde en veiligheid?
  - geheel of grotendeels
  - deels
  - niet of nauwelijks
6. Bent u op andere terreinen dan het project BIJ gemandateerd, bijvoorbeeld voor het ondertekenen van documenten of het verlenen van vergunningen?
  - ja
  - nee

7. Is er in uw gemeente een Veiligheidshuis?

- ja, in de gemeente
- niet in de eigen gemeente, wel in samenwerking met andere gemeente(n)
- nee

Indien ja:

a. Is het project BIJ bij het Veiligheidshuis ondergebracht?

- ja
- nee

### **Informatie-uitwisseling en –verwerking**

In het project BIJ kan informatie worden uitgewisseld over vier categorieën terugkerende ex-gedetineerden of verlofgangers:

- beëindiging reguliere detentie
- verlof reguliere detentie
- verlof PIJ
- verlof tbs

Bij de informatie-uitwisseling wordt steeds vermeld om welke categorie gedetineerde of verlofganger het gaat.

8. Over hoeveel terugkerende ex-gedetineerden in de categorie “beëindiging reguliere detentie” heeft u van JustID een melding ontvangen?

Aantal .....

Indien >0

- a. Bij hoeveel van deze ex-gedetineerden was er volgens informatie van het KLPD sprake van risico's voor de openbare orde?
- b. Bij hoeveel van deze ex-gedetineerden was er volgens een beoordeling binnen uw gemeente sprake van risico's voor de openbare orde?
- c. Bij hoeveel van deze ex-gedetineerden zijn er maatregelen getroffen om risico's voor de openbare orde te verkleinen (anders dan uitsluitend aandachtsvestiging)?

9. Over hoeveel terugkerende ex-gedetineerden in de categorie “verlof reguliere detentie” heeft u van JustID een melding ontvangen?

Aantal .....

Indien >0

- a. Bij hoeveel van deze ex-gedetineerden was er volgens informatie van het KLPD sprake van risico's voor de openbare orde?
- b. Bij hoeveel van deze ex-gedetineerden was er volgens een beoordeling binnen uw gemeente sprake van risico's voor de openbare orde?
- c. Bij hoeveel van deze ex-gedetineerden zijn er maatregelen getroffen om risico's voor de openbare orde te verkleinen (anders dan uitsluitend aandachtsvestiging)?

10. Over hoeveel terugkerende ex-gedetineerden in de categorie “verlof PIJ” heeft u van JustID een melding ontvangen?

Aantal .....

Indien >0

- a. Bij hoeveel van deze ex-gedetineerden was er volgens informatie van het KLPD sprake van risico's voor de openbare orde?
- b. Bij hoeveel van deze ex-gedetineerden was er volgens een beoordeling binnen uw gemeente sprake van risico's voor de openbare orde?
- c. Bij hoeveel van deze ex-gedetineerden zijn er maatregelen getroffen om risico's voor de openbare orde te verkleinen (anders dan uitsluitend aandachtsvestiging)?

11. Over hoeveel terugkerende personen in de categorie “verlof tbs” heeft u van JustID een melding ontvangen?

Aantal .....

Indien >0

- a. Bij hoeveel van deze personen was er volgens informatie van het KLPD sprake van risico's voor de openbare orde?
- b. Bij hoeveel van deze personen was er volgens een beoordeling binnen uw gemeente sprake van risico's voor de openbare orde?
- c. Bij hoeveel van deze personen zijn er maatregelen getroffen om risico's voor de openbare orde te verkleinen (anders dan uitsluitend aandachtsvestiging)?

### **Eerdere ervaring**

12. Zijn er in uw gemeente, in een periode van circa 5 jaar voor de start van de pilot, openbare-ordeproblemen geweest in relatie tot de terugkeer van ex-gedetineerden?

- Ja, meer dan eens
- Een keer
- Nee
- Weet niet

Dit is het einde van de vragenlijst. Hartelijk dank voor uw antwoorden!

## BIJLAGE 6

### Topiclijsten veldwerk gemeenten

#### Topiclijst gemandateerde personen pilot BIJ

##### **I. Gebruik van de informatie door gemandateerd persoon**

1. Wordt altijd een advies aan de burgemeester opgesteld naar aanleiding van de informatie/melding van JustID/KLPD?
2. Welke bronnen worden gebruikt om een advies op te stellen?
3. In hoeverre is er een vaste systematiek/procedure/model op grond waarvan een advies tot stand komt? Is deze systematiek vastgelegd?
4. Wordt van de vaste systematiek wel eens afgeweken? Zo ja, op welke gronden?
5. Is er een verschillende benadering bij beëindiging- en verlofzaken?
6. Welk deel van de verkregen informatie wordt gebruikt voor een advies aan de burgemeester?
7. Wordt de verkregen informatie ter advisering aangevuld met andere informatie? Zo ja, welke informatie?
8. Wie krijgt de informatie onder ogen?
9. Wat is de inhoud en strekking van een advies aan de burgemeester? (voorbeelden)
10. Wordt de burgemeester reeds geïnformeerd voordat er een advies ligt? Hoe is de betrokkenheid van de burgemeester bij de pilot?

##### **II. Acties van de burgemeester**

11. Welke adviezen hebben geleid tot acties/maatregelen van de burgemeester? Wat bepaalt of en zo ja welke maatregelen worden genomen?
12. Welk deel van de uitgebrachte adviezen leidt vervolgens tot acties/maatregelen van de burgemeester?
13. Welke acties/maatregelen worden genomen? Wat was hun beoogd resultaat en tot welk resultaat hebben zij uiteindelijk geleid?
14. Zijn maatregelen gericht op de (ex-)gedetineerden, hun omgeving, slachtoffers en/of de buurt? Ligt de nadruk op het gedrag van (ex-)gedetineerden en/of reacties op hun terugkeer?
15. Komt het besluit van de burgemeester overeen met het advies?

##### **III. Dossiervorming, terugkoppeling, registratie en delen**

16. Hoe worden gegevens over terugkerende ex-gedetineerden bewaard? Welke gegevens worden bewaard?
17. Wordt de verkregen informatie ook voor andere doeleinden gebruikt dan het beoogde doel?
18. Wordt de verkregen informatie door ketenpartners gebruikt? Zo ja, door welke partners en met welk doel?

19. Vindt er terugkoppeling plaats naar JustID en/of project BIJ? Zo ja, hoe? Leidt dat tot extra informatie?
20. Wordt JustID op de hoogte gesteld van al dan niet getroffen maatregelen op basis van de informatie?

#### **IV. Handelingsperspectief, pilot en meerwaarde**

21. In hoeverre bent u het eens met de stelling dat de burgemeester vanuit zijn verantwoordelijkheid wel het meest geschikte orgaan is om de afweging te maken? Is er een orgaan dat dit volgens u beter zou kunnen? Zo ja, waarom? (genoeg zicht op openbare orde?)
22. In hoeverre is de burgemeester door de verkregen informatie van JustID en KLPD beter in staat om adequaat te handelen bij de terugkeer van ex-gedetineerden?
23. Hoe zou het handelingsperspectief van de burgemeester volgens u (nog) verder verruimd kunnen worden? Zijn de bestaande bevoegdheden voldoende?
24. In hoeverre bent u van mening dat de informatiestroom bijdraagt aan het voorkomen van verstoringen in de sfeer van openbare orde en veiligheid? Is de burgemeester beter in staat risico's af te wegen dan voor de pilot? (voorbeelden pre-pilot vs. pilot)
25. Zijn er (positieve of negatieve) neveneffecten aan te wijzen van de informatiestroom? Zo ja, welke?
26. In hoeverre weegt de meerwaarde van de informatievoorziening op tegen de uitvoeringskosten (organisatorisch, personeel) van de pilot?
27. In welke mate en op welke onderdelen lopen de informatiestromen wel/niet zoals bedoeld? Wat zijn de redenen daarvoor?

#### **V. Overig**

28. Wat kunt u zeggen over de betrouwbaarheid van de JustID informatie en de KLPD-adviezen?
29. Wat kunt u zeggen over de tijdigheid van de JustID informatie en de KLPD-adviezen?
30. Hoe oordeelt u over de servicegerichtheid van JustID en KLPD?
31. Hoe oordeelt u over de bereikbaarheid van JustID en KLPD?

## **Topiclijst burgemeesters pilot BIJ**

### **I. Informatievoorziening**

1. Heeft u ervaring met verstoring van de openbare orde (of dreiging daarvan) als gevolg van de terugkeer van ex-gedetineerden naar uw gemeente (ook in de periode voor de pilot BIJ)?
2. Indien ervaringen in de periode vóór de pilot BIJ: op welk moment werd de (dreigende) verstoring van de openbare orde duidelijk: vóór of na de terugkeer? Welke rol speelde informatieverstrekking?
3. Welke stappen neemt u naar aanleiding van de informatie die u ontvangt?
4. Acht u het advies van de gemandateerde personen bruikbaar? Mist u informatie?

### **II. Acties van de burgemeester**

5. Welke adviezen hebben geleid tot acties/maatregelen? Op grond waarvan bepaalt u of en zo ja welke maatregelen worden genomen? Heeft u daar een bepaalde systematiek of een afwegingskader voor?
6. Welke maatregelen heeft u genomen? Wat was hun beoogd resultaat en tot welk resultaat hebben zij uiteindelijk geleid?
7. Zijn maatregelen gericht op de (ex-)gedetineerden, hun omgeving, slachtoffers en/of de buurt? Ligt de nadruk op het gedrag van (ex-)gedetineerden en/of reacties op hun terugkeer?
8. Komt uw besluit doorgaans overeen met het advies van de gemandateerde persoon? Waar dit niet het geval is, op welke punten wijkt het af?

### **III. Handelingsperspectief, pilot en meerwaarde**

9. In hoeverre bent u het eens met de stelling dat het bestuursorgaan burgemeester vanuit zijn verantwoordelijkheid het meest geschikte orgaan is om de afweging te maken? Is er een orgaan dat dit volgens u beter zou kunnen? Zo ja, waarom? (genoeg zicht op openbare orde?)
10. In hoeverre bent u door de verkregen informatie van JustID en KLPD beter in staat om adequaat te handelen bij de terugkeer van ex-gedetineerden?
11. Hoe zou uw handelingsperspectief volgens u (nog) verder verruimd kunnen worden? Vindt u dit nodig? Beschikt u over voldoende bevoegdheden?
12. In hoeverre bent u van mening dat de informatiestroom bijdraagt aan het voorkomen van verstoringen in de sfeer van openbare orde en veiligheid? Bent u beter in staat risico's af te wegen dan voor de pilot? (voorbeelden pre-pilot vs. pilot)
13. Zijn er (positieve of negatieve) neveneffecten aan te wijzen van de informatiestroom? Zo ja, welke?
14. In hoeverre weegt de meerwaarde van de informatievoorziening op tegen de uitvoeringskosten (organisatorisch, personeel) van de pilot?





**BIJLAGE 7**
**Rol informatievoorziening bij eerdere ervaringen**

<b>Reden ontstaan (mogelijke) onrust</b>	<b>Rol informatievoorziening</b>
Recidive van zedendelinquent na terugkeer en vervolgens media aandacht rondom de zedendelinquent.	Gevolgen konden worden beperkt door volledige samenwerking met lokale partners. Dat hield in: tijdige en volledige wederzijdse informatieverstrekking en vanuit ieders eigen verantwoordelijkheid maar in overleg de benodigde acties ondernemen.
Terugkeer van een ex-gedetineerde. Reëel risico op wraakacties.	De ernst van de situatie werd pas vlak voor de terugkeerdatum bekend via de politie. Er moest worden geïnvesteerd in persoonsbeveiliging. Gemeente geeft aan dat als men eerder op de hoogte was geweest van de terugkeer er eerder kon worden geanticipeerd, bijvoorbeeld in de vorm van woningtoewijzing. Kosten en tijd zouden zijn bespaard.
Terugkerende zedendelinquent met voornemen te verhuizen naar risicovolle buurt waar acties tegen delinquent zouden kunnen ontstaan.	Melding kwam via reclassering. Partners waren niet bereid informatie te verstrekken over delinquent aan de gemeente. Na bemiddeling via burgemeester en ministerie zijn er afspraken gemaakt over informatie-uitwisseling in deze casus. Onrust is voorkomen door vervolgens afspraken te maken met terugkerend zedendelinquent.
Terugkerend tbs'er die ernstig delict pleegt.	Gemeente/burgemeester was in het geheel niet op de hoogte van de terugkeer. Daardoor was het niet mogelijk risico bij terugkomst in te schatten.
Risico op ontstaan maatschappelijke onrust rondom de terugkeer van een ex-gedetineerde.	Persoon kwam in beeld via het nazorgtraject. Pilot BIJ was niet in werking, maar de gemeente had de beschikking over globale delictinformatie. Ondanks dat nazorg niet gericht is op openbare orde, ontstonden er toch zorgen. Zaak is met de partners van nazorg besproken en afgedekt. Er is geen onrust ontstaan.
Ouders gedetineerde die op het punt staat terug te keren, uiten zorgen over mogelijke recidive/ontstaan onrust.	Informatie kwam voor terugkeer terecht bij gemeente. Daardoor was het mogelijk de terugkeer voor te bereiden. Casus is besproken met de partners van het veiligheidshuis. Omdat gedetineerde bedreigingen uit aan adres ex-vriendin is het mogelijk geweest een gebiedsverbod op te leggen.
Teruggekeerde ex-gedetineerde veroordeeld voor een zedendelict die zich wil vestigen in gemeente.	In deze casus wilde een ex-gedetineerde zich vestigen in de gemeente. Gemeente was echter bang voor recidive en besloot tot een gebiedsverbod.

<b>Reden ontstaan (mogelijke) onrust</b>	<b>Rol informatievoorziening</b>
<p>Risico op ontstaan maatschappelijke onrust rondom de terugkeer van een ex-gedetineerde.</p>	<p>In de buurt waar de zedendelinquent zou terugkeren ontstond grote onrust. Burgemeester heeft gepraat met buurtbewoners en daarmee de-escalerend opgetreden. Nadien zijn bilaterale gesprekken gevoerd om nog eens de temperatuur van de wijk te meten. Ervaring van de burgemeester is dat getoonde aandacht al de onrust beperkt.</p>
<p>Meerdere malen risico op ontstaan onrust bij terugkeer zedendelinquenten.</p>	<p>Eenmaal kwam informatie van de gevangenisdirecteur. In eerste instantie heeft burgemeester geen actie ondernomen met als argument dat betrokkene zijn straf heeft uitgezeten en terugkeer mogelijk moet zijn. Dit begon te knagen. Burgemeester heeft ambtsgenoot met langere ervaring geconsulteerd en op advies woningcorporatie ingelicht. In samenspraak is het mogelijk geweest de betrokkene ergens anders te huisvesten. In de jaren daarna is meerdere malen een risico geweest op maatschappelijke onrust bij de terugkeer van zedendelinquenten. In de periode voor de pilot BIJ kwam die informatie op een of andere manier ter ore bij de ambtenaar OOV waarna burgemeester werd ingelicht. Je wist echter niet welke informatie je miste en met die kennis kon je formeel je partners er niet bij betrekken.</p>



**Regioplan Beleidsonderzoek**

**Nieuwezijds Voorburgwal 35**

**1012 RD Amsterdam**

**T 020 531 531 5**

**F 020 626 519 9**

**E [info@regioplan.nl](mailto:info@regioplan.nl)**

**I [www.regioplan.nl](http://www.regioplan.nl)**