

TERUGKEER VAN OVERVALLERS EN STRAATROVERS NAAR GEMEENTEN

Evaluatie van de pilot BIOS



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

TERUGKEER VAN OVERVALLERS EN STRAATROVERS NAAR GEMEENTEN

Evaluatie van de pilot BIOS

- samenvatting eindrapport -

drs. Joost van den Tillaart
drs. Yannick Bleeker

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 - 5315315
Fax : +31 (0)20 - 6265199

Amsterdam, februari 2016
Publicatienr. 15092

SAMENVATTING EN CONCLUSIES

De pilot Bestuurlijke Informatie Overvallen en Straatroof

Op voordracht van de voorzitter van de Taskforce Overvallen, en na besluit van de minister van Veiligheid en Justitie is per 1 april 2014 gestart met de pilot Bestuurlijke Informatie Overvallen en Straatroof (BIOS). Sinds die tijd ontvangen dertien gemeenten (burgemeesters) informatie over terugkerende ex-gedetineerden die zijn veroordeeld voor een overval of straatroof. Concreet ontvangen zij onder meer informatie over de terugkeerdatum, het laatst bekende GBA-adres, het artikelnummer van veroordeling en eventueel opgelegde bijzondere voorwaarden. De gemeenten kunnen die informatie gebruiken om de lokale aanpak van overvallen en straatroven te verstevigen.

Naast de informatiestroom BIOS zijn er nog twee andere informatiestromen naar gemeenten die betrekking hebben op ex-gedetineerden. Ten eerste ontvangen alle gemeenten in Nederland over alle terugkerende ex-gedetineerden informatie over de stand van zaken op de vijf leefgebieden van de ex-gedetineerde (identiteitsbewijs, huisvesting, werk en inkomen, schuldsanering en passende zorg). Daarmee kunnen gemeenten hun taken en verantwoordelijkheden rondom nazorg (geregeld in de Wet maatschappelijke ondersteuning) vormgeven. Ten tweede ontvangen gemeenten die zich daarvoor aanmelden via de informatiestroom BIJ (Bestuurlijke Informatie Justitiabelen) specifiek (delict)informatie over terugkerende ex-gedetineerden veroordeeld voor een zedendelict of zwaar geweldsdelict. Deze informatiestroom is gericht op het voorkomen van openbare-ordeproblemen.

De evaluatie van de pilot

In opdracht van het WODC (onderdeel van het ministerie van Veiligheid en Justitie) evalueerde RegioPlan in de tweede helft van 2015 de pilot BIOS. Het onderzoek moet inzicht verschaffen in de mate waarin de verstrekte BIOS-informatie het handelingsperspectief van burgemeesters vergroot. De opbrengsten van het onderzoek kunnen vervolgens betrokken worden in de besluitvorming over een eventueel vervolgtraject van de pilot.

Voor het onderzoek bestudeerden we de aanwezige projectdocumentatie, spraken we (face to face of telefonisch) met betrokkenen vanuit het ministerie van V&J, de Justitiële Informatiedienst (JustiD) en de politie, hielden we in elke van de dertien deelnemende gemeenten interviews met een of meerdere gemandateerde personen (face to face) en ketenpartners (telefonisch) en bestudeerden we de BIOS-dossiers. In één gemeente spraken we ook met de burgemeester over de pilot BIOS. Tot slot hebben we vijf niet-deelnemende gemeenten telefonisch geïnterviewd.

Bij het interpreteren van de bevindingen en de conclusies van het onderzoek is een aantal aandachtspunten van belang.

- Ten eerste: de dertien gemeenten die in de pilot BIOS informatie ontvangen, zijn door het ministerie van Veiligheid en Justitie gevraagd voor deelname omdat zij een al bestaande aanpak voor High Impact Crimes hebben en er in die gemeenten daarnaast relatief veel straatroven en overvallen plaatsvinden. Het is daarmee een betrekkelijk specifieke en homogene groep van gemeenten met een bestaande (keten)aanpak. Dit brengt met zich mee dat de resultaten van deze evaluatie slechts in beperkte mate kunnen worden gegeneraliseerd naar alle gemeenten in Nederland. Het is waarschijnlijk dat zaken als informatiegebruik en gepercipieerde meerwaarde van de informatiestroom in de gemeenten zonder een bestaande aanpak anders uitpakken. Een redenering daarbij kan zijn dat gemeenten zonder HIC-aanpak (of soortgelijke methode) er niet op ingericht zijn om iets met de BIOS-informatie te doen.
- Ten tweede: de meldingen worden verstrekt om straatroven en overvallen tegen te gaan door recidive te voorkomen. We hebben geen analyse uitgevoerd om te zien of dit doel daadwerkelijk wordt behaald (effectmeting). Daarvoor is niet alleen het aantal meldingen en acties te klein, maar ook de tijdsperiode waarbinnen recidive (in theorie) plaats zou kunnen vinden.
- Ten derde: aanvankelijk was het plan om in elke gemeente ook de burgemeester te spreken over de pilot BIOS. Dat is – ondanks diverse benaderingen – slechts in één gemeente gelukt. Veel burgemeesters zagen af van een interview, omdat ze vinden dat zij te ver van de informatiestroom afstaan om daar zinnige uitspraken over te kunnen doen. Als evaluatoren van de pilot zien we dit als een eerste teken dat burgemeesters eigenlijk weinig te doen hebben met de pilot en er in ieder geval op casuïstiekniveau niet mee te maken hebben: ze worden niet of nauwelijks geïnformeerd over de meldingen. Het gevolg is echter wel dat het in dit onderzoek niet mogelijk is geweest om een goed beeld te krijgen van percepties op het bestuurlijke niveau over zaken als informatiepositie, handelingsperspectief en doelbereiking en de bijdrage van de informatiestroom daaraan.

Reconstructie van de beleidslogica

De beleidslogica van de pilot BIOS bleek niet uitgeschreven. We hebben daarom een reconstructie moeten maken op basis van de beschikbare documenten en de informatie uit de gevoerde gesprekken. De beleidslogica kan in de volgende als-dan-stellingen worden samengevat:

1. Als er vanuit het justitiële domein gegevens over terugkerende ex-gedetineerden worden verstrekt, dan is het bestuursorgaan burgemeester van een gemeente geïnformeerd over personen die veroordeeld zijn voor een overval of straatroof en terugkeren uit detentie naar die gemeente.

2. Als het bestuursorgaan burgemeester over die informatie vanuit het justitiële domein beschikt, is het tijdiger en vollediger (ten opzichte van andere informatiestromen) op de hoogte van de terugkeer en is er sprake van een verbeterde informatiepositie.
3. Als de informatiepositie van het bestuursorgaan burgemeester is verbeterd, dan leidt dat ook tot een verbeterd handelingsperspectief van het lokale bestuur bij de aanpak van straatroven en overvallen.
4. Als er sprake is van een verbeterd handelingsperspectief van het lokaal bestuur bij de aanpak van straatroven en overvallen, levert dat een bijdrage aan het terugdringen van straatroven en overvallen door acties, maatregelen, beleid en ketenaanpak vorm te geven.

De beleidslogica vertoont witte vlekken. Het is niet expliciet gemaakt waarom (juist) gemeenten de BIOS-informatie (informatie over het delict en de justitiële voorwaarden) moeten ontvangen. We vonden immers geen argumenten voor de veronderstelling dat die specifieke informatie van belang is voor de lokale aanpak van staatroven en overvallen. Met andere woorden: vooraf maakt de beleidslogica niet expliciet waarom, hoe en in welke mate persoons- en delict-informatie over ex-gedetineerden helpt om straatroven en overvallen tegen te gaan. Bovendien mist er een probleemanalyse waaruit zou blijken dat gemeenten, ondanks de bestaande informatiestromen en aanpakken, daadwerkelijk een informatieachterstand en gebrek aan handelingsperspectief hebben.

Informatie wordt gebruikt door gemeenten

Alle gemeenten gebruiken de BIOS-informatie. In één gemeente zagen we dat dit op een zeer marginale manier gebeurt door alleen na te gaan of er een samenloop is met de bestaande top-x-aanpak en zo ja, de BIOS-melding ter kennisgeving door te sturen naar de casusregisseur van de ex-gedetineerde. In alle andere pilotgemeenten wordt de BIOS-informatie op grotere schaal gebruikt door nadere informatie in te winnen bij ketenpartners zoals de politie (die zelf ook de BIOS-melding van JustID ontvangt), het Openbaar Ministerie en de reclassering. Gemandateerden willen dan bijvoorbeeld weten of er al sprake is van (reclasserings)toezicht (wat vaak als bijzondere voorwaarde wordt opgelegd), en of er al sprake is van een bestaande persoonsgerichte aanpak. Is dat laatste het geval, dan wordt de BIOS-informatie betrokken in de bestaande aanpak. Is er geen bestaande aanpak, dan kan de BIOS-melding in theorie het startpunt vormen van een dergelijke aanpak.

Om te bepalen of er daadwerkelijk acties en/of maatregelen nodig zijn, worden risico's beoordeeld; in een aantal gemeenten met behulp van een instrument. Uiteindelijk noemen de gemandateerden vele argumenten die zouden kunnen leiden tot acties; soms afzonderlijk, maar vaker in samenhang. Dit maakt duidelijk dat in de risicobeoordeling veel aspecten van belang kunnen zijn en onderstreept ook de noodzaak om informatie breed uit te vragen en een goed

beeld te krijgen van het gedrag en de omgeving van de ex-gedetineerde. In algemene zin stellen gemeenten dat zowel een hoog risico op recidive als een hoog risico op maatschappelijke onrust reden kan zijn om verdere actie te ondernemen.

De drempel om actie te ondernemen is vrij hoog

De vele omstandigheden waarin gemandateerden over zouden willen gaan tot nadere acties of maatregelen leiden tot de aanname dat er ook vrij vaak acties of maatregelen zouden moeten voorkomen, omdat veel casuïstiek aan deze omstandigheden voldoet. Toch hebben de 237 meldingen over de terugkerende overvallers en straatrovers daar uiteindelijk nauwelijks aanleiding toe gevormd. Slechts eenmaal werd het noodzakelijk geacht om een bestuurlijke maatregel (gebiedsverbod) te nemen, vanuit het oogpunt (nieuw) geweld tussen dader en slachtoffer te voorkomen. Dit toont aan dat – ondanks de vele argumenten om ertoe over te kunnen gaan – de drempel om actie te ondernemen vrij hoog ligt.

Wel zijn er vanuit de bestaande persoonsgerichte aanpakken (waarin de BIOS-meldingen dus ook een rol hebben) naast de ene bestuurlijke maatregel minimaal 27 acties uitgevoerd in de richting van ex-gedetineerden. Het gaat dan vaak om brieven die namens de burgemeester worden gestuurd aan de ex-gedetineerden met daarin persoonlijke aandachtspunten en geboden of om huisbezoeken bij de ex-gedetineerden. Voor zover te beoordelen, waren de meeste acties ook zonder de BIOS-informatie uitgevoerd omdat ze onderdeel vormen van de vaste HIC-werkwijze.

Burgemeesters staan op afstand van de informatiestroom

Vroegtijdig in het onderzoek werd al duidelijk dat burgemeesters niet genegen zijn om mee te werken aan de evaluatie, omdat zij niet op de hoogte zouden zijn van het verloop van de pilot. Gedurende het onderzoek is dit beeld bevestigd. Burgemeesters staan op afstand van de informatiestroom. In slechts twee gemeenten is de burgemeester persoonlijk op de hoogte gebracht van meldingen omdat er adviesrapportages zijn opgesteld. Gemandateerden wijzen erop dat de meldingen, de nadere lokale informatie en de risicoafweging die daarop volgt, doorgaans geen aanleiding vormen om de burgemeester te informeren. Daarnaast is gebleken dat de feitelijke afhandeling van de BIOS-meldingen bij sommige gemeenten is belegd bij gemandateerden in het veiligheidshuis en niet bij het kabinet van de burgemeester (afdeling openbare orde en veiligheid). Daarmee staat niet alleen de burgemeester persoonlijk, maar ook het 'bestuursorgaan burgemeester' op enige afstand van de informatiestroom BIOS.

Informatie wordt breed gedeeld (en gebruikt)

De BIOS-melding die van JustID afkomstig is, bevat identificeerbare informatie over de persoon, het laatst bekende GBA-adres in de gemeente en delictinformatie (artikelnummer van veroordeling en eventuele bijzondere voorwaarden). Deze informatie wordt als onvoldoende beschouwd om een volledige inschatting te maken van de risico's die gepaard gaan met de terugkeer van de ex-gedetineerden. Informatie-uitvraag bij ketenpartners wordt dan ook noodzakelijk geacht (zie ook paragraaf 6.2). Het gevolg daarvan is wel dat de informatie breder wordt gedeeld en gebruikt. We kwamen voorbeelden tegen waarin de BIOS-informatie wordt opgeslagen in de digitale systemen van de veiligheidshuizen en daarmee beschikbaar komt voor de partners. Ook de afdeling nazorg van gemeenten wordt vaak op de hoogte gesteld en het beeld is dat die informatie daar soms ook gebruikt wordt: bijvoorbeeld om rekening te houden in de bejegening van de ex-gedetineerde ('het is een zware jongen') of om verdere prioritering aan te brengen in de zaken die de afdeling nazorg als eerste moet oppakken.

Gemandateerden geven aan dat zij niet goed weten welke informatie wel en welke informatie niet met welke partners gedeeld mag worden. Het delen van de informatie in het veiligheidshuis wordt niet als een probleem gezien, omdat de informatie daar 'toch al bekend is' (zie ook paragraaf 6.6) en omdat de informatiedeling is geborgd middels het convenant voor het veiligheidshuis.

Informatieverstrekking aan derden is geregeld in artikel 7 van het ministerieel besluit. Hierin wordt duidelijk gemaakt dat de informatie alleen verder verstrekt mag worden voor zover dat noodzakelijk wordt geacht voor het treffen van maatregelen in het kader van het doel. De evaluatie maakt duidelijk dat de informatie via vaste werkprocessen met vaste ketenpartners wordt gedeeld en dat er (op één gemeente na) geen proportionaliteitsafweging wordt gemaakt of de verdere verstrekking wel echt noodzakelijk is. Bovendien blijkt dat informatie wordt opgeslagen en daarmee breder toegankelijk wordt voor partners die niet bekend zijn met het justitieel verleden van de persoon in kwestie. Informatie wordt ook gebruikt (door nazorg) voor andere doeleinden dan het voorkomen van overvallen en straatroven. Artikel 7 bepaalt ook dat gemeenten aantekening bijhouden van iedere verstrekking van informatie (de protocolplicht). In geen van de gemeenten kwamen we gestructureerde overzichten daarvan tegen (al zijn die op basis van beschikbare dossierinformatie meestal wel te reconstrueren).

De meerwaarde van de informatiestroom is beperkt

De BIOS-gemeenten zitten over het algemeen al sterk in hun netwerk met partners. Om die reden zijn ze juist door het ministerie van Veiligheid en Justitie gevraagd om deel te nemen aan de pilot. Deze omstandigheden

zorgen er voor dat de informatie over ex-gedetineerden die vanuit het landelijk niveau wordt gedeeld, ook op het lokale gemeentelijke niveau beschikbaar is. Met andere woorden: de BIOS-meldingen brengen vaak niets nieuws. In die zin is de informatiepositie van gemeenten sinds de start van de pilot dan ook niet verbeterd.

Toch heeft de landelijke informatie over ex-gedetineerde straatrovers en overvallers voor gemeenten enige waarde omdat het vroegtijdig ter beschikking komt. Daarmee schept het in theorie ook handelingsperspectief om risico's af te wegen en eventuele acties voor te bereiden. Die meerwaarde benoemen de gemeenten zelf overigens niet. Ook stellen gemeenten dat zij al over voldoende handelingsperspectief beschikken; een stop van de pilot zou weinig gevolgen hebben. De uiteindelijke meerwaarde van de informatiestroom is dus beperkt. Voor een enkele gemeente is de meerwaarde van de informatiestroom dat zij zelf een actievere rol hebben in de persoonsgerichte aanpak. Zij kunnen nu immers zelf personen inbrengen en ketenpartners aanspreken op het uitvoeren van acties om straatrovers en overvallen tegen te gaan. Deze rol past bij de rol van de gemeente als veiligheidsregisseur.

Tot slot

Gemeenten (burgemeesters) ontvangen informatie over ex-gedetineerden met als doel het tegengaan van nieuwe overvallen en straatrovers. Dit spreekt niet zo zeer de burgemeester als hoeder van de openbare orde aan, maar wel de gemeente als regisseur van het veiligheidsbeleid.

Uit de gereconstrueerde beleidslogica ontstaat het beeld dat de informatiestroom BIOS met name is opgezet vanuit een bestuurlijke wens en overtuiging. Gemeenten zouden op de hoogte moeten zijn van de terugkeer van ex-gedetineerden omdat dit ze een betere informatiepositie zou geven en waarmee ook het handelingsperspectief zou worden vergroot. Deze gedachte sluit volledig aan bij de onderliggende gedachte van de al bestaande informatiestroom BIJ die gaat over een andere categorie ex-gedetineerden (zeden- en ernstige geweldsdelinquenten). Een belangrijk verschil is echter dat de informatiestroom BIJ moet bijdragen aan het voorkomen van problemen in de openbare orde, terwijl BIOS betrekking heeft op het voorkomen van recidive. De gereconstrueerde beleidslogica vertoont dan ook witte vlekken op het punt van de probleemanalyse. Het is in de beleidslogica niet expliciet gemaakt waarom het bestuursorgaan burgemeester de geëigende instantie is om de informatie te ontvangen, waarom de delictinformatie over ex-gedetineerden een bijdrage levert aan de lokale aanpak van overvallen en straatrovers en – als die bijdrage er zou zijn – of en waarom gemeenten een informatieachterstand en gebrek aan handelingsperspectief zouden hebben. Met andere woorden: het is niet expliciet gemaakt voor welk beleidsprobleem

de pilot BIOS een oplossing moest vormen. We zien dan ook dat de evaluatiebevindingen de beleidslogica slechts marginaal ondersteunen.

We kunnen concluderen dat de pilot BIOS laat zien dat de deelnemende gemeenten (allen met een HIC-aanpak) de informatie weliswaar kunnen gebruiken en dat ook doen. Informatie is eerder beschikbaar en dat geeft (in theorie) handelingsperspectief om eerdere acties en maatregelen te nemen om overvallen en straatroven tegen te gaan. Maar: in de praktijk komen acties en maatregelen nauwelijks voor. Er zijn namelijk nauwelijks meldingen waarin dat nodig wordt geacht. De risico's bij terugkeer van ex-gedetineerden in deze categorie zijn daarvoor te beperkt. En als die acties of maatregelen er wel zijn, dan waren die naar grote waarschijnlijkheid ook zonder de beschikbaarheid van de BIOS-informatie uitgevoerd. De informatie is immers lokaal ook al beschikbaar en er is al een samenwerking met ketenpartners waarin (standaard) ex-gedetineerden in beeld komen en via acties als brieven en huisbezoeken worden benaderd. Tegelijkertijd wordt de (justitiële) informatie wel breed gedeeld, is dat niet altijd in lijn met de proportionaliteitsgedachte en zijn er aanwijzingen dat de informatie door anderen voor andere doeleinden wordt gebruikt. Dit alles maakt dat de pilot BIOS binnen de huidige groep gemeenten niet de bijdrage levert die verwacht zou kunnen worden.

Regioplan Beleidsonderzoek

Jollemanhof 18 (6^e etage)

1019 GW Amsterdam

T 020 531 531 5

E info@regioplan.nl

I www.regioplan.nl