

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

- eindrapport -

drs. Joost van den Tillaart
drs. Yannick Bleeker

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 - 5315315
www.regioplan.nl

Amsterdam, februari 2016
Publicatienr. 15092
DANS: OND1359122

VOORWOORD

Op voordracht van de voorzitter van de Taskforce Overvallen, dhr. Aboutaleb, en na besluit van de minister van Veiligheid en Justitie, is in april 2014 de pilot Bestuurlijke Informatie Overvallen en Straatroof (BIOS) gestart. In deze pilot worden de burgemeesters van dertien gemeenten geïnformeerd over de terugkeer van ex-gedetineerde overvallers en straatrovers.

RegioPlan is door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie gevraagd om de werking van de pilot BIOS te evalueren. De resultaten van het onderzoek worden gebruikt bij de afweging de informatiestroom te continueren, aan te passen of te beëindigen. Voor u ligt de rapportage van het onderzoek.

Zonder de medewerking van velen was dit onderzoek niet mogelijk geweest. Wij bedanken de vele respondenten (zie bijlage 3 voor een overzicht) dan ook voor hun deelname aan het onderzoek.¹

Voor het onderzoek is door het WODC een begeleidingscommissie ingesteld. De commissie heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan 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. Pieter Tops, Universiteit van Tilburg/Tilburg Law School, voorzitter
prof. dr. mr. Pauline Schuyt, Universiteit Leiden
dr. Ruth Prins, Universiteit Leiden/Faculteit Campus Den Haag
Monique Van der Werf-Kooij, ministerie van Veiligheid en Justitie
drs. Olivier Hendriks, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

Het onderzoek is uitgevoerd door Yannick Bleeker en ondergetekende.

Joost van den Tillaart, projectleider
Amsterdam, 1 februari 2016

¹ In dit rapport wordt zo goed mogelijk recht gedaan aan deze inbreng. Het leveren van een bijdrage houdt niet automatisch in dat respondenten of instellingen met de gehele inhoud van het document instemmen. Het rapport weerspiegelt niet noodzakelijkerwijs de mening van het ministerie van Veiligheid en Justitie.

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	1
1.1	Overvallen en straatroven.....	1
1.2	Doel en vraagstelling van het onderzoek.....	1
1.3	Aanpak van het onderzoek	3
1.4	Leeswijzer	6
2	Informatie over overvallers en straatrovers.....	7
2.1	Informatiestromen over ex-gedetineerden naar gemeenten	7
2.2	De beleidslogica achter de informatieverstrekking.....	8
2.3	Het werkproces van de pilot BIOS.....	10
2.4	Omvang van de informatiestroom	13
3	Gebruik van BIOS-informatie.....	15
3.1	Deelname aan de pilot BIOS.....	15
3.2	Het verrijken van de JustID-informatie.....	17
3.3	De afweging om acties te ondernemen	17
3.4	Adviseren van de burgemeester.....	19
3.5	Beleid, acties en maatregelen.....	19
3.6	Gebruik van de informatie door derden	21
3.7	Meningen over de JustID-informatie.....	22
4	Opbrengsten volgens gemeenten	25
4.1	Inleiding.....	25
4.2	Verbetering informatiepositie en handelingsperspectief	25
4.3	Minder straatroven en overvallen, voorkoming van recidive	26
4.4	Nevenopbrengsten en opbrengstvergroting.....	27
5	Beantwoording van de onderzoeksvragen	29
6	Samenvatting en conclusies	35
6.1	De pilot Bestuurlijke Informatie Overvallen en Straatroof ..	35
6.2	De evaluatie van de pilot.....	35
6.3	Reconstructie van de beleidslogica.....	36
6.4	Informatie wordt gebruikt door gemeenten	37
6.5	De drempel om actie te ondernemen is vrij hoog.....	38
6.6	Burgemeesters staan op afstand van de informatiestroom	38
6.7	Informatie wordt breed gedeeld (en gebruikt)	39
6.8	De meerwaarde van de informatiestroom is beperkt.....	39
6.9	Tot slot	40
	Summary and conclusions	43
Bijlagen		51
Bijlage 1	Onderzoeksinstrumenten	53
Bijlage 2	Overzicht van documentatie.....	59
Bijlage 3	Overzicht van respondenten	61

1 INLEIDING

1.1 Overvallen en straatroven

Overvallen en straatroven worden gerekend tot de 'High Impact Crimes' (HIC). Deze misdrijven hebben grote gevolgen voor de slachtoffers, maar ook voor de samenleving als geheel. Het terugdringen van de High Impact Crimes is daarom tot een topprioriteit van het kabinet benoemd. Het beleid is gericht op vergroting van de heterdaadkracht, een persoonlijke aanpak van daders, aandacht voor slachtoffers en gebiedsgerichte preventie.

De Taskforce Overvallen is een van de uitvloeisels van het kabinetsbeleid. Deze Taskforce is ingesteld in oktober 2009 en heeft vertegenwoordigers van de landelijke overheid, gemeente(n), politie, Openbaar Ministerie en bedrijfsleven. De voorzitter van de Taskforce Overvallen is de heer Aboutaleb, tevens burgemeester van Rotterdam. Door de Taskforce worden maatregelen bedacht, geïnitieerd en uitgevoerd om overvalcriminaliteit tegen te gaan.

Vanuit de overtuiging dat een succesvolle aanpak van overvallen en straatroven voor een belangrijk deel bij het lokaal gezag ligt, is op voordracht van de voorzitter van de Taskforce Overvallen per 1 april 2014 gestart met de pilot Bestuurlijke Informatie Overvallen en Straatroof (BIOS). In deze pilot worden burgemeesters (in casu: het 'bestuursorgaan burgemeester') geïnformeerd over de aanstaande terugkeer van (ex-)gedetineerden die zijn veroordeeld voor een straatroof of overval. De gedachte is dat burgemeesters op die manier een betere informatiepositie hebben om waar nodig maatregelen te treffen om overvallen en straatroven tegen te gaan.

1.2 Doel en vraagstelling van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is om inzicht te verschaffen in de mate waarin de verstrekte BIOS-informatie het handelingsperspectief van burgemeesters vergroot. De opbrengsten van het onderzoek zullen betrokken worden in de besluitvorming over een eventueel vervolgtraject van de pilot.

Het onderzoek moet inzicht geven in:

- (1) de beleidslogica van de pilot BIOS;
- (2) het gebruik van de informatie door gemandateerde personen;
- (3) acties naar aanleiding van de adviezen;
- (4) de omgang met informatie;
- (5) de meningen over de (JustID-)informatie;
- (6) de meningen over handelingsperspectief;
- (7) de beoordeling van de doelbereiking.

We beantwoorden in de evaluatie van BIOS de volgende onderzoeksvragen:

Beleidslogica van de pilot BIOS

1. Wat is de beleidslogica van de pilot BIOS?
 - a. Welke doelen worden er met de pilot BIOS nagestreefd?
 - b. Welke activiteiten moeten bijdragen aan deze doelen?
 - c. Op welke manier moeten die activiteiten daartoe bijdragen?
2. Wat is de rol van de verschillende actoren in het justitieel en gemeentelijk domein, alsook die van ketenpartners om de doelen te kunnen bereiken?

Gebruik van de informatie door de gemandateerde persoon

3. Hoeveel meldingen werden er gedurende de pilot aan de gemeenten gestuurd?
4. Welk deel van de meldingen werd verwerkt tot een advies aan de burgemeester?
5. Waarom leiden meldingen wel/niet tot een advies aan de burgemeester? In hoeverre spelen gepercipieerde risico's hierbij een rol?
6. Wat was de inhoud van de adviezen aan de burgemeester?
7. In welke mate wordt de (JustID-)informatie door gemeenten aangevuld met andere informatie om tot een advies te komen? Welke informatie wordt ingewonnen en bij wie/welke partijen?

Acties van 'de burgemeester' naar aanleiding van de adviezen

8. Welk deel van de adviezen aan de burgemeester leidde tot een actie of maatregel door de burgemeester?
9. Waarom leiden adviezen wel/niet tot een actie of maatregel van de burgemeester?
10. Waaruit bestonden deze acties of maatregelen door de burgemeester? Wat was het doel van deze acties of maatregelen? Wat was het resultaat?
11. In hoeverre worden de BIOS-meldingen betrokken in beleid en de ketenaanpak van straatroven en overvallen? Op welke manier?

Omgang met informatie

12. Werd de informatie uitsluitend gebruikt voor het beoogde doel of ook voor andere doeleinden? Zo ja, voor welke doeleinden?
13. Werd de informatie uitsluitend gebruikt door de beoogde gebruikers of ook door anderen? Zo ja, door welke anderen?
14. 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?

De meningen van 'de burgemeesters' over de (JustID-)informatie

15. In hoeverre zijn gemandateerde personen en burgemeesters van mening dat de (JustID-)informatie betrouwbaar en tijdig is?
16. Welke informatie is met name waardevol? Waarom juist deze?
17. In hoeverre zijn gemandateerde personen en burgemeesters van mening dat de (JustID-)informatie volledig is?

18. Aan welke andere informatie zouden gemandateerde personen en burgemeesters behoefte hebben?

De meningen van 'de burgemeesters' over hun handelingsperspectief

19. In hoeverre zijn gemandateerde personen en burgemeesters van mening dat het handelingsperspectief voor burgemeesters door de informatiestroom werd verruimd?
20. In hoeverre zijn gemandateerde personen en burgemeesters van mening dat de informatiestroom bijdraagt aan het terugdringen van overvallen en straatroven?
21. In hoeverre zijn gemandateerde personen en burgemeesters van mening dat de informatiestroom leidt tot positieve en/of negatieve neveneffecten? Welke neveneffecten zijn dat?
22. 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?
23. 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?

Beoordeling van de doelbereiking

24. Hoe beoordelen burgemeesters de doelbereiking van de pilot BIOS?
25. Welke consequenties zouden voor de deelnemende gemeenten gepaard gaan met een eventuele stop van de pilot? Zien gemeenten alternatieve mogelijkheden om in hun informatiebehoefte te voorzien?
26. Zijn er risico's verbonden aan het beëindigen of juist uitbreiden van de pilot? Zo ja, welke risico's?
27. Welke suggesties hebben gemeenten voor verbetering van de informatievoorziening ten aanzien van terugkerende overvallers en straatrovers?

1.3 Aanpak van het onderzoek

De aanpak van het onderzoek bestond uit zes fases:

1. Voorbereiding
2. Zicht op de pilot BIOS
3. Onderzoek in de pilotgemeenten
4. Opbouw gegevensbestand BIOS-meldingen
5. Gesprekken met ketenpartners
6. Analyse en rapportage

Hieronder worden deze fases kort toegelicht.

Voorbereiding

Het onderzoek is gestart met een formele aankondiging ervan bij de pilotgemeenten, namens het ministerie van Veiligheid en Justitie. We ondertekenden een geheimhoudingsverklaring (voor inzage in dossiers en registraties) en volgden in samenwerking met het WODC een toestemmingsprocedure bij de Nationale Politie voor het onderzoek.

In deze voorbereidende fase van het onderzoek maakten we ook het onderzoeksinstrumentarium voor de interviews (topiclijsten) en het dossieronderzoek (analysekader); zie bijlage 1. Om er zeker van te zijn dat het analysekader voor het dossieronderzoek aansluit bij de inhoud van registraties, gingen we bij contactpersonen van gemeenten na hoe de dossiers zijn opgebouwd en welke informatie ze bevatten. Ook is er in de gemeente Haarlem een proefanalyse op vier dossiers uitgevoerd.

Zicht op de pilot BIOS

We bestudeerden de beschikbare projectdocumentatie (zie bijlage 2 voor een overzicht) om een verder beeld te krijgen van de opzet en het verloop van de pilot BIOS. Deze analyse had ook tot doel om een reconstructie te maken van de beleidslogica van de pilot BIOS. We hielden vier interviews:

- Met de projectleider van de pilot BIOS (ministerie van Veiligheid en Justitie) met als belangrijkste onderwerpen de huidige opzet van BIOS, de inrichting van de informatiestroom, de beschikbaarheid van informatie op verschillende plaatsen, de bij het project bekende casuïstiek en de geregistreerde gegevens.
- Een medewerker van de Justitiële Informatiedienst (JustID) over de wijze van gegevensverstrekking, de actualiteit en betrouwbaarheid van de gegevens, de ervaringen met de informatievoorziening en de ervaringen met de terugmeldingen.
- Een informatiemedewerker van de Nationale Politie en de landelijk coördinator overvallen van de politie over het gebruik en het delen van de BIOS-informatie binnen de politie en de meerwaarde van de informatiestroom.

Aanvullend op de bovenstaande interviews hielden we telefonische interviews met de ambtelijk contactpersonen van vijf gemeenten (Apeldoorn, Enschede, Groningen, Zoetermeer en Zwolle) die niet aan de pilot BIOS deelnemen, maar wel te maken hebben met een relatief hoog aantal straatroven en overvallen. In de interviews gingen we na hoe er in deze gemeenten wordt gedacht over de informatiepositie en het handelingsperspectief van het bestuursorgaan burgemeester bij terugkeer van straatrovers en overvallers.

Tot slot vormden we in deze fase van het onderzoek een zo goed mogelijk beeld van de omvang, de inhoud en het gebruik van de informatiestromen op basis van de centrale registraties van JustID en de projectgroep BIOS (V&J).

Onderzoek in de pilotgemeenten

We bezochten alle dertien deelnemende pilotgemeenten, bestudeerden werkprocessen en hielden interviews met gemandateerde personen. We stelden onder andere vragen over het gebruik van informatie, het opstellen van adviezen, het overgaan tot acties, de omgang met informatie en de meningen over handelingsperspectief en doelbereiking. Zie bijlage 1 voor de topiclijst. Zie bijlage 3 voor een overzicht van respondenten.

Het plan was om ook burgemeesters te interviewen voor dit onderzoek. Dat is, ondanks diverse pogingen (waaronder een verzoek tot medewerking namens de voorzitter van de Taskforce Overvallen) in slechts één gemeente gelukt.

Opbouw gegevensbestand BIOS-meldingen

In de gemeenten bestudeerden we ook registraties en dossiers van de meldingen. Het ging daarbij steeds om de JustID-meldingen en eventuele nader verzamelde en vastgelegde informatie (informatie in registratie-systemen, verslagen van overleggen enzovoorts). We noteerden de kerngegevens van alle meldingen in een Exceloverzicht (waarbij we geen persoonsgegevens overnamen) en bouwden op die manier een dataset op met de gegevens van meldingen, de bijbehorende adviezen en de eventuele acties¹. Zie bijlage 1 voor het analysekader.

Gesprekken met ketenpartners

Tot slot beoogden we telefonische interviews uit te voeren met de lokale ketenpartners die de acties uitvoeren waartoe een burgemeester opdracht geeft. Dat zou de politie kunnen zijn, maar mogelijk ook de reclassering, een hulpverlenende instantie of andere partners vanuit een persoonsgerichte aanpak. In de praktijk bleek er niet tot nauwelijks sprake van acties of maatregelen namens het bestuursorgaan. Daarom is ervoor gekozen om waar mogelijk in ieder geval een contactpersoon van de politie te interviewen en waar dat door de gemandateerden relevant werd geacht, aanvullend een andere ketenpartner. Zie bijlage 1 voor de topiclijst voor de telefonische gesprekken met de ketenpartners en zie bijlage 3 voor de respondenten.

Analyse en rapportage

Na uitvoering van het veldwerk zijn de verzamelde gegevens (registraties, dossiers en interviews) geanalyseerd en is een conceptrapportage opgesteld die wordt besproken in een bijeenkomst van de begeleidingscommissie.

¹ De meldingen worden verstrekt om de aanpak van 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) zou kunnen plaatsvinden.

1.4 Leeswijzer

In het tweede hoofdstuk van dit rapport gaan we in op de pilot BIOS, de beleidslogica en het werkproces. In hoofdstuk 3 komt het gebruik van informatie door de gemeenten (en de ketenpartners) aan bod en in hoofdstuk 4 het doelbereik van de informatiestroom. In hoofdstuk 5 beantwoorden we de onderzoeksvragen en in hoofdstuk 6 presenteren we de conclusies van het onderzoek.

2 INFORMATIE OVER OVERVALLERS EN STRAATROVERS

2.1 Informatiestromen over ex-gedetineerden naar gemeenten

De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) bepaalt dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor de nazorg aan ex-gedetineerden. Dit houdt in dat de gemeente zich moet inzetten voor herstel op vijf leefgebieden van de ex-gedetineerde: identiteitsbewijs, huisvesting, werk en inkomen, schuldsanering en passende zorg. Door deze basisvoorzieningen op orde te brengen, worden ex-gedetineerden ondersteund bij hun re-integratie in de samenleving en kan een bijdrage worden geleverd aan het voorkomen van recidive. Om invulling te kunnen geven aan deze nazorgtaak ontvangen alle gemeenten meldingen (via zogenaamde DPAN-formulieren) over alle terugkomende gedetineerden, waarbij informatie over de stand van zaken op de vijf genoemde leefgebieden is vermeld (bijvoorbeeld: heeft de gedetineerde een inkomen, schulden enzovoorts). Daarbij wordt echter geen informatie verstrekt over het delict waarvoor de ex-gedetineerde veroordeeld is.

In een andere informatiestroom, genaamd BIJ (Bestuurlijke Informatie inzake Justitiabelen), ontvangen gemeenten wel delictinformatie. Gemeenten ontvangen meldingen over (ex-)gedetineerden of verlofgangers die veroordeeld zijn voor een zedendelict of ernstig geweldsdelict (zoals zware mishandeling en doodslag; overvallen en straatroven vallen niet onder BIJ). Gemeenten kunnen zelf beslissen of en welke informatie (alleen over zeden of zowel zeden als geweld) zij willen ontvangen. De informatiestroom BIJ is niet gericht op het voorkomen van recidive (zoals de informatiestroom rondom nazorg) maar is gericht op het voorkomen van problemen in de openbare orde (maatschappelijke onrust) bij de terugkeer van de ex-gedetineerde, door de burgemeester in staat te stellen om waar nodig tijdig maatregelen te treffen.

Naast de informatiestromen rondom nazorg en BIJ wordt er geëxperimenteerd met een derde informatiestroom. In de pilot BIOS (gestart op 1 april 2014) ontvangen de bestuursorganen burgemeester van dertien gemeenten informatie over de aanstaande terugkeer van een voor een overval of straatroof veroordeelde gedetineerde. Deze informatiestroom moet een bijdrage leveren aan de lokale aanpak van de zogenoemde High Impact Crimes door het voorkomen van recidive van ex-gedetineerden.

De pilot BIOS is het onderwerp van deze evaluatie. Op de eerste plaats zijn we via documentenstudie en gesprekken met betrokkenen (zie bijlagen 2 en 3) nagegaan wat de doelen van de informatieverstrekking zijn en welke activiteiten daar op welke wijze aan moeten bijdragen. In dit hoofdstuk presenteren we de bevindingen daarvan door in te gaan op de beleidslogica (paragraaf 2.2), het werkproces (paragraaf 2.3) en de omvang van de informatiestroom (paragraaf 2.4).

2.2 De beleidslogica achter de informatieverstrekking

De informatieverstrekking in de pilot BIOS vindt plaats om het bestuursorgaan burgemeester “in staat te stellen om waar nodig maatregelen te treffen in het belang van de aanpak van de problematiek rondom overvallen en straatrovers”. “Want”, zo is bijvoorbeeld te lezen in een ambtelijke memo van februari 2014, “een goede informatiepositie van burgemeesters over terugkerende delinquenten is daarvoor van belang”. Kortom, de veronderstelde logica is dat om de (lokale) aanpak tegen overvallers en straatrovers vorm te kunnen geven, een goede informatiepositie over terugkerende ex-gedetineerden van belang is. En, zo is de gedachte, door te weten wie er terugkeert, is toezicht – samen met ketenpartners – beter te organiseren. Dit wijst er ook op dat voor de lokale aanpak van straatrovers en overvallen eerder wordt gedacht aan maatregelen ter voorkoming van recidive dan over het voorkomen van openbare ordeproblemen. De pilot BIOS spreekt dus niet zozeer de burgemeester aan als hoeder van de openbare orde, maar appelleert eerder aan de coördinerende rol van de gemeente als regisseur van het integraal veiligheidsbeleid.

Er zijn drie mogelijkheden voor burgemeesters om in te grijpen of bij te dragen aan de aanpak van overvallen en straatrovers:

1. Via acties: voortkomend uit de gezagspositie van de burgemeester. Voorbeelden van acties zijn een persoonlijk gesprek met de terugkerende (ex-)gedetineerde of met ketenpartners, bijvoorbeeld om de woningkeuze van de ex-gedetineerde te beïnvloeden of om extra (politie)toezicht te organiseren.
2. Via maatregelen: voortkomend uit de wettelijke bevoegdheden van de burgemeester. Voorbeelden van maatregelen zijn het uitvaardigen van een gebiedsverbod, samenscholingsverbod of een woningsluiting.
3. Via beleid en ketenaanpak: voortkomend uit de rol als regisseur van veiligheidsbeleid. Voorbeelden van beleid en aanpak zijn te vinden in de Toolbox Persoonsgerichte Aanpak High Impact Crimes (Rovers et al. 2012). Daarnaast is het voorstelbaar dat de gemeente door de BIOS-meldingen beter zicht krijgt op de doelgroepen voor een persoonsgerichte aanpak en daarmee het beleid beter kan specificeren.

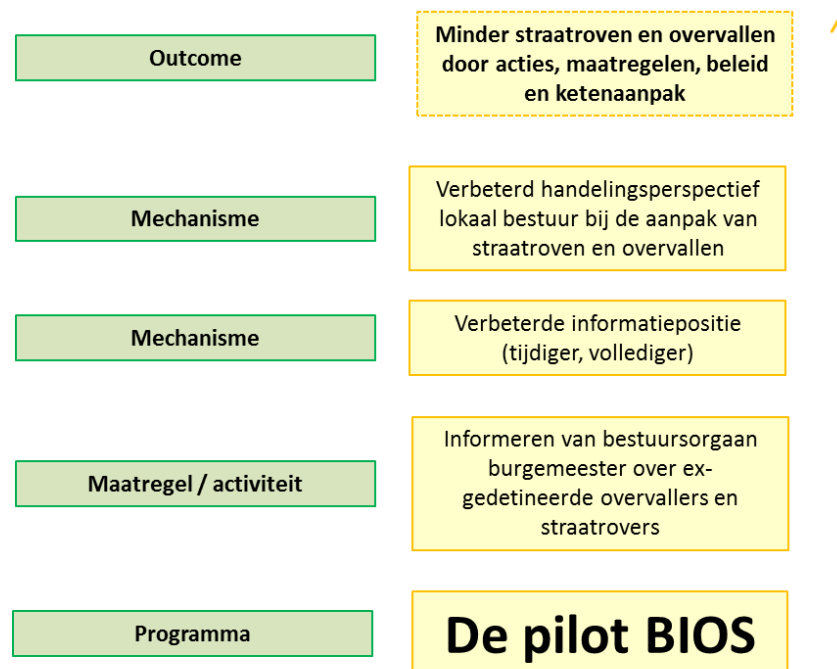
Het uitgangspunt in de pilot BIOS is dat burgemeesters geen extra bevoegdheden (te vervatten in maatregelen) krijgen om de aanpak van straatrovers en overvallen tegen te gaan, maar wel in staat worden gesteld om hun informatiepositie te versterken.

De beleidslogica kan in de volgende als-dan-stellingen worden samengevat (figuur 2.1 vormt een schematische weergave):

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, zie paragraaf 2.4) 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.

Figuur 2.1 Weergave van de beleidslogica pilot BIOS



Witte vlekken

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. 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. De beleidslogica maakt – met andere woorden – aan de voorkant niet expliciet waarom, hoe en in welke mate persoons- en delictinformatie 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.

2.3 Het werkproces van de pilot BIOS

Deelnemende gemeenten

Aan de pilot BIOS doen de volgende dertien gemeenten mee: Almere, Amsterdam, Breda, Den Haag, Eindhoven, Haarlem, Maastricht, Nissewaard, Rotterdam, Schiedam, Tilburg, Utrecht en Vlaardingen. Deze gemeenten zijn door het ministerie van Veiligheid en Justitie gevraagd om deel te nemen aan de pilot omdat ze een HIC-aanpak hebben en omdat er relatief vaak overvallen en straatroven in de gemeenten plaatsvinden. Het totaal aantal inwoners van de dertien gemeenten (peildatum 1 januari 2015) is 3.621.287 (21% van de gehele Nederlandse bevolking).

Doelgroep waarover informatie wordt verstrekt

De doelgroep van de pilot BIOS (dat wil zeggen: de personen waarover de deelnemende gemeenten een melding ontvangen) bestaat uit meerderjarige (ex-)gedetineerden, die door een rechter onherroepelijk zijn veroordeeld tot een onvoorwaardelijke vrijheidsbenemende straf (detentie) of maatregel wegens overtreding van artikel 312 en/of artikel 317 van het Wetboek van Strafrecht.

Genereren van BIOS-meldingen door JustID

Het werkproces rondom de informatieverstrekking start eens per week (op maandag) wanneer de Dienst Justitiële Instellingen (DJI) aan de Justitiële Informatiedienst (JustID) een actueel bestand levert van gedetineerden waarvan de geplande einddatum detentie binnen een termijn van negentig dagen valt. Dit bestand omvat alle gedetineerden, onafhankelijk van artikelnummer veroordeling en meest actuele woongemeente. JustID filtert daarom handmatig de gegevens op doelgroep (zoals artikelnummer 312 en 317) en op deelname van de gemeente aan de pilot BIOS.

Ter controle gaat JustID het artikelnummer van veroordeling na in het Justitieel Documentatie Systeem (JDS) en de Strafrechtketendatabase (SKDB). Eerdere ervaringen (waaronder die rondom de informatiestroom BIJ) hebben geleerd dat de insluittitel en het artikel van veroordeling niet altijd overeenkomen en/of automatisch worden aangepast. Daarbij geeft JustID aan dat het binnen de pilot BIOS vier maal is voorgekomen dat het artikelnummer dat DJI verstrekke niet klopte en de persoon in kwestie toch niet binnen de BIOS-doelgroep viel. Daarnaast controleert JustID het GBA-adres.

Kloppen de gegevens en valt de persoon in kwestie binnen de BIOS-doelgroep, dan wordt de pilotgemeente zestig dagen voor de verwachte einddatum van de detentie geïnformeerd via een aangetekende brief (de BIOS-melding). De BIOS-meldingen worden ook in het digitale systeem INJUS gezet, waar gemeenten mogelijk op termijn toegang toe krijgen. Het voordeel daarvan is dat er geen aangetekende brieven meer verstuurd hoeven te worden. De BIOS-melding wordt simultaan aan de Landelijke Eenheid van de

pilot gestuurd. Deze informatieverstrekking is exact gelijk aan de informatieverstrekking aan de pilotgemeente.

Met de pilot BIOS is voor JustID ongeveer een halve fte gemoeid. Desgevraagd geeft JustID aan dat de meeste tijd gaat zitten in het filteren en bewerken van het wekelijkse DJI-bestand.

Inhoud van de BIOS-meldingen aan de gemeente

De BIOS-melding bevat – in vergelijking met meldingen vanuit de andere informatiestromen, zie paragraaf 2.1 – de volgende gegevens:

Tabel 2.1 Informatiegegevens BIOS-melding (en andere soorten meldingen)

Informatiegegevens	Melding BIOS	Melding BIJ	Melding nazorg
Voor- en achternaam	Ja	Ja	Ja
BSN	Ja	Ja	Ja
Geboortedatum	Ja	Ja	Ja
Persoonsgegevens (burgerlijke staat, kinderen)	Nee	Nee	Ja
Meest actuele GBA-woonadres in gemeente	Ja	Ja	Ja
Gemeente van herkomst	Nee	Nee	Ja
Gemeente van vestiging na afloop detentie	Nee	Nee	Ja
Artikelnummer(s) veroordeelde delict(en)	Ja	Ja	Nee
Parketnummer(s)	Ja	Ja	Nee
Datum in detentie	Ja	Ja	Ja
Geplande einddatum detentie	Ja	Ja	Ja
Bijzondere voorwaarden	Ja	Ja	Nee
Bijzondere voorwaarden invrijheidstelling	Ja	Ja	Nee
Uitgebreide beschrijving situatie vijf leefgebieden	Nee	Nee	Ja

In de BIOS-melding is tevens opgenomen dat de informatie over het gepleegde delict uit het Justitieel Documentatiesysteem afkomstig is en uitsluitend bedoeld is voor het terugdringen van gewelddadige vermogenscriminaliteit in de gemeente. Ook is vermeld dat de informatie alleen voor de gemandateerde persoon is bedoeld onder de gestelde voorwaarde dat de Landelijke Eenheid van de politie de informatie in kopie ontvangt. Er wordt gevraagd om direct na ontvangst van de melding een ontvangstbevestiging (per e-mail) te sturen aan JustID.

Informatieverspreiding via de Landelijke Eenheid van de politie

JustID stuurt de BIOS-meldingen versleuteld en per e-mail naar de informatie-unit van de Landelijk Eenheid. Hier wordt de informatie ontsleuteld en doorgezonden naar de regionale informatie desk (RIO) van de eenheid waarin de pilotgemeente valt. Meldingen worden tweevoudig per e-mail verzonden: naar de algemene mailbox van de informatiedesk én naar een specifieke contactpersoon (vaak de regionale overvalcoördinator). Het proces bij de Landelijke Eenheid is voor een groot deel geautomatiseerd. De totale tijdsinvestering van de Landelijke Eenheid bedraagt ongeveer dertig minuten per melding.

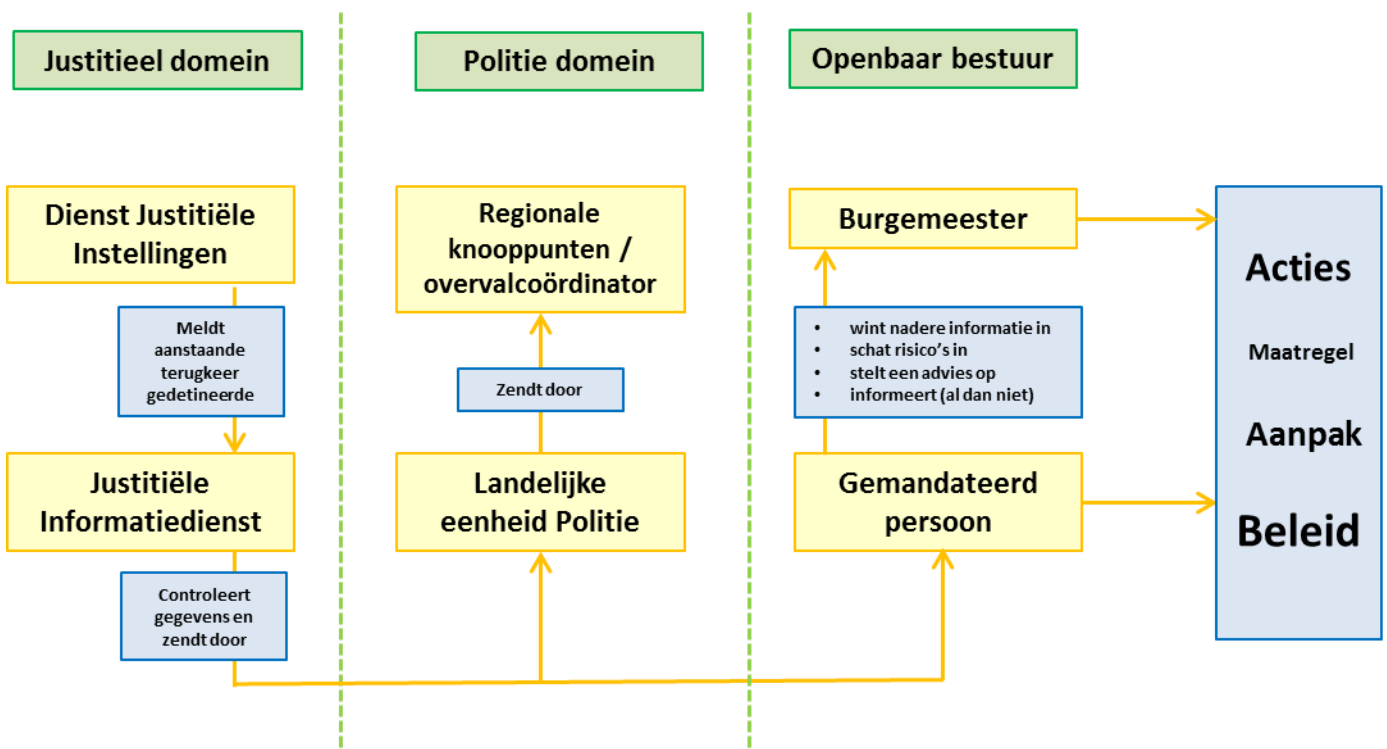
Informatiegebruik door de gemeente

In hoofdstuk 3 gaan we uitgebreid in op de wijze waarop de pilotgemeenten de BIOS-meldingen gebruiken om overvallen en straatroven terug te dringen (de doelbinding van de informatieverstrekking). Het proces op hoofdlijnen is dat gemeenten (in de praktijk gaat het om daartoe gemandateerde personen) de melding eventueel verrijken met andere informatie (van bijvoorbeeld externe lokale partners als de politie of interne collega's als de coördinator nazorg), gebruiken in een ketenaanpak (zoals de High Impact Crime-aanpak), eventueel een advies aan de burgemeester opstellen en eventueel acties of maatregelen nemen.

Stroomschema werkproces pilot BIOS

In figuur 2.2 is een samenvattend stroomschema van de pilot BIOS weergegeven. Het maakt op hoofdlijnen inzichtelijk via welke partijen en op welke wijze gegevens over terugkerende ex-gedetineerden vanuit het justitieel domein naar het domein van de politie en het openbaar bestuur gaan.

Figuur 2.2 Stroomschema pilot BIOS



Juridische basis voor de gegevensverstrekking

De informatieverstrekking over terugkerende (ex-)gedetineerden vanuit het justitiële domein naar het openbaar bestuur op lokaal niveau is geregeld bij ministerieel besluit (eerst geldig voor de periode 1 september 2012 tot 1 september 2014, waarna verlengd tot 31 december 2015). Het besluit is voorgelegd en goedgekeurd door het College Bescherming Persoonsgegevens. Het ministerieel besluit is nodig, omdat er in de Wet en het Besluit

Justitiële en Strafvorderlijke Gegevens niet is voorzien in verstrekking van justitiële gegevens aan burgemeesters met de doelbinding die in de pilot BIOS centraal staat.

Het besluit van de minister van Veiligheid en Justitie (kenmerk: DDS285771) bestaat uit 9 artikelen en stelt onder andere voorwaarden aan het verstrekken, bewaren en delen van de BIOS-informatie. Een belangrijke voorwaarde is gesteld in artikel 2 (doelbinding): “de justitiële gegevens worden verstrekt aan de burgemeesters voor zover zij deze behoeven in het kader van maatregelen ten behoeve van het terugdringen van gewelddadige vermogenscriminaliteit in verband met de terugkeer van de betrokkene in de maatschappij”.

2.4 Omvang van de informatiestroom

Uit gegevens van de projectgroep BIOS van het ministerie van Veiligheid en Justitie blijkt dat er in de pilotperiode tot nu toe (april 2014 tot 1 december 2015) 237 BIOS-meldingen naar gemeenten zijn verstuurd. De verdeling van het aantal meldingen per gemeente is weergegeven in tabel 2.2. De meeste BIOS-meldingen zijn ontvangen door Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Den Haag (173 meldingen in totaal).

Tabel 2.2 Aantal BIOS-meldingen per gemeente, tot 1 december 2015

Gemeenten	Aantal BIOS-meldingen totaal	Gemiddeld per week
Almere	15	0,17
Amsterdam	58	0,66
Breda	5	0,06
Den Haag	36	0,41
Eindhoven	10	0,11
Haarlem	7	0,08
Maastricht	3	0,03
Rotterdam	53	0,60
Schiedam	6	0,07
Nissewaard	2	0,02
Tilburg	11	0,13
Utrecht	26	0,30
Vlaardingen	5	0,06
Totaal	237	2,69

Bron: ministerie Veiligheid en Justitie, projectgroep BIOS // looptijd pilot BIOS is 88 weken

Uit het onderzoek blijkt dat veel gemeenten meer BIOS-meldingen hadden verwacht dan zij daadwerkelijk ontvingen. In hoofdstuk 3 gaan we hier nader op in.

3 GEBRUIK VAN BIOS-INFORMATIE

3.1 Deelname aan de pilot BIOS

De (gemandateerden) van gemeenten zijn tijdens een overleg over de informatiestroom BIJ (zie paragraaf 2.4) door het ministerie van Veiligheid en Justitie geïnformeerd over het voornemen te experimenteren met een informatiestroom specifiek gericht op overvallers en straatrovers. Het ministerie heeft vervolgens enkele gemeenten verzocht deel te nemen aan deze pilot.

Voor elk van de gemeenten geldt dat ze ook participeren in de informatie-stroom BIJ én een High Impact Crime-aanpak hebben (de zogenoemde HIC-gemeenten). De BIOS-gemeenten vormen dus een betrekkelijk specifieke en homogene groep van gemeenten. Voor het onderzoek betekent dit dat de evaluatiebevindingen over informatiegebruik en meerwaarde alleen betrekking hebben op gemeenten die al een aanpak en samenwerking met ketenpartners hebben staan. In de conclusie (hoofdstuk 6) zullen we hier nader op ingaan.

De besluiten van de gemeenten om deel te nemen aan de pilot BIOS zijn bekrachtigd met formele burgemeestersbesluiten. Dat is ook nodig omdat daarin de personen aangewezen worden die namens de gemeente gerechtigd zijn om de BIOS-informatie te ontvangen en te verwerken (de gemandateerde personen).

Gemeenten hadden verschillende overwegingen om deel te nemen aan de pilot BIOS. We hoorden de volgende argumenten:

Tabel 3.1 Argumenten om deel te nemen aan de pilot BIOS

Argumenten	Aantal keer genoemd
Als instrumentele aanvulling op bestaand beleid en aanpak, zoals:	
- de mogelijkheid een check uit te voeren (is elke ex-gedetineerde in de aanpak opgenomen?); - extra zicht te krijgen op de terugkeer van ex-gedetineerden; - informatie eerder en vollediger te krijgen.	9
Er zijn veel overvallen/straatrovers in de gemeente	4
Het past binnen de (gemeentelijke) aandacht voor HIC-delicten	2
Het was een wens van de burgemeester/lokale driehoek	2
De investering is beperkt, de uitvoeringskosten zijn laag	2
De meerwaarde van de informatiestroom kan in de toekomst groeien	2
Er leefde een wens om aan het verzoek van het Rijk te voldoen	1

Bron: interviews gemandateerde personen (meerdere antwoorden mogelijk)

De belangrijkste reden van gemeenten om deel te nemen aan de pilot is dat de informatievoorziening een aanvulling zou kunnen zijn op bestaand beleid en aanpak. Dit houdt bijvoorbeeld in dat de gemeente de mogelijkheid krijgt om te checken of alle ex-gedetineerden in beeld zijn, er extra zicht op de groep ontstaat of informatie eerder en vollediger beschikbaar is. Een tweede voorname aanleiding tot deelname is een relatief hoog aantal overvallen en/of straatrovers in een gemeente. Soms geven gemeenten aan dat de deelname is ingegeven door de burgemeester of de lokale driehoek, of bestond de expliciete wens om aan het verzoek van het Rijk te voldoen. Daarnaast stellen de gemeenten dat de investeringen en uitvoeringskosten (waarmee bedoeld wordt op de tijd die het kost om een melding te ontvangen, verwerken en op te volgen) dermate laag zijn dat deelname weinig risico's met zich mee brengt. Tot slot stellen enkele gemeenten dat de meerwaarde van de pilot in de toekomst kan groeien doordat, bijvoorbeeld, de doelgroep wordt verbreed.

Geen enkele gemeente stelt dat er vooraf – dus voordat de pilot BIOS werd aangekondigd – expliciet behoefte was aan een extra check of een betere informatiepositie dan wel groter handelingsperspectief bij de terugkeer van overvallers en straatrovers.

De gemandateerden die zich erover uitspreken, vinden dat de gemeente de geëigende instantie is om de BIOS-informatie te ontvangen. Omdat recidive van ex-gedetineerden maatschappelijke onrust teweeg kan brengen, vinden gemandateerden dat de informatie 'past' bij de verantwoordelijkheid van de burgemeester voor de openbare orde. Tevens wijzen gemandateerden op de bredere rol van de gemeente als veiligheidsregisseur in netwerksamenwerkingen (waaronder die in het Veiligheidshuis en de HIC-aanpak). De informatieverstrekking vanuit BIOS wordt ook vanuit dit perspectief als passend gezien en versterkt de rol van de gemeente.

Een aantal gemandateerden zegt dat er voor de doelgroep van overvallers en straatrovers een goed toezichtkader moet zijn om recidive te kunnen voorkomen (zie ook paragraaf 3.2). Het wordt als een taak van het Openbaar Ministerie gezien dat bij vonnis te eisen. Waar dit niet gebeurt, of het niet wordt opgelegd door de rechter, zien gemeenten daar voor zichzelf een belangrijke taak. Ook daarom vinden deze gemeenten de BIOS-informatie op zijn plek bij het bestuursorgaan burgemeester.

Gemandateerden van twee gemeenten stellen aan de orde dat het maatschappelijke bereik van de informatiestroom BIOS breder is dan die van de informatiestroom BIJ. Het gaat bij BIOS immers om het voorkomen van nieuwe delicten en nieuwe slachtoffers, terwijl BIJ gericht is op een veilige en rustige terugkeer van de ex-gedetineerde.

Beeld vanuit vijf gemeenten die niet deelnemen aan de pilot BIOS

We spraken met contactpersonen bij vijf gemeenten die niet aan de pilot BIOS deelnemen, maar wel informatie ontvangen in het kader van BIJ en daarmee

bekend zijn met de systematiek. In twee gemeenten is behoefte aan informatie over gedetineerden veroordeeld voor straatroven of overvallen, maar is de verwachting dat zij vanuit de HIC-aanpak of andere casusoverleggen al een nagenoeg compleet beeld van de terugkerende ex-gedetineerden hebben. Beiden zien dan ook geen grote toegevoegde waarde in de pilot BIOS. Daarnaast geven twee gemeenten aan dat de informatie weliswaar interessant kan zijn, maar dat de gemeente niet in staat zal zijn om er iets mee te doen. Een andere gemeente spreekt zich nadrukkelijk uit tegen het ontvangen van informatie vanuit de verwachting dat de terugkeer niet zal leiden tot verstoringen in de openbare orde (het taakveld van de burgemeester) en dat zij geen rol voor zichzelf zien weggelegd bij het tegengaan van recidive.

3.2 Het verrijken van de JustID-informatie

Van de dertien BIOS-gemeenten zijn er twaalf gemeenten die de JustID-informatie verrijken met nadere, lokale informatie. Zes van die gemeenten doen dat door bij het veiligheidshuis navraag te doen (daarmee de aangesloten ketenpartners als de politie, het OM, de reclassering en mogelijke andere partners consulterend). Vier gemeenten consulteren (buiten het verband van het Veiligheidshuis om) zowel de politie, het OM als de reclassering. Twee gemeenten consulteren alleen de politie en de reclassering. In één gemeente vindt in het geheel geen verrijking van de JustID-informatie plaats. In die gemeente wordt de JustID-informatie ter kennisgeving aangenomen en alleen gecheckt of de persoon bekend is in de lokale persoonsgerichte aanpak.

De gemeenten die nadere informatie opvragen bij ketenpartners doen dat in principe door te vragen naar 'alles wat er bekend is over de betrokkene en het incident waarvoor de overvaller of straatrover is veroordeeld'. Informatie waarover gemandateerden graag beschikken, is:

- of er sprake is van (reclasserings)toezicht na terugkeer uit detentie;
- of er sprake is van een bestaande persoonsgerichte aanpak;
- wat de situatie is van de gedetineerde op de vijf leefgebieden van nazorg;
- de kans op recidive (eventueel vast te stellen met het RISc-instrument);
- de locatie waar het delict is gepleegd (in verband met de mogelijke terugkeer naar die omgeving);
- gedrag in de penitentiaire inrichting;
- delictverleden;
- mogelijke psychiatrische problematiek.

3.3 De afweging om acties te ondernemen

Op basis van de gegevens die de gemeente heeft verzameld, komt het tot een afweging (bijvoorbeeld in een casusoverleg waarin ook ketenpartners aanzitten) om al dan niet actie te ondernemen. Gemandateerden van vijf

gemeenten gebruiken een instrument om de risicoafweging te maken. Deze instrumenten (risicotaxaties, weegformulieren, stoplichtenmodellen) ordenen de verzamelde informatie en geven er in sommige gevallen een gewicht aan.

De gemandateerden noemen verschillende argumenten die soms afzonderlijk, maar vaker in samenhang met elkaar, aanleiding kunnen zijn om verdere actie te ondernemen. Tabel 3.2 biedt een overzicht.

Tabel 3.2 Argumenten om actie te ondernemen na een BIOS-melding

Argumenten	Aantal keer genoemd
Er is een (hoog) risico op recidive	6
Er is een (hoog) risico op maatschappelijke onrust	6
De psychische gesteldheid (verward persoon) of verslaving geeft daar aanleiding toe	4
Er wordt een reactie (bv. wraak) van slachtoffer of dader verwacht	3
Er is sprake van een hulpvraag bij de ex-gedetineerde	2
Het oorspronkelijke delict was ernstig of had veel impact	2
Er is nog geen sprake van een toezichtskader/toezichthouder	2
Slachtoffer en dader zullen in de buurt van elkaar (gaan) wonen	2
Er is sprake (geweest) van media-aandacht	1
De dader pleegde het delict in de buurt waar hij woont	1
Er is samenloop met andere delicten als huiselijk geweld	1
Er is nog contact met andere daders	1

Bron: interviews gemandateerde personen (meerdere antwoorden mogelijk)

De gemandateerden geven aan dat zij naar hun idee bij alle BIOS-meldingen de beschikking hebben gehad over alle benodigde informatie om tot een gefundeerde en adequate risicoafweging te komen. Wel kan het voor gemeenten moeilijk zijn om informatie over de psychische gesteldheid van de ex-gedetineerde te achterhalen. De GGZ-organisaties delen dergelijke informatie niet. In één gemeente is dat eenvoudiger, omdat de gemandateerde ook BIG-geregistreerd is en over de informatie mag beschikken.

Om effectief te zijn in het beperken van recidive van ex-gedetineerden wordt het belangrijk geacht om ook rekening te houden met de belangen van de ex-gedetineerden zelf. In de eerste plaats gebeurt dat in het nazorgtraject dat is gericht op het op orde krijgen van de vijf leefgebieden van de ex-gedetineerde. Maar ook in de HIC-aanpak wordt gekeken hoe de betrokkene het beste bejegend kan worden. Toont een ex-gedetineerde goed gedrag, dan is het mogelijk effectiever helemaal geen brief namens de burgemeester te sturen, aldus een gemeente. De burgemeester die we spraken, zegt dat het belang van de ex-gedetineerde altijd zwaar weegt in afwegingen, maar op gelijke voet staat met belangen van anderen. In de optiek van deze burgemeester is zwijgzaamheid over de terugkeer vaak in het belang van alle betrokkenen.

3.4 Adviseren van de burgemeester

In twee van de dertien pilotgemeenten is de burgemeester op de hoogte gebracht van individuele BIOS-meldingen. In één van deze gemeenten ging het over een vrij te komen gedetineerde waarvan op ambtelijk niveau (systematisch, met een format) was vastgesteld dat er mogelijk kans zou kunnen zijn op zowel maatschappelijke onrust als op recidive bij terugkeer. In dit geval werd de burgemeester geadviseerd een (bestuurlijke) maatregel te nemen, omdat er concrete aanwijzingen waren dat de ex-gedeteneerde wraak zou nemen op het slachtoffer of dat er wraak op hem genomen zou gaan worden. Deze aanwijzingen vormden in combinatie met een aantal andere kenmerken (problemen in de relatiesfeer, contacten met criminele derden, onttrekking aan verloftoezicht, afwijzen van hulpverlening) aanleiding om daadwerkelijk een gebiedsverbod op te leggen (zie ook paragraaf 3.5).

In de andere gemeente werd de burgemeester twee maal en op haar nadrukkelijk verzoek geïnformeerd. De burgemeester ontvangt standaard een memo met informatie uit de JustID-melding, de ingewonnen informatie en een conclusie. In deze twee gevallen is geen afweging aan de burgemeester voorgelegd en is geen besluit gevraagd. In die zin is er geen sprake van advisering.

In één andere gemeente is de burgemeester indirect op de hoogte van de BIOS-meldingen doordat er in zijn naam standaard een brief uitgaat naar alle terugkerende ex-gedeteneerden die onder de HIC-aanpak vallen. Omdat de BIOS-meldingen gebruikt worden in de HIC-aanpak, ontvangt de burgemeester ook indirect die meldingen.

In de overige tien gemeenten waar de burgemeesters in het geheel niet op de hoogte zijn gesteld van individuele BIOS-meldingen, geven gemandateerden aan dat de meldingen, de eventuele nadere lokale informatie en de risico-afweging die daar eventueel op volgt, daar geen aanleiding toe hebben gegeven. Het werd dus ook niet nodig geacht de burgemeester persoonlijk te informeren over de meldingen.

3.5 Beleid, acties en maatregelen

In algemene zin geldt dat er in alle gemeenten een samenloop is tussen de BIOS-informatie en de ketenaanpak tegen overvallen en straatroven. Daarbij worden de meldingen gebruikt om casuïstiek te agenderen voor het casusoverleg en een persoonsgerichte aanpak vorm te geven. Overigens brengt dat niet veel nieuws: de personen in kwestie zijn doorgaans al bekend (al dan niet via de informatiestroom nazorg) en worden ook ingebracht door de ketenpartners van de persoonsgerichte aanpak. Ook de JustID-informatie

(bijvoorbeeld het adres, het artikelnummer en de bijzondere voorwaarden) is vaak al bekend. Zeker wanneer het OM is betrokken in de persoonsgerichte aanpak.

Vanwege de samenloop met de persoonsgerichte aanpakken van gemeenten en ketenpartners is het niet altijd volledig duidelijk of een eventuele actie volgt op de BIOS-melding of op bijvoorbeeld de HIC-aanpak. Een voorbeeld van acties vanuit de bestaande aanpakken is dat er namens de burgemeester brieven gestuurd worden naar de ex-gedetineerden waarin is vermeld dat betrokkene besproken wordt in het veiligheidshuis en dat er persoonlijke aandachtspunten of geboden gelden. Voorbeelden daarvan zijn: 'niet meer in aanraking komen met politie en justitie', 'afspraken met de reclassering (blijven) nakomen' en 'meer zicht geven op omstandigheden als dagbesteding, sociaal netwerk, toekomstperspectief'. Ook zijn er gemeenten die (al dan niet samen met de wijkagent) op huisbezoek gaan bij de ex-gedetineerden.

Uit dossieronderzoek blijkt dat er door vijf afzonderlijke gemeenten bij minimaal 28 ex-gedetineerden over wie de gemeente ook een BIOS-melding heeft ontvangen (12%), een actie vanuit de persoonsgerichte aanpak is uitgevoerd, zie ook tabel 3.3.

Tabel 3.3 Aantal acties en maatregelen in deelnemende gemeenten

Gemeente	Acties	Overwegingen
A	12	Procedure vanuit bestaande aanpak is: de wijkagent gaat altijd op bezoek bij de ex-gedetineerde
B	6	Vier maal heeft er een bezoek van een wijkagent plaatsgevonden. Eén keer gaf het delictverleden hier aanleiding toe. Eén keer was er sprake van een combinatie van een zwaar delict met een zorgelijke psychische gesteldheid persoon. Eén keer was de reden om de plannen ten aanzien van het woonadres te achterhalen. Tweemaal is er een advies aan de ex-gedetineerde gegeven om zich niet in de gemeente te vestigen. Hier ging het eenmaal om iemand die zich wilde inschrijven op een adres waarvan bekend was dat er een overtreder van de Opiumwet woonde. In het tweede geval is de achterliggende overweging niet bekend.
C	5	Procedure vanuit bestaande aanpak is: de wijkagent en nazorgcoördinator gaan op bezoek bij de ex-gedetineerde om een brief te overhandigen.
D	4	Procedure vanuit bestaande aanpak is: de wijkagent en nazorg-coördinator gaan op bezoek bij de ex-gedetineerde om een brief te overhandigen.
E	1	De samenloop van risicofactoren (wederzijdse wraak-intenties, hoog recidiverisico, onttrekking aan toezicht dreigende gewelddadige confrontatie tussen groepen) was de aanleiding om een gebiedsverbod uit te vaardigen.

Uit tabel 3.3 wordt duidelijk dat de acties die worden uitgevoerd vaak (in 21 van de 28 gevallen) worden uitgevoerd omdat 'dit standaard werkwijze is vanuit de HIC-aanpak'. In slechts een aantal gevallen (7 van de 28) vormde de specifieke omstandigheden van de casus aanleiding om een actie te ondernemen.

We kwamen één geval tegen waarin er een bestuurlijke maatregel is opgelegd door de burgemeester. De ex-gedetineerde is een gebiedsverbod voor het gehele centrum van de gemeente opgelegd, zodat de ex-gedetineerde – wegens wederzijdse dreigementen met wraak – moeilijker in contact zou komen met het slachtoffer en zijn omgeving. De duur van het gebiedsverbod bedroeg aanvankelijk drie maanden en is daarna met nog eens drie maanden verlengd. In deze periode is de situatie bekoeld, is de ex-gedetineerde vooruitgegaan op de vijf leefgebieden en is hij hulp gaan accepteren. Binnen deze gemeente wordt deze casus als een positief voorbeeld van afstemming tussen repressieve maatregelen en hulpverlening gezien.

In vier gemeenten is het voorgekomen dat na de BIOS-melding bleek dat de ex-gedetineerde naar een andere gemeente terug zou keren. Gemandateerden namen in al deze gevallen contact op met deze andere gemeenten over de aanstaande terugkeer. In twee gevallen ging het om terugkeer naar een andere BIOS-gemeente en in twee gevallen niet. Ook al is dit laatste formeel niet toegestaan, gemeenten vinden het wel belangrijk om te doen en zien het als hun taak om een 'warme overdracht' te verzorgen.

3.6 Gebruik van de informatie door derden

De doelbinding van de informatieverstrekking is dat de informatie gebruikt wordt voor de aanpak van overvallen en straatroven. Dat doen gemeenten ook. In elf van de dertien gemeenten wordt de BIOS-informatie over de terugkerende ex-gedetineerde daarnaast gedeeld met de medewerkers die belast zijn met de nazorg aan ex-gedetineerde. In zes gemeenten gebeurt dat door de gehele JustID-melding, dus inclusief de delictgegevens door te sturen (in vier gemeenten gebeurt het standaard, in twee gemeenten soms). In één van die gemeenten geeft de gemandateerde aan dat door die informatie te delen 'de afdeling sociale zaken in de gelegenheid wordt gesteld om hun aanpak en hun toon aan te passen'. In (aanvullend) drie gemeenten is een coördinator nazorg gemandateerd om de BIOS-meldingen te ontvangen en verwerken. Deze samenloop brengt met zich mee dat ook in deze drie gemeenten delictgegevens bekend zijn bij de afdeling nazorg.

Medewerkers die betrokken zijn bij de nazorg aan ex-gedetineerden, blijken de gegevens, waaronder delict-informatie, te gebruiken om een beeld te krijgen van de situatie van de ex-gedetineerden. Het helpt hun de ernst van de persoonlijke situatie in te schatten en ze gebruiken het om een prioritering aan

te brengen. Zwaardere situaties (waarin er een hoger risico is op recidive) worden met meer prioriteit opgepakt.

Daarnaast is het voor negen van de dertien gemeenten praktijk om de JustID-informatie te delen met de partners in het veiligheidshuis, waarbij de informatie soms wordt opgenomen in het digitale registratiesysteem van het veiligheidshuis. De informatie is daarmee ook voor alle partners beschikbaar. De gemandateerden zien daarin geen privacyprobleem: de informatie is doorgaans toch al bij de partners bekend, in het kader van de HIC-aanpak. Bovendien werken de partners in het veiligheidshuis ook onder een convenant waarin de informatiedeling is geregeld, aldus de gemandateerden. Een van de gemeenten denkt daar anders over en deelt geen informatie met de partners in het veiligheidshuis. De reden daarvoor is dat er andere gemeenten zijn vertegenwoordigd in de overleggen en dat bij eventuele acties (zoals een gewenste verhuizing naar een andere gemeente) er een NIMBY-effect kan ontstaan.

Het beeld uit de interviews met ketenpartners die de BIOS-informatie tot hun beschikking krijgen (met name politie), is dat zij zelf ook een beter overzicht van terugkerende ex-gedetineerden krijgen en hun dat helpt bij de eigen taken. De informatie wordt bijvoorbeeld gebruikt om in de wijk een vinger aan de pols te houden, maar dient ook in de opsporing een doel. Medewerkers van de politie stellen dat daders van straatroven en overvallen soms kunnen worden geïdentificeerd aan de hand van hun handelswijze. Dan is het handig om te weten wie er gedetineerd zitten en wie niet. Dit geldt ook wanneer er een plotselinge stijging van overvallen en straatroven wordt gesignaleerd.

3.7 Meningen over de JustID-informatie

Twaalf van de dertien gemeenten geven aan dat de JustID-informatie zelf over het algemeen betrouwbaar is, al benoemen meerdere gemandateerden dat het kan voorkomen dat de ex-gedetineerde niet terugkeert naar de woonplaats van voor detentie. In die gevallen is de informatie onbetrouwbaar. Bovendien stelt één gemeente dat er in de beginfase meldingen binnenkwamen die bestemd waren voor andere gemeenten en dat er BIOS-meldingen en BIJ-meldingen tegelijk en over dezelfde persoon binnenkwamen. Twee gemandateerden stellen expliciet dat zij behoefte hebben aan informatie over de gewenste woonplaats zoals de persoon die tijdens detentie te kennen geeft; in plaats van dat er naar het laatst bekende GBA-woonadres wordt gekeken.

Eén gemandateerde noemt de JustID-informatie niet betrouwbaar. Deze gemandateerde geeft aan dat de einddatum op de melding vaak niet de daadwerkelijke datum is waarop de ex-gedetineerde vrijkomt en dat het adres niet altijd klopt. De betreffende informatie zou op het lokale niveau vaak juist (en completer) beschikbaar zijn bij ketenpartners.

Alle gemeenten oordelen dat de BIOS-informatie over het algemeen tijdig is. In één gemeente kwam het in één geval voor dat een BIOS-melding de dag voor vrijlating bekend werd. Daarnaast stellen twee gemandateerden dat de tijdigheid van de meldingen niet voorkomt dat gedetineerden met verlof gaan en feitelijk al eerder (zij het tijdelijk) in de gemeente aanwezig zijn geweest. Hierdoor kunnen zij alsnog niet anticiperen op de aanstaande terugkeer van de ex-gedetineerden.

De gemandateerden van de dertien gemeenten zijn tevreden over de volledigheid van de JustID-meldingen, zij het dat diverse gemandateerden zeggen dat op lokaal niveau de delictinformatie completer en specifiekere dan alleen het artikelnummer beschikbaar is.

Een aandachtspunt dat drie gemandateerden expliciet ter sprake brengen is dat zij – gezien het aantal overvallen en straatroven in de gemeente – meer BIOS-meldingen had verwacht. Deze gemeenten vragen zich dan ook af of zij wel over alle straatrovers en overvallers die binnen de BIOS-doelgroep vallen een melding krijgen. Het is in dit onderzoek niet duidelijk geworden of de verwachtingen van deze gemeenten te hoog zijn (immers: lang niet alle straatroven en overvallen leiden tot de aanhouding van een verdachte, een voorgeleiding, een veroordeling en een vrijheidsbeneming) of dat er meldingen ‘tussendoor glijpen’. Uit informatie van JustID blijkt dat zij de gemeenten over alle ex-gedetineerden die binnen de doelgroep vallen, informeren. De broninformatie van JustID is de informatie van afzonderlijke justitiële instellingen die de Dienst Justitiële Instellingen verzamelt en aan JustID verstrekt.

Waardevolle informatie in de BIOS-melding zijn het BSN-nummer, de einddatum detentie, het artikelnummer van veroordeling en de opgelegde bijzondere voorwaarden. Deze informatie wordt waardevol geacht, omdat het helpt bij het verzamelen en beoordelen van de risico's bij terugkeer. Tegelijkertijd is deze informatie vaak lokaal ook beschikbaar.

Alle gemandateerden zijn op de hoogte van de vereiste om ontvangstbevestigingen te sturen naar JustID. Vijf van de dertien gemandateerden geven aan dat standaard te doen en twee gemeenten doen het af en toe. In al deze gevallen vindt de ontvangstbevestiging per e-mail plaats. Uit gegevens van JustID blijkt dat zij naar aanleiding van 93 meldingen een ontvangstbevestiging kregen. Dat is 42 procent.

In geen van de gemeenten wordt JustID op de hoogte gehouden van de wijze van informatiegebruik en eventuele acties of maatregelen (wat ook geen vereiste is). Ook JustID zelf geeft aan in het geheel geen terugkoppeling te hebben ontvangen van gemeenten over het informatiegebruik.

4 OPBRENGSTEN VOLGENS GEMEENTEN

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we wat de dertien pilotgemeenten zelf vinden van de opbrengsten van de pilot BIOS. Daarbij hebben we aandacht voor de beoogde opbrengsten van BIOS, namelijk: een verbetering van de informatiepositie en een verruiming van het handelingsperspectief (paragraaf 4.2) en een bijdrage aan minder overvallen en straatroven (paragraaf 4.3). Ook besteden we aandacht aan opbrengsten die niet direct werden beoogd en manieren om de opbrengsten in de toekomst te vergoten (paragraaf 4.4).

4.2 Verbetering informatiepositie en handelingsperspectief

Een meerderheid van de gemandateerden in gemeenten (11 van de 13) vindt dat de informatiepositie en het handelingsperspectief van het bestuursorgaan burgemeester door de BIOS-meldingen is verbeterd, zij het marginaal. Twee van de dertien gemeenten zien in het geheel geen meerwaarde in de pilot BIOS: de ene gemandateerde ziet geen verruimd handelingsperspectief omdat er nauwelijks meldingen zijn ontvangen, de andere gemandateerde stelt dat er lokaal completere en juistere informatie beschikbaar is.

Een verbeterde informatiepositie

Wat betreft de informatiepositie stellen de gemandateerden dat deze vooral beter is omdat er eerder informatie beschikbaar komt dan via de informatiestroom nazorg. Een enkele gemeente stelt dat de informatiepositie ook beter is omdat er meer informatie beschikbaar komt. Desgevraagd geven alle gemeenten echter aan dat een eventuele stop van de BIOS-informatiestroom nauwelijks gevolgen zou hebben voor de informatiepositie. De geleverde JustID-informatie kan lokaal ook worden verkregen, (twee gemeenten geven aan daar soms moeite mee te hebben omdat ketenpartners niet genegen zijn informatie te verstrekken) en de persoonsgerichte aanpak (HIC) zou er niet wezenlijk door veranderen (anders dan dat een eventuele checkfunctie zou vervallen).

Een verbeterd handelingsperspectief

De verbetering van het handelingsperspectief relateren gemeenten vooral aan de functie die de informatie zelf kan hebben: namelijk een 'check- en agendafunctie'. Daarmee wordt bedoeld op de mogelijkheid die de BIOS-informatie biedt om na te gaan of degenen die in aanmerking komen voor een persoonsgerichte aanpak (de HIC-aanpak of de top-x-aanpak), daar ook in zijn opgenomen. Er zijn geen gemeenten die wijzen op een verbeterd handelingsperspectief doordat de informatie eerder beschikbaar is en er meer voorbereidingstijd is.

Verdere verruiming van het handelingsperspectief

Geen van de gemandateerden is van mening dat de mogelijkheden tot handelen van de burgemeester bij terugkeer van ex-gedetineerde overvallers en straatrovers verder verruimd dient te worden. Daarbij stelt een van de gemandateerden dat de grenzen van het handelingsperspectief nog niet opgezocht zijn, omdat de BIOS-meldingen nog niet tot acties of maatregelen hebben geleid.

Ook de burgemeester die we spraken, zegt dat er meer dan voldoende perspectief is om te handelen mocht dat nodig zijn, maar daarvoor is wel kennis van de terugkeer van de ex-gedetineerde nodig, daarbij aanteknend dat er veel meer vanuit een gezagspositie of vanuit netwerken gehandeld wordt dan vanuit formele burgemeestersbevoegdheden. Alleen in zeer ernstige en urgente situaties is het voorstelbaar dat er voldoende gronden zijn om dergelijke instrumenten in te zetten.

Afweging van kosten en baten

Elf van de dertien gemeenten vinden dat de baten van de informatiestroom in termen van informatiepositie en handelingsperspectief (ook al zijn die marginaal) opwegen tegen de kosten (die gedefinieerd worden als een zeer beperkte tijdsinvestering voor het ontvangen, verwerken en opvolgen van meldingen). De twee gemeenten die daar anders over denken, dragen aan dat:

- de voorbereidende werkzaamheden (deelname BIOS) veel tijd kosten;
- de tijdsinvestering per melding juist hoog is en de baten laag.

4.3 Minder straatroven en overvallen, voorkoming van recidive

Gemandateerden kunnen niet goed beoordelen of de BIOS-informatiestroom daadwerkelijk bijdraagt aan het terugdringen van overvallen en straatroven in de gemeenten door recidive te voorkomen. Daarvoor wordt het aantal meldingen te laag geacht, is de pilotperiode nog te kort om een goed beeld te kunnen krijgen op eventuele recidive effecten, zijn er onvoldoende acties of maatregelen geweest naar aanleiding van de informatie (vaak ook omdat dit niet nodig werd geacht) en – bovenal – is de samenloop met de persoonsgerichte aanpak te verweven. Met dit laatste doelen de gemandateerden op het gebruik van de BIOS-melding in bestaande persoonsgerichte aanpakken die – met of zonder de BIOS-informatie – toch wel vorm krijgen. Dit maakt, zo stellen de gemandateerden, dat het niet mogelijk is om te bepalen in hoeverre de BIOS-informatie sec er uiteindelijk toe leidt dat overvallen en straatroven worden teruggedrongen.

4.4 Nevenopbrengsten en opbrengstvergroting

Er zijn twee gemeenten die opbrengsten van de pilot BIOS benoemen, die niet direct beoogd zijn. Deze gemeenten stellen dat zij door de BIOS-informatie beter in staat zijn om een regierol op zich te nemen: sinds de pilot kunnen de gemeenten ook zelf meldingen inbrengen in de persoonsgerichte aanpak en ketenpartners aanspreken op hun activiteiten.

Een aantal gemandateerden sprak zich uit over mogelijkheden om de opbrengsten (in termen van zowel doelmatigheid als doeltreffendheid) van de informatiestroom BIOS te vergroten. Twee gemandateerden zien mogelijkheden in het digitaliseren van de informatiestroom zodat er geen aangetekende brieven en ontvangstbevestigingen meer hoeven te worden verstuurd. Daarnaast stelt een enkele gemandateerde dat het eenvoudiger zou zijn wanneer de melding van JustID ook informatie vanuit de PI, zoals het gedrag tijdens detentie en de psychische gesteldheid van de ex-gedetineerde, zou bevatten. Tot slot vragen gemandateerden zich af of het niet mogelijk zou zijn om de doelgroep te verbreden naar daders van woninginbraken, eveneens een HIC-delict (2x genoemd), of naar alle ex-gedetineerden (1x genoemd). Wanneer in de DPAN-formulieren, die gemeenten ontvangen in het kader van de informatiestroom nazorg (zie ook paragraaf 2.1), ook delictinformatie zou worden opgenomen, is de informatiestroom BIOS (maar ook de informatie-stroom BIJ) niet langer nodig, aldus deze laatste gemandateerde.

5 BEANTWOORDING VAN DE ONDERZOEKSVRAGEN

Onderzoeksvragen over de beleidslogica van de pilot BIOS

1. Wat is de beleidslogica van de pilot BIOS?
 - a. Welke doelen worden er met de pilot BIOS nagestreefd?
 - b. Welke activiteiten moeten bijdragen aan deze doelen?
 - c. Op welke manier moeten die activiteiten daartoe bijdragen?
2. Wat is de rol van de verschillende actoren in het justitieel en gemeentelijk domein, alsook die van ketenpartners om de doelen te kunnen bereiken?

We troffen geen beleidslogica van de pilot BIOS op papier aan en hebben deze moeten reconstrueren. Ook de probleemanalyse (waarom moeten (juist) de gemeenten deze informatie ontvangen) is niet aangetroffen.

- Antwoord 1a Het doel van de pilot BIOS is om het bestuursorgaan burgemeester van gemeenten in staat te stellen om waar nodig maatregelen te treffen in het belang van de aanpak van de problematiek rondom overvallen en straatroven.
- Antwoord 1b Om dit doel te bereiken – en dus gemeenten in staat te stellen die maatregelen te treffen – worden gemeenten op de hoogte gesteld van de terugkeer van personen die veroordeeld waren voor een straatroof of overval. De gedachte daarachter is dat een verbeterde informatiepositie helpt bij het vormgeven van de aanpak op lokaal niveau – al dan niet in samenwerking met ketenpartners – om recidive van deze ex-gedetineerden te voorkomen.
- Antwoord 1c
- Antwoord 2 Om de informatie over terugkerende ex-gedetineerden te gebruiken voor het uiteindelijke doel, zijn verschillende actoren betrokken. De Dienst Justitiële Instellingen levert basisgegevens over onder meer de personen en de einddatum detentie aan de Justitiële Informatie Dienst, die ze controleert en per aangetekende post verstuurt naar personen in de gemeenten die gemandateerd zijn om die informatie te ontvangen. Deze gemandateerden verrijken (meestal) de gegevens door nadere informatie op te vragen bij ketenpartners, met name de politie, het Openbaar Ministerie en de reclassering. De gezamenlijke informatie wordt beoordeeld door de gemandateerden, in sommige gemeenten in samenspraak met de ketenpartners in een casusoverleg. Een enkele keer wordt de burgemeester betrokken, door hem of haar te informeren over de aanstaande terugkeer of te vragen bestuurlijke maatregelen te treffen. Vaker worden er door ketenpartners acties uitgevoerd in de richting van de ex-gedetineerde, waarbij een sterke samenloop bestaat met de al bestaande High Impact Crime-aanpak.

Onderzoeksvragen over het gebruik van de informatie

3. Hoeveel meldingen werden er gedurende de pilot aan de gemeenten gestuurd?
4. Welk deel van de meldingen werd verwerkt tot een advies aan de burgemeester?
5. Waarom leiden meldingen wel/niet tot een advies aan de burgemeester? In hoeverre spelen gepercipieerde risico's hierbij een rol?
6. Wat was de inhoud van de adviezen aan de burgemeester?
7. In welke mate wordt de (JustID-)informatie door gemeenten aangevuld met andere informatie om tot een advies te komen? Welke informatie wordt ingewonnen en bij wie/welke partijen?

- Antwoord 3 Uit registratiegegevens van de projectgroep BIOS blijkt dat er in de periode 1 april 2014 tot 1 december 2015 in totaal 237 BIOS-meldingen naar gemeenten zijn verstuurd. De meeste BIOS-meldingen zijn gestuurd naar en ontvangen door de G4: Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Den Haag (173 meldingen in totaal). We kwamen drie meldingen tegen die zijn verwerkt tot een advies
- Antwoord 4 aan de burgemeester. Twee van deze adviezen kwamen tot stand op verzoek
- Antwoord 5 van de burgemeester zelf, die graag geïnformeerd wordt over alle individuele gevallen. In deze twee gevallen is geen afweging aan de burgemeester voorgelegd en is geen besluit gevraagd. In die zin is er geen sprake van advisering. In één geval is er sprake geweest van een gepercipieerd risico op recidive. Hier gaf de samenloop van risicofactoren (waaronder wraakintenties, onttrekking aan toezicht en weigering van hulpverlening) de doorslag. Er is daarom een adviesrapportage aan de burgemeester opgesteld met het voorstel om de ex-gedetineerde een gebiedsverbod voor het centrum van de gemeente op te leggen.
- Antwoord 6
- Antwoord 7 Op één gemeente na vullen de gemandateerden van alle gemeenten de JustID-informatie aan met andere informatie om zodoende een goede inschatting te kunnen maken of er sprake is van een risico bij de terugkeer van de ex-gedetineerde. De helft van deze gemeenten doet daartoe navraag bij de aangesloten partners in het Veiligheidshuis en de andere helft benadert individuele partners. De praktijk wijst uit dat in twaalf van de dertien gemeenten reclassering wordt verzocht om nadere informatie aan te leveren en in tien gemeenten (eveneens) het Openbaar Ministerie. De gemeenten die nadere informatie opvragen bij ketenpartners doen dat in principe door te vragen naar alles wat er bekend is over de betrokkene en het incident waarvoor de overvaller of straatrover is veroordeeld.

Onderzoeksvragen over acties van 'de burgemeester' n.a.v. de adviezen

8. Welk deel van de adviezen aan de burgemeester leidde tot een actie of maatregel door de burgemeester?
9. Waarom leiden adviezen wel/niet tot een actie of maatregel van de burgemeester?
10. Waaruit bestonden deze acties of maatregelen door de burgemeester? Wat was het doel van deze acties of maatregelen? Wat was het resultaat?
11. In hoeverre worden de BIOS-meldingen betrokken in beleid en de ketenaanpak van straatroven en overvallen? Op welke manier?

- Antwoord 8 Er is één advies aan de burgemeester dat heeft geleid tot een maatregel. In dit
- Antwoord 9 geval werd het nodig geacht een maatregel te nemen omdat er concrete aanwijzingen waren dat de ex-gedetineerde wraak zou nemen op het slachtoffer of dat er wraak op hem genomen zou worden. Deze aanwijzingen vormden in combinatie met een aantal kenmerken (problemen in de relatiesfeer, contacten met criminele derden, onttrekking aan verloftoezicht; afwijzen van hulpverlening) aanleiding voor de burgemeester om actie te ondernemen. De overige twee adviezen aan de burgemeester hadden meer een informierend dan een besluitvormend karakter, waarbij het ook niet de verwachting was dat het zou komen tot een actie of maatregel door de burgemeester.
- Antwoord 10 De bestuurlijke maatregel betrof een gebiedsverbod voor het gehele centrum van de gemeente zodat de ex-gedetineerde – wegens wederzijdse dreigementen met wraak - moeilijker in contact zou komen met het slachtoffer en zijn omgeving. De duur van het gebiedsverbod bedroeg aanvankelijk drie maanden en is daarna met nog eens drie maanden verlengd. In deze periode is de situatie bekoeld, is de ex-gedetineerde vooruitgegaan op de vijf leefgebieden en is hij hulp gaan accepteren. Binnen deze gemeente wordt deze casus als een positief voorbeeld van afstemming tussen repressieve maatregelen en hulpverlening gezien.
- Naast de bestuurlijke maatregel werden er – zonder advies aan de burgemeester – (minimaal) 27 acties ondernomen. Deze acties worden vaak (in 21 gevallen) uitgevoerd omdat 'dit standaard werkwijze is vanuit de HIC-aanpak'. De acties betreffen dan het bezoeken van de ex-gedetineerde (al dan niet door of samen met de wijkagent) en het overhandigen van een brief (namens de burgemeester) met eventuele geboden of aandachtspunten. Voorbeelden daarvan zijn: 'niet meer in aanraking komen met politie en justitie', 'afspraken met de reclassering (blijven) nakomen' en 'meer zicht geven op omstandigheden als dagbesteding, sociaal netwerk, toekomstperspectief'.
- Antwoord 11 De BIOS-meldingen worden betrokken in beleid en ketenaanpakken om straatroven en overvallen tegen te gaan. De functie van de meldingen daarbij beperkt zich tot het agenderen van de casussen voor het casusoverleg (voor zover de personen in kwestie nog niet op de agenda stonden) en om een persoonsgerichte aanpak vorm te geven. Overigens brengt dat niet veel nieuws: de personen in kwestie zijn doorgaans al bekend (al dan niet via de informatiestroom nazorg) en worden ook ingebracht door de ketenpartners van de persoonsgerichte aanpak. Ook de JustID-informatie (bijvoorbeeld het adres, het artikelnummer en de bijzondere voorwaarden) is vaak al bekend. Dit geldt zeker wanneer het OM is betrokken in de persoonsgerichte aanpak.

Onderzoeksvragen over de omgang met informatie

12. Werd de informatie uitsluitend gebruikt voor het beoogde doel of ook voor andere doeleinden? Zo ja, voor welke doeleinden?
13. Werd de informatie uitsluitend gebruikt door de beoogde gebruikers of ook door anderen? Zo ja, door welke anderen?
14. 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?

- Antwoord 12 De informatie wordt verstrekt aan de burgemeesters om gewelddadige vermogenscriminaliteit in de maatschappij terug te dringen. In samenhang met de bestaande HIC-aanpak wordt de BIOS-informatie daar ook voor gebruikt.
- Antwoord 13 De evaluatie van de pilot laat zien dat informatie breed wordt gedeeld met nazorg en ketenpartners. Voor een deel is dat nodig om op die manier informatie te kunnen krijgen om risicoafwegingen te maken en de ketenaanpak vorm te geven. Voor een deel leidt dat er ook toe dat deze partijen zelf de informatie – los van BIOS – gebruiken. We hoorden voorbeelden waarin nazorg het gebruikt voor prioritering in de eigen aanpak en de politie voor het doen van aandachtsvestigingen of de opsporing.
- Antwoord 14 Vijf van de dertien gemandateerden sturen standaard een ontvangstbevestiging van de informatie naar JustID, twee gemeenten doen het af en toe. Uit gegevens van JustID zelf blijkt dat zij naar aanleiding van 93 meldingen een ontvangstbevestiging kregen. Dat is 42 procent. Geen van de gemeenten heeft JustID teruggerapporteerd over de wijze van informatiegebruik en eventuele acties of maatregelen (wat overigens geen vereiste is).

Onderzoeksvragen over meningen van ‘de burgemeesters’ over de informatie

15. In hoeverre zijn gemandateerde personen en burgemeesters van mening dat de (JustID-)informatie betrouwbaar en tijdig is?
16. Welke informatie is met name waardevol? Waarom juist deze?
17. In hoeverre zijn gemandateerde personen en burgemeesters van mening dat de (JustID-)informatie volledig is?
18. Aan welke andere informatie zouden gemandateerde personen en burgemeesters behoefte hebben?

- Antwoord 15 De JustID-informatie wordt over het algemeen betrouwbaar geacht, zij het dat de vermoedelijke einddatum detentie niet altijd de werkelijke einddatum is en dat het laatst bekende GBA-adres niet altijd het adres van terugkeer is. Over de tijdigheid van de JustID-informatie oordelen gemandateerden positief.
- Antwoord 16 Waardevolle informatie in de BIOS-melding is de einddatum detentie, het artikelnummer van veroordeling en de opgelegde bijzondere voorwaarden. Deze informatie wordt waardevol geacht, omdat het helpt bij de risicobeoordeling. Tegelijkertijd is deze informatie vaak lokaal ook beschikbaar.
- Antwoord 17 Er is tevredenheid over de volledigheid van de JustID-meldingen, zij het dat de delictinformatie op het lokale niveau completer of specifieker beschikbaar is en uitgevraagd kan worden. Sommige gemandateerden hadden – gezien het aantal overvallen en straatroven in de gemeente – meer BIOS-meldingen verwacht. We hebben in dit onderzoek niet kunnen vaststellen of deze gemeenten inderdaad meer meldingen hadden moeten ontvangen dan ze deden.
- Antwoord 18 De behoefte om in de pilot BIOS gestructureerd en via het landelijke niveau andere informatie te ontvangen, is niet groot. Dat hangt samen met de constatering dat op lokaal niveau al veel informatie beschikbaar is. Een enkele gemandateerde stelt dat het eenvoudiger zou zijn wanneer de melding van JustID ook informatie vanuit de PI, zoals het gedrag tijdens detentie en de psychische gesteldheid van de ex-gedetineerde, zou bevatten.

Onderzoeksvragen over meningen van 'de burgemeesters' over hun handelingsperspectief

19. In hoeverre zijn gemandateerde personen en burgemeesters van mening dat het handelingsperspectief voor burgemeesters door de informatiestroom werd verruimd?
20. In hoeverre zijn gemandateerde personen en burgemeesters van mening dat de informatiestroom bijdraagt aan het terugdringen van overvallen en straatroven?
21. In hoeverre zijn gemandateerde personen en burgemeesters van mening dat de informatiestroom leidt tot positieve en/of negatieve neveneffecten? Welke neveneffecten zijn dat?
22. 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?
23. 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?

- Antwoord 19 Gemandateerde personen geven aan dat de informatiestroom een (zij het marginale) verbetering van het handelingsperspectief betekent. Omdat de (delict)informatie eerder beschikbaar is, kan er een check worden uitgevoerd op de caseload voor de bestaande persoonsgerichte aanpakken. Tegelijkertijd is informatie desgewenst ook lokaal beschikbaar en leidt – zo geven gemandateerden aan – de BIOS-informatie niet tot andere acties. In twee gemeenten vinden gemandateerden dat de BIOS-informatie ertoe leidt dat zij hun rol als veiligheidsregisseur in de samenwerking met ketenpartners beter kunnen invullen doordat zij zelf personen op de agenda kunnen plaatsen en proactief kunnen sturen op het verzamelen van informatie en initiëren van acties.
- Antwoord 20 De gemandateerde personen kunnen niet goed beoordelen of de BIOS-informatiestroom daadwerkelijk bijdraagt aan het terugdringen van overvallen en straatroven in de gemeenten door recidive te voorkomen. Daarvoor wordt het aantal meldingen te laag geacht, is de pilotperiode te kort, zijn er onvoldoende acties of maatregelen geweest naar aanleiding van de informatie (vaak ook omdat dit niet nodig werd geacht) en is de samenloop met de persoonsgerichte aanpak te verweven.
- Antwoord 21 Er worden geen neveneffecten van de informatiestroom BIOS gemeld.
- Antwoord 22 In elf van de dertien gemeenten stellen gemandateerden dat de baten opwegen tegen de kosten, die voornamelijk worden uitgedrukt in de tijd die per melding wordt besteed. De opmerking past dat de baten door hen als marginaal worden gezien, maar de kosten als nog lager.
- Antwoord 23 Geen van de gemandateerden is van mening dat de mogelijkheden tot handelen van de burgemeester bij terugkeer van ex-gedetineerde overvallers en straatrovers verder verruimd dient te worden. Ook de burgemeester die we spraken, zegt dat er meer dan voldoende perspectief is om te handelen mocht dat nodig worden geacht.

Onderzoeksvragen over de beoordeling van de doelbereiking

24. Hoe beoordelen burgemeesters de doelbereiking van de pilot BIOS?
25. Welke consequenties zouden voor de deelnemende gemeenten gepaard gaan met een eventuele stop van de pilot? Zien gemeenten alternatieve mogelijkheden om in hun informatiebehoefte te voorzien?
26. Zijn er risico's verbonden aan het beëindigen of juist uitbreiden van de pilot? Zo ja, welke risico's?
27. Welke suggesties hebben gemeenten voor verbetering van de informatievoorziening ten aanzien van terugkerende overvallers en straatrovers?

- Antwoord 24 We spraken in deze evaluatie slechts met één burgemeester. Deze burgemeester denkt dat BIOS inderdaad leidt tot een betere informatiepositie en daarmee een vergroot handelingsperspectief, al is dat (nog) niet te staven met concrete voorbeelden. Zie verder antwoord 19 en 20.
- Antwoord 25 Alle gemeenten verwachten dat een eventuele stop van de BIOS-informatiestroom nauwelijks gevolgen heeft. De geleverde JustID-informatie kan lokaal ook worden verkregen (twee gemeenten geven aan daar soms moeite mee te hebben, omdat ketenpartners niet genegen zijn informatie te verstrekken) en de persoonsgerichte aanpak (HIC) zou er niet wezenlijk door veranderen (anders dan dat een eventuele checkfunctie zou vervallen).
- Antwoord 26 In alle gemeenten stellen de gemandateerden dat een eventuele stop van de BIOS-informatiestroom nauwelijks risico's met zich mee zou brengen omdat de JustID-informatie doorgaans ook lokaal verkregen kan worden. De informatiepositie en het handelingsperspectief van gemandateerde personen en het bestuursorgaan burgemeester zouden dan ook niet noemenswaardig veranderen wanneer de BIOS-informatie niet meer wordt verkregen. Bovendien zou de persoonsgerichte aanpak er niet wezenlijk door veranderen. De meest voorname verandering is het wegvallen van de check- en agendafunctie die de gemeente door de BIOS-meldingen op zich neemt.
- Antwoord 27 Suggesties voor verbetering zijn het digitaliseren van de informatiestroom zodat er geen aangetekende brieven en ontvangstbevestigingen meer hoeven te worden verstuurd; het uitbreiden van de melding die JustID verstrekt met informatie vanuit de PI, zoals het gedrag tijdens detentie en de psychische gesteldheid van de ex-gedetineerden; en het samenvoegen van de informatiestromen rondom nazorg, BIJ en BIOS door in de DPAN-formulieren (die gebruikt worden bij de informatiestroom nazorg) ook delictinformatie, over alle ex-gedetineerden, te verstrekken. Ten slotte wordt aangegeven dat daders van woninginbraken en verwarde personen een welkome aanvulling op de doelgroep zouden zijn.

6 SAMENVATTING EN CONCLUSIES

6.1 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.

6.2 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.

6.3 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.

6.4 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.

6.5 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.

6.6 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.

6.7 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).

6.8 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.

6.9 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.

SUMMARY AND CONCLUSIONS

The pilot Administrative Information Hold-ups and Robberies

On the recommendation of the chairman of the Robbery Task Force (*Taskforce Overvallen*), and at the order of the Dutch Minister of Security and Justice, the pilot Administrative Information Hold-ups and Robberies (BIOS pilot) started on 1 April 2014. Since that time, thirteen municipalities (mayors) receive information on former prisoners who have been convicted of a hold-up or robbery and who are re-entering society. Specifically, they receive information on the return date, the last known address in the municipal administration system (*Gemeentelijke Basisadministratie*, GBA), the type of conviction, and any possible special conditions imposed. Municipalities can use the information to strengthen the local approach to tackling hold-ups and robberies.

In addition to the BIOS information flow there are two different information flows to municipalities concerning former prisoners. First, all municipalities in the Netherlands receive information on any returning former prisoner on five aspects (identity, housing, employment and income, debt repayment and appropriate care). This enables municipalities to develop their roles and responsibilities concerning aftercare (regulated by the Social Support Act (*Wet maatschappelijke ondersteuning*, *Wmo*)). Second, municipalities that sign up for the BIJ-information flow (administrative information concerning former prisoners) receive specific (offence) information about returning former prisoners convicted of a sexual offence or serious violent offence. The aim of this information flow is to prevent public order problems.

The evaluation of the pilot

Commissioned by the Research and Documentation Centre (WODC) of the Dutch Ministry of Security and Justice, RegioPlan evaluated the BIOS pilot in the second half of 2015. The study must provide insight into the extent to which the supplied BIOS information enhances the action perspective of mayors. Subsequently, the results of the study can be involved in the decision regarding a possible follow-up phase of the pilot.

For this research we studied the existing project documentation, in addition we spoke with stakeholders of the Ministry of Security and Justice, the Judicial Information Service (JustiD) and the police (either face to face or by telephone), conducted interviews with one or more authorised persons (face to face) and chain partners (by telephone) in each of the thirteen participating municipalities, and studied the BIOS files. In one municipality, we also spoke

with the mayor about the BIOS pilot. Finally, we interviewed five non-participating municipalities by telephone.

When interpreting the findings and conclusions of the study, there are a number of relevant points of interest.

- First, the thirteen municipalities that receive BIOS information in the pilot have been invited to participate by the Ministry of Security and Justice because they have an existing approach to High Impact Crimes (HIC approach) and because in these municipalities relatively many hold-ups and robberies occur. It is thus a relatively specific and homogeneous group of municipalities with an existing (chain) approach. This implies that the results of this evaluation can only to a limited extent be generalised to all Dutch municipalities. It is likely that issues such as information use and perceived added value of the information flow turn out differently in the municipalities without an existing approach. It could be argued that municipalities without a HIC approach (or similar method) are not equipped to do anything with the BIOS information.
- Second, the reports are provided to tackle hold-ups and robberies by preventing re-offending. We have not carried out an analysis to see if this objective has actually been achieved (effect study). The number of reports and actions is too small to do this, moreover, the time span within which re-offending (in theory) could have taken place, is too short.
- Third: initially, we had planned to speak with the mayors of all municipalities about the BIOS pilot. In spite of different attempts, we only spoke with one mayor. The reason for this is that many mayors felt that they are too far removed from the information flow to make meaningful statements about it. As evaluators of the pilot, we regard this as a first sign that mayors actually have little to do with the pilot: they are hardly informed about the reports, if at all. The consequence, however, is that in this study it has not been possible to obtain a good picture of perceptions at the local authority level on issues such as information position, action perspective and goal achievement, and the contribution of the information flow to this.

Reconstruction of the policy logic

It turned out that the policy logic of the BIOS pilot was not written out. Therefore, we had to make a reconstruction based on the available documents and information from the interviews. The policy logic can be summarised in the following if-then statements:

1. If from the judicial domain data on returning former prisoners are provided, then the mayor (governing body) of a municipality is informed about persons who have been convicted of a hold-up or street robbery and who return from prison to the community.

2. If the mayor (governing body) has access to this information from the judicial domain, then it is informed more in time and more completely (compared to other information flows) of the return, and this implies an improved information position.
3. If the information position of the mayor (governing body) has improved, then this will also lead to an improved action perspective of the local government in tackling hold-ups and robberies.
4. If the local government has an improved action perspective with regard to tackling hold-ups and robberies, then this will contribute to reducing hold-ups and robberies by developing actions, measures, policies and a chain approach.

The policy logic has lacunas. It is not made explicit why municipalities should receive BIOS information (information about the offence and the judicial conditions). After all, we found no arguments for the assumption that this specific information is relevant for the local approach against hold-ups and robberies. In other words, beforehand the policy logic does not make explicit why, how and to what extent personal and offence information about former prisoners helps to tackle hold-ups and robberies. Moreover, a problem analysis is lacking that shows that municipalities, in spite of the existing information flows and approaches, actually have an information deficit and lack of action perspective.

Information is used by municipalities

All municipalities use the BIOS information. In one municipality we observed this happens only in a very marginal way by just checking on whether there is an overlap with the existing 'Top X' approach and if so, by forwarding the BIOS report to the case manager of the ex-prisoner for them to take notice of it. In all other pilot municipalities, the BIOS information is more widely used and detailed information is obtained from chain partners such as the police (who also receive the BIOS reports of JustID), the Public Prosecution Service and the Probation Service. Authorised persons want to know, for example, whether there is supervised probation (which is often imposed as a special condition), and whether there is already an existing person-centred approach. If the latter is the case, the BIOS information is included in the existing approaches. If there is no existing approach yet, then in theory the BIOS report can form the starting point for such an approach.

To determine whether actual actions and/or measures are needed, risks are assessed; in a number of municipalities with the aid of an instrument. Eventually, the authorised persons mention many arguments that could lead to actions; sometimes taken separately, but more often in conjunction. This makes it clear that in the risk assessment many aspects can be of importance and it also emphasizes the need to widely request information to form a good picture of the behaviour and the environment of the former prisoner. In a

general sense, municipalities argue that a high risk of re-offending and a high risk of social unrest can both be grounds for taking further action.

The barrier to take action is quite high

The many circumstances with regard to which authorised persons indicate they would want to take further actions or measures lead to the assumption that further actions or measures should in fact be taken quite often, as many case histories meet these conditions. However, the 237 reports on returning robbers hardly ever gave cause for this. Only once it was deemed necessary to take an administrative measure (prohibition to enter a certain area, *gebiedsverbod*), from the point of view of preventing (new) violence between perpetrator and victim. This shows that – despite the many arguments advocating the opportunity to take action – the barrier to actually do this is quite high.

However, in addition to this one administrative measure, a minimum of 27 actions have been carried out concerning former prisoners on the basis of the existing person-centred approaches (in which the BIOS reports also play a part). Often these actions involve letters sent on behalf of the mayor to the former prisoners containing personal points of interest and orders or house visits to the former prisoners. Insofar as it is assessable, most actions would also have been carried out without the BIOS information, because they form part of the standard HIC method.

Mayors are at a distance from the information flow

Early in the study, it already became clear that mayors were unwilling to cooperate in the evaluation, because it was supposed they were not personally informed of the development of the pilot. During the study this picture was confirmed. Mayors are at a distance from the information flow. In only two municipalities the mayor was personally informed of the BIOS reports because advisory reports had been drawn up. Authorised persons indicate that the reports, the local information and risk assessment that ensues generally do not give cause to inform the mayor. Furthermore, it also turned out that in some municipalities the actual handling of the BIOS reports is carried out by authorised persons in the *Veiligheidshuis* (Safety House) and not at the mayor's office (public order and safety department). This means that not only the mayor personally, but also the governing body is at a distance from the BIOS information flow.

Information is widely shared (and used)

The BIOS report coming from JustID contains identifiable information about the person, their last known address in the municipality derived from the municipal administration system (GBA) and information about the offence (type of conviction and any possible special conditions). This information is considered as insufficient to make a full assessment of the risks associated with the return of the former prisoners. Therefore, information requests among chain partners are deemed necessary. The consequence of this is that the information is shared and used more widely. We came across examples in which the BIOS information is stored in the digital systems of the Safety Houses and in this way becomes available to the partners. The aftercare department of municipalities is also often informed and it appears that the information is sometimes used there as well: for example, to take into account in the treatment of the ex-prisoner in question ("it's a tough guy") or in order to further prioritise which cases the aftercare department should deal with first.

Authorised persons indicate that it is not clear enough to them which information may or may not be shared with which partners. Sharing the information in the Safety House is not seen as a problem because the information is 'already known' there anyway, and because the sharing of information is guaranteed by the covenant for the Safety Houses.

Information supply to third parties is governed by Article 7 of the Ministerial order. According to this order, information should only be provided if it is considered necessary in order to take measures within the framework of the goal. The evaluation shows that the information is shared by means of fixed work processes with fixed chain partners and that (except in one municipality) no proportionality assessment is made whether further provision of information is actually necessary. Furthermore, it turns out that information is stored and therefore becomes more widely available to partners who are not familiar with the judicial history of the person involved. Information is also used (by aftercare) for other purposes than preventing hold-ups and robberies. Article 7 also stipulates that municipalities keep records of any provision of information (the protocol obligation). We have not come across structured overviews with regard to this in any of the municipalities (however, on the basis of available file information usually they can be reconstructed).

The added value of the information is limited

In general, the BIOS municipalities are already strongly investing in their network with partners. It was precisely for that reason that the Ministry of Security and Justice asked them to participate in the pilot. These conditions ensure that the information on former prisoners that is shared at the national level is also available at the local municipal level. In other words, the BIOS

reports hardly ever contain new information. In this sense, the information position of municipalities has not improved since the start of the pilot.

However, the national information about formerly detained robbers does have some value for municipalities, because it becomes available in good time. In theory, this also creates action perspective to weigh risks and prepare for possible actions. However, this added value is not mentioned by the municipalities themselves. Also, municipalities argue that they already have sufficient action perspective; if the pilot were discontinued, this would have little impact. Therefore, the ultimate value of the information flow is limited. For a few municipalities the added value of the information flow is that they have a more active role in the person-centred approach. After all, they can now actively focus on people and call chain partners into account regarding actions they carry out to prevent hold-ups and robberies. This suits the role of the municipality as safety director.

In conclusion

Municipalities (mayors) receive information about former prisoners with the aim to prevent new hold-ups and robberies. This does not so much concern the mayor as the guardian of public order, but rather the municipality as director of the safety policy.

From the reconstructed policy logic the image appears that the BIOS information is especially conceived from an administrative desire and conviction. Municipalities should be aware of the return of former prisoners because it would give them a better information position, and it would also help to increase their action perspective. This concept is fully consistent with the underlying philosophy of the already existing BIJ-information flow which involves another category of former prisoners (sexual offenders and serious violent offenders). However, an important difference is that the BIJ-information flow must contribute to the prevention of public order problems, whereas BIOS is related to the prevention of re-offending. Therefore, the reconstructed policy logic has lacunas when the problem analysis is concerned. In the policy logic it has not been made explicit why the mayor (governing body) is the appropriate body to receive the information, how the offence information on former prisoners contributes to the local approach against hold-ups and robberies and – if this contribution would be evident – whether or not and why it was assumed that municipalities have an information deficit or a lack of action perspective. In other words, it is not made explicit to what policy problem the BIOS pilot should offer a solution. Therefore, we observe that the evaluation findings support the policy logic only marginally.

We can conclude that the BIOS pilot shows that the participating municipalities (all with a HIC approach) can and in fact do use the information. Information is available earlier and (in theory) this provides action perspective to sooner take

actions and measures to prevent hold-ups and robberies. However, in practice, actions and measures are hardly ever taken. The fact is that there are hardly any reports with regard to which this is deemed necessary. The risks involved in the return of former prisoners are too limited in this category. Even if actions or measures are taken, it is highly probable that they would also have been taken without the availability of the BIOS information. After all, the information is already locally available and collaboration with chain partners already exists in which ex-offenders come into the picture (as standard procedure) and are approached by means of letters and house visits. Simultaneously, the (judicial) information is broadly shared, which is not always in line with the proportionality idea and there is evidence that the information is used by others for other purposes. All this leads to the conclusion that within the current group of municipalities the BIOS pilot does not provide the contribution that could be expected.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

Onderzoeksinstrumenten

A. Topiclijst gesprek gemandateerden

I. Deelname aan de pilot BIOS

1. Wat heeft de gemeente doen besluiten om deel te nemen aan de pilot?
Wat waren redenen om deel te nemen en wie waren bij de beslissing betrokken?

II. Gebruik van de informatie door gemandateerd persoon

2. Hoe wordt de BIOS-informatie in uw gemeente gebruikt?
3. Wordt de burgemeester altijd op de hoogte gesteld van de melding?
4. Komt er altijd een advies aan de burgemeester tot stand?
5. Wanneer wel/niet? In hoeverre spelen gepercipieerde risico's een rol?
6. Wordt de JustID-informatie aangevuld met andere informatie om tot een advies te komen? Zo ja, welke bronnen en welke informatie?
7. Wat is de inhoud en strekking van een advies aan de burgemeester? (voorbeelden)
8. In hoeverre is er een vaste systematiek/procedure/model op grond waarvan een advies tot stand komt (bijvoorbeeld een risicoschatting)?
9. Is er een verschillende benadering bij straatroven en overvallen?

III. Adviezen, acties, maatregelen en beleid

10. Hoe is de betrokkenheid van de burgemeester bij de pilot?
11. Welke meldingen hebben geleid tot acties/maatregelen van de burgemeester? Wat bepaalt of er maatregelen worden genomen en welke maatregelen zijn dat?
12. Welke acties/maatregelen worden genomen? Wat was hun beoogd resultaat en tot welk resultaat hebben zij uiteindelijk geleid?
13. Welke ketenpartners/partijen hebben de acties uitgevoerd? (*zijn hier contactgegevens van beschikbaar ten behoeve van telefonische interviews?*)
14. Worden meldingen betrokken in beleid en ketenaanpak van straatroven en overvallen? Op welke manier, met welk doel en met welke resultaten?

IV. Dossiervorming, terugkoppeling, registratie en delen

15. Wordt de verkregen informatie ook voor andere doeleinden gebruikt dan het beoogde doel? Zo ja, voor welke doeleinden?
16. Wordt de verkregen informatie door ketenpartners gebruikt? Zo ja, door welke partners en met welk doel?
17. Vindt er terugkoppeling plaats naar JustID? Zo ja, hoe?

18. Wordt JustID op de hoogte gesteld van al dan niet getroffen acties en maatregelen op basis van de informatie?

V. Handelingsperspectief, pilot en meerwaarde

19. Is de gemeente/het bestuursorgaan burgemeester de meest geëigende instantie om de informatie over terugkerende overvallers en straatrovers te ontvangen? Zo nee, wie is dat wel? Welke sterke en zwakke punten zijn hierbij voor de verschillende partijen te onderscheiden?
20. In hoeverre is de burgemeester door de verkregen informatie beter in staat om adequaat te handelen bij de terugkeer van (ex-)gedetineerde straatrovers en overvallers?
21. In hoeverre bent u van mening dat de informatiestroom bijdraagt aan het terugdringen van overvallen en straatrovers? Is de burgemeester beter in staat risico's af te wegen dan voor de pilot? (voorbeelden pre-pilot vs. pilot)
22. Zijn er (positieve of negatieve) neveneffecten aan te wijzen van de informatiestroom? Zo ja, welke?
23. In hoeverre weegt de meerwaarde van de informatievoorziening op tegen de uitvoeringskosten (organisatorisch, personeel, ook die van ketenpartners) van de pilot?
24. In welke mate en op welke onderdelen lopen de informatiestromen wel/niet zoals bedoeld? Wat zijn de redenen daarvoor?
25. Dient het handelingsperspectief van de burgemeester volgens u (nog) verder verruimd te worden? Zo ja, waarom en op welke manier? Zijn de bestaande bevoegdheden voldoende? Zo nee, waarom niet? Welke bevoegdheden zouden er moeten zijn?
26. Wat zou een eventuele stop van de pilot BIOS voor de gemeente betekenen? Zijn er risico's voor de gemeente verbonden aan het beëindigen of juist uitbreiden van de pilot, zo ja, welke risico's?
27. Zijn er alternatieve methoden om in de informatiebehoefte te voorzien?

VI. Over de kwaliteit van de informatie

28. Hoe oordeelt u over de betrouwbaarheid van de JustID-informatie?
29. Hoe oordeelt u over de tijdigheid van de JustID-informatie?
30. Hoe oordeelt u over de volledigheid van de JustID-informatie?
31. Is een deel van de informatie met name waardevol? Zo ja, welk deel en waarom juist dit deel?
32. Heeft u behoefte aan andere of nadere informatie rondom de terugkeer van (ex-)gedetineerde overvallers en straatrovers? Zo ja, welke informatie en waarom?
33. Heeft u suggesties voor verbetering van de informatievoorziening ten aanzien van terugkerende overvallers en straatrovers? Zo ja, welke suggesties zijn dat?

B. Topiclijst gesprek burgemeesters

I. Informatievoorziening

1. Wat zijn tot nu toe uw ervaringen geweest met terugkerende gedetineerden die zijn veroordeeld voor straatroof of overvallen?
– *Vergelijk periode voor BIOS met erna* –
2. Heeft u ervaring met verstoring van de openbare orde (of dreiging daarvan) als gevolg van de terugkeer van deze ex-gedetineerden naar uw gemeente? Zo ja, welke rol speelde informatieverstrekking daarbij?

II. Acties en maatregelen

3. Zijn er meldingen geweest die hebben geleid tot acties/maatregelen?
Zo ja: Welke maatregelen heeft u genomen? Wat was hun beoogd resultaat?
Tot welk resultaat hebben zij uiteindelijk geleid?
4. Op grond waarvan bepaalt u of en welke maatregelen worden genomen?
Heeft u daar een bepaalde systematiek of een afwegingskader voor?
5. Welke argumenten geven de doorslag in een overweging om stappen te ondernemen naar aanleiding van een melding vanuit BIOS?

III. Handelingsperspectief, pilot en meerwaarde

6. Is de gemeente/het bestuursorgaan burgemeester de meest geëigende instantie om de informatie over terugkerende overvallers en straatrovers te ontvangen? Zo nee, wie is dat wel? Welke sterke en zwakke punten zijn hierbij voor de verschillende partijen te onderscheiden?
7. In hoeverre draagt de BIOS-informatie bij aan het formuleren van een beleid en aanpak tegen straatrovers en overvallen? Op welke manier?
8. In hoeverre bent u van mening dat de informatiestroom bijdraagt aan het terugdringen van straatrovers en overvallers? Op welke manier?
9. In hoeverre bent u van mening dat de informatiestroom bijdraagt aan uw handelingsperspectief als burgemeester? Op welke manier?
10. Bent u van mening dat uw handelingsperspectief als burgemeester bij de terugkeer van overvallers en straatrovers verder verruimd moet worden?
Zo ja, waarmee en om welke reden vindt u dit nodig?
11. Beschikt u over voldoende en de juiste bevoegdheden om op te treden als de informatie daar aanleiding toe geeft?
12. Zijn er (positieve of negatieve) neveneffecten aan te wijzen van de informatiestroom? Zo ja, welke?

IV. Toekomstperspectief

13. Welke consequenties zouden voor uw gemeente gepaard gaan het niet definitief implementeren van BIOS als informatiestroom?
14. Zijn er wat u betreft risico's verbonden aan het beëindigen of juist uitbreiden van de pilot? Zo ja, welke risico's zijn dat ?
15. Ziet u alternatieve mogelijkheden om in uw (eventuele) informatiebehoefte te voorzien?
16. Heeft u suggesties voor verbetering van de informatievoorziening ten aanzien van terugkerende overvallers en straatrovers? Zo ja, welke?

C. Analysekader dossieranalyse BIOS-meldingen

VUL IN GEMEENTE:			
Nummer melding	1	2	3
OVER DE MELDING			
Dossiernummer (=Parketnummer)			
Artikelnummer			
Straatroof of overval			
Ex-detentie of ex-maatregel			
Datum informeren gemeente			
Geslacht subject			
Datum in detentie/maatregel			
Datum einde detentie/maatregel			
Zijn er bijzondere voorwaarden bij vonnis opgelegd?			
Zo ja, Welke? (zie codeboek)			
Zijn er bijzondere voorwaarden bij VI opgelegd?			
Zo ja, Welke? (zie codeboek)			
OVER HET VERWERKINGSPROCES			
Werd de melding verrijkt met nadere informatie?			
Zo ja, van welke bron was deze informatie afkomstig?			
Zo ja, met welke informatie?			
Op welke manier werd de informatie verkregen (schriftelijk, mondeling, overleg)?			
Is er een risicoafweging gemaakt?			
Zo ja, op welke aspecten is daarbij gelet?			
Hoe is de afweging uiteindelijk gemaakt?			
Werd de JustID-melding verwerkt tot een advies aan de burgemeester?			
Waarom werd de melding wel/niet verwerkt tot een advies?			
Wat is de inhoud van het advies aan burgemeester?			
Zijn er acties/maatregelen genomen n.a.v. de melding?			
Zo ja, welke zijn dat?			
Wat was het beoogd resultaat daarvan?			
Wat was het uiteindelijke resultaat?			
Werd de melding gebruikt voor beleid en ketenaanpak ?			
Zo ja, geef daar een omschrijving van			
Heeft er een terugkoppeling naar JustID plaatsgevonden?			
Zo ja, op welke manier?			
Zo ja, wat was de inhoud van deze terugkoppeling?			

D. Topiclijst gesprek ketenpartners

Informatie over terugkeer

1. Bent u op de hoogte als er straatrovers en overvallers uit detentie terugkeren in de samenleving?
2. Zo ja, hoe wordt u hiervan op de hoogte gesteld?
3. Is dat een structurele informatievoorziening, of meer afhankelijk van toeval/omstandigheden? Kunt u voorbeelden geven?
4. Zo nee, is er voor uw werkproces/aanpak behoefte aan dergelijke informatie? Kunt u voorbeelden geven?

Sinds april 2014 loopt de pilot BIOS waarin burgemeesters van dertien gemeenten een melding krijgen 60 dagen voordat een straatrover of overvaller in de gemeente terugkeert. In deze melding staat onder meer:

- *het artikelnummer van veroordeling;*
- *toekomstig woonadres (op basis van GBA);*
- *bijzondere voorwaarden.*

Bekendheid met de pilot BIOS

5. Bent u bekend met deze pilot?
6. Zo ja, hoe raakte u bekend met deze pilot?

Gebruik

7. Krijgt u de BIOS-meldingen zelf ook? Zo ja, van wie en op welke manier (onderscheid naar JustID of gemandateerden)?
8. Heeft het ontvangen van BIOS-meldingen uw werkwijze veranderd? Zo ja, op welke manier (voorbeelden)? Zo nee, waarom is dat niet het geval?
9. Heeft het ontvangen van BIOS-meldingen direct of via de gemandateerd persoon, de samenwerking met andere ketenpartners of de gemeente veranderd? Zo ja, op welke manier (voorbeelden)? Zo nee, waarom niet?
10. Voegt de BIOS-informatie iets aan uw eigen werkwijzen/werkproces toe? Zo ja, wat en op welke wijze?

Acties en maatregelen

11. Hebben u of uw organisatie naar aanleiding van de BIOS-informatie maatregelen of acties ondernomen? Kunt u voorbeelden geven?
12. Zo ja, in hoeverre was dit in samenspraak met de gemeente of andere ketenpartners?
13. Indien geen acties of maatregelen: waarom is dat niet het geval (geen noodzaak of een andere reden)?

E. Topiclijst gesprek niet-deelnemers

De aanpak van straatroven en overvallen

1. Is er binnen uw gemeente een aanpak of ketenaanpak tegen straatroven en overvallen?
 - a. Zo ja, hoe ziet die aanpak er op hoofdlijnen uit?
 - b. In hoeverre wordt in deze aanpak aandacht besteed aan de terugkeer van ex-gedetineerde overvallers en straatrovers?
 - c. Waarom is dat volgens u wel of niet van belang?

De informatiepositie en informatiebehoefte

2. Bent u als gemeente doorgaans op de hoogte wanneer er (specifiek) een overvaller of straatrover terugkeert naar de gemeente?
 - a. Zo ja, op welke manier beschikt u over die informatie?
 - b. Waarvoor wordt die informatie gebruikt?
 - c. Deelt u de informatie? Met wie en met welk doel?
 - d. Wordt de burgemeester op de hoogte gesteld? Met welk doel?
3. Hoe beoordeelt u de informatiepositie van de gemeente bij de terugkeer van gedetineerden veroordeeld voor straatroof of overval?
 - a. Indien sterk genoeg, waar blijkt dit uit?
 - b. Indien niet sterk genoeg, waar blijkt dit uit?
 - c. Welke informatie wordt doorgaans gemist? Waarom?
 - d. Is die informatie nodig om maatregelen en acties gericht op de persoon te kunnen treffen?
 - e. Is die informatie nodig voor de (keten)aanpak van straatroven en overvallers?
 - f. Hoe zou de informatiepositie van het bestuursorgaan burgemeester versterkt kunnen worden? Vindt u dat nodig?

Handelingsperspectief bij de terugkeer van overvallers en straatrovers

4. Hoe beoordeelt u het handelingsperspectief van de burgemeester/ gemeente bij de terugkeer van gedetineerden veroordeeld voor straatroof of overval?
 - a. Indien sterk genoeg, waar blijkt dit uit?
 - b. Indien niet sterk genoeg, waar blijkt dit uit?
 - c. Is er behoefte om het handelingsperspectief te vergroten? Waarom wel of waarom niet?
 - d. Indien wel: aan welke handelingsmogelijkheden is behoefte?
 - e. Hoe zou hier invulling aan gegeven moeten worden?

BIOS

5. Was u voor onze benadering op de hoogte van de pilot BIOS?
6. Is er in uw gemeente wel of geen behoefte aan BIOS-informatie?
7. Is volgens u een BIOS-melding noodzakelijk om u als gemeente goed voor te bereiden op de terugkeer van deze doelgroep?

BIJLAGE 2

Overzicht van documentatie

- Informatieblad Dienst Justitiële Instellingen (januari 2015). *Informatieverstrekking over (ex-)gedetineerde overvallers en straatrovers aan gemeenten.*
- Ambtelijk vraag-en-antwoorddocument ministerie van Veiligheid en Justitie (niet gedateerd). *Pilot Bestuurlijke Informatie Overvallen en Straatroof (BIOS). BIOS in vragen en antwoorden.*
- Memo aan deelnemende gemeenten BIOS (maart 2014). *Handreiking CPB.*
- Memo aan deelnemende gemeenten BIOS, de landelijke eenheid, JustID en DJI (februari 2014). *Informatie pilot Bestuurlijke Informatie Overvallen en Straatroof.*
- Besluit van de minister van Veiligheid en Justitie (september 2012). *Verstrekken justitiële gegevens aan burgemeesters en het Korps Landelijke Politiediensten ten behoeve van het programma Gewelddadige Vermogenscriminaliteit, kenmerk DDS285771.*
- Verlengingsbesluit van de minister van Veiligheid en Justitie (juni 2014). *Verlenging van het besluit inhoudende toestemming tot het verstrekken van justitiële gegevens aan burgemeesters en het Korps Landelijke Politiediensten ten behoeve van het programma Gewelddadige Vermogenscriminaliteit, kenmerk 535421.*
- Format aanwijzingsbesluit als bedoeld in artikel 3, van het besluit DDS285771 van de minister van Veiligheid en Justitie.
- Rovers, B., Moors, H., Jacobs, M. & Jans, M. (2012). *Toolbox persoonsgerichte aanpak high impact crimes.* In opdracht van het Openbaar Ministerie en de politie.

BIJLAGE 3

Overzicht van respondenten

Oriënterende interviews onderzoeksfase 'zicht op de pilot BIOS'

Naam	Functie	Organisatie
Mevr. Van der Werf-Kooij	Projectleider BIOS	Ministerie van V&J
Mevr. Veenema-Brinkman	Coördinator	Justitiële Informatiedienst
Dhr. Van der Meer	Professional Informatie Voorziening	Landelijke Eenheid Politie
Dhr. Van der Stap	Landelijke Overvalcoördinator	Nationale Politie

Interviews niet-deelnemende gemeenten onderzoeksfase 'zicht op de pilot BIOS'

Gemeenten	Respondent
Apeldoorn	Mevr. Boomkamp
Enschede	Mevr. Munsterhuis
Groningen	Mevr. Geertsma
Zoetermeer	Dhr. Arends
Zwolle	Dhr. van Veen

Interviews met gemandateerden van BIOS-gemeenten

Gemeenten	Gesprekpartners
Almere	Mevr. Geurts en mevr. Van Dijk-de Kroon
Amsterdam	Dhr. Van Slooten en mevr. Van Gelder
Breda	Dhr. Boelens
Den Haag	Mevr. Groenestein en mevr. Haafs
Eindhoven	Mevr. Bergacker, mevr. Coort, dhr. Driessen
Haarlem	Mevr. Ongena
Maastricht	Mevr. Peters
Nissewaard	Dhr. Limmen en mevr. Huisman
Rotterdam	Dhr. Deventer en dhr. Fonkert
Schiedam	Dhr. Van Zelm
Tilburg	Dhr. Geurts
Utrecht	Mevr. Knepper
Vlaardingen	Dhr. Noomen

Interviews met ketenpartners van BIOS-gemeenten

	Naam	Organisatie
Almere	Mevr. Van Bommel	Politie
	Mevr. Van der Wolk	GGD
Amsterdam	Dhr. Van der Toren	Politie
Breda	Mevr. Finkenflugel	Gemeente Breda (nazorg)
	Mevr. Hoekman	Politie
Den Haag	Dhr. Smits	Politie
	Mevr. Snijders	Gemeente Den-haag (nazorg)

Interviews met ketenpartners van BIOS-gemeenten

	Naam	Organisatie
Haarlem	Mevr. Brand	Openbaar Ministerie
	Mevr. Glandorf	Politie
Maastricht	Dhr. Sijstermans	Politie
Nissewaard	Dhr. Van Meel	Politie
Rotterdam	Dhr. Van Meel	Politie
Schiedam	Dhr. Van Meel	Politie
Tilburg	Dhr. Van Gemert	Politie
	Mevr. Clabbers	Gemeente Tilburg (nazorg)
Utrecht	Dhr. Bos	Politie
Vlaardingen	Dhr. Van Meel	Politie

Regioplan Beleidsonderzoek

Jollemanhof 18 (6^e etage)

1019 GW Amsterdam

T 020 531 531 5

E info@regioplan.nl

I www.regioplan.nl