

EVALUATIE PILOT BIVGEG



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

EVALUATIE PILOT BIVGEG

- eindrapport -

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

Amsterdam, maart 2010
Regioplan publicatienr. 1968

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 - 5315315
Fax : +31 (0)20 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Beleidsonderzoek in opdracht van het
ministerie van Justitie.

INHOUDSOPGAVE

Managementsamenvatting	I
1 Inleiding	1
1.1 Achtergrond: de pilot BIVGEG	1
1.2 Doel- en vraagstelling van de evaluatie	2
1.3 Onderzoekopzet	3
1.4 Leeswijzer	4
2 Informatiestroom naar de gemeenten	5
2.1 Dienst Justitiële Instellingen (DJI)	5
2.2 Justitiële Informatiedienst (JustID)	6
2.3 Korps Landelijke Politiediensten (KLPD)	8
3 Informatiegebruik bij de gemeenten	11
3.1 Informatieverstrekking	11
3.2 Informatieverwerking	12
3.3 Adviesrapportages	15
3.4 Maatregelen	15
4 Maatschappelijke gevolgen	17
4.1 Bevoegdheden van burgemeesters	17
4.2 De informatiestroom en openbare orde en veiligheid	18
4.3 Stigmatisering van ex-gedetineerden	18
4.4 Media-aandacht	19
5 Juridische implicaties	21
5.1 Machtiging	21
5.2 BIVGEG en WJSG	23
5.3 Wettelijke kaders informatie-uitwisseling	24
6 Kosten	25
6.1 DJI, JustID en KLPD	25
6.2 Gemeenten	25
7 Beantwoording van de onderzoeksvragen	29
8 Conclusies en discussie	37
Bijlagen	41
Bijlage 1 Cijfermatig overzicht meldingen	43
Bijlage 2 Overzicht geïnterviewde personen	45
Bijlage 3 Lijst van delicten die de grondslag zijn voor GIVGEG	47

MANEGEMENTSAMENVATTING

Het project BIVGEG

Bestuurlijke informatievoorziening aan gemeenten inzake ex-gedetineerden (BIVGEG) heeft als doelstelling het verbeteren van de informatiepositie van burgemeesters over de terugkeer van ex-gedetineerden. Hiermee wordt beoogd het handelingsperspectief van de burgemeesters in het kader van hun verantwoordelijkheid bij het voorkomen van verstoringen in de openbare orde te verbeteren.

Binnen de informatiestroom BIVGEG wordt vanuit de justitie-organisatie een melding aan het bestuursorgaan burgemeester gestuurd wanneer een ex-gedetineerde, die tot de doelgroep behoort en die vóór detentie in de desbetreffende gemeente woonde, in de maatschappij terugkeert. De melding gaat tegelijkertijd naar het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD). Het KLPD gaat in politieregistraties na of er aanleiding is om openbareordeproblemen te verwachten en informeert het bestuursorgaan burgemeester hierover.

Om ervaring op te doen met de informatievoorziening, alvorens een structurele informatiestroom naar het bestuursorgaan burgemeester in te richten, is de afgelopen maanden een pilot uitgevoerd. In de pilot wordt informatie over de terugkeer van ex-gedetineerden geleverd aan zeventien gemeenten.

De evaluatie van de pilot

Het doel van de evaluatie is het verzamelen van gegevens ten behoeve van de besluitvorming over de verdere implementatie van de BIVGEG. Daartoe zijn door de projectgroep 21 onderzoeksvragen opgesteld.

In het onderzoek is informatie uit de volgende bronnen gebruikt:

- de registratie van de projectleider, voor managementinformatie;
- gegevens Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en Justitiële Informatiedienst (JustID), met name over informatiemanagement en logistiek;
- gegevens Korps Landelijke Politiediensten (KLPD), met name over verrijking met politiegegevens en de totstandkoming van adviezen van het KLPD;
- gegevens uit gemeenten (bestuur, regiopolitie, project nazorg), met name over het verwerken van gegevens, de kwaliteit, de tijdigheid en de bruikbaarheid.

De evaluatie heeft alleen betrekking op de informatiestroom over reguliere ex-gedetineerden, die in het kader van de BIVGEG-pilot tot stand is gekomen. Uitbreiding van de informatievoorziening over de terugkeer van gedetineerden uit tbs, PIJ en jeugddetentie en over verlofbewegingen is voorzien maar heeft gedurende de onderzoeksperiode geen deelluitgemaakt van de pilot. Deze categorieën zijn daardoor nadrukkelijk geen onderwerp van deze evaluatie.

In het navolgende komen de bevindingen van het onderzoek aan bod. Deze betreffen het informatiemanagement, proces en logistiek, maatschappelijke gevolgen, juridische implicaties en kosten.

Informatiemanagement

Het aantal terugkerende ex-gedetineerden per gemeente komt overeen met de ramingen van het ministerie van Justitie. Veel gemeenten hadden echter meer gevallen verwacht. Die gevallen zijn echter uitgebleven, mede doordat de informatiestroom rond tbs en verlop nog niet operationeel was. Controles van informatie in de keten zijn belangrijk. JustID controleert de door DJI geleverde informatie in haar systemen. Dit voorkomt dat gemeenten onjuiste informatie of informatie over de verkeerde personen ontvangen. Gemeenten stellen dat de geleverde informatie een structureel karakter heeft en dat dit de betrouwbaarheid ten goede komt. Daarnaast zijn zij content met de geleverde delictinformatie. Het terugkeeradres blijkt wel vaak af te wijken van de werkelijkheid. In ongeveer 38 procent van de gevallen is het gebruikte terugkeeradres niet gelijk aan het feitelijke terugkeeradres. Dit is het geval omdat gedurende de pilot gewerkt is met het GBA-adres van de gedetineerde op de begindatum van de detentie.

Proces en logistiek

Door de BIVGEG-informatiestroom is de afdeling Openbare orde en veiligheid structureel en tijdig op de hoogte van de terugkeer van ex-gedetineerden (binnen de categorieën waarover in BIVGEG informatie wordt uitgewisseld). Bovendien wordt er ook structureel door deze afdeling het risico op een verstoring van de openbare orde ingeschat. Daarbij wordt de informatie over het delict van de (ex-)gedetineerde als waardevol beschouwd. De gemeenten hebben echter behoefte aan meer informatie dan waarin er in de huidige informatiestroom wordt voorzien. Zo stellen de gemeenten dat zijn niet in staat zijn om op basis van de informatie die door JustID en het KLPD wordt verstrekt, een volwaardig advies aan de burgemeester op te stellen. Deze behoefte strekt zich uit over drie informatiegebieden: het delict, het slachtoffer en de gedetineerde. Daarom wordt in de pilotgemeenten deze nadere informatie opgevraagd bij lokale partners, al dan niet in het veiligheidshuis. Door sommige gemeenten wordt bijvoorbeeld een verzoek gedaan bij de regiopolitie om informatie in te winnen die zij van het KLPD niet krijgen. Deze gemeenten missen een stuk uitgebreide delictinformatie. Omdat deze informatie door het KLPD niet als van invloed op de openbare orde wordt aangemerkt, laat zij deze informatie achterwege. Wanneer de gemandateerde personen informatie opvragen bij ketenpartners, wordt vaak ook de BIVGEG-informatie met deze ketenpartners gedeeld. Dit staat op gespannen voet met de verschillende doelen die de ketenpartners hebben. De BIVGEG-informatie dient in principe alleen het doel om de openbare orde te bewaren.

Maatschappelijke gevolgen

In hoeverre de informatiestroom rondom BIVGEG daadwerkelijk bijdraagt aan het voorkomen van problemen in de sfeer van openbare orde en veiligheid, is op dit moment nog niet te beoordelen. Gemeenten verwachten dat BIVGEG daar in ieder geval een positieve invloed op heeft, doordat er structureel en tijdig bruikbare informatie bij de gemeenten komt. Gemeenten erkennen het risico dat het uitwisselen van informatie stigmatiserend kan werken voor de ex-gedetineerden. Tegelijkertijd stellen zij dat daar in de praktijk geen sprake van is en dat zij daar ook geen signalen van ex-gedetineerden over zijn ontvangen. Twee oorzaken daarvan liggen voor de hand. Ten eerste was er nog geen sprake van risicogeveallen waarbij informatie naar buiten kwam. Ten tweede wisten ex-gedetineerden tijdens de pilot nog niet dat hun gegevens aan gemeenten werden verstrekt. De helft van de burgemeesters van de pilotgemeenten vindt dat zij genoeg bevoegdheden hebben om bij de terugkeer van een ex-gedetineerde daadwerkelijk de openbare orde te handhaven. De andere burgemeesters stellen aanvullende bevoegdheden voor: het verplicht opleggen van (reclasserings)toezicht of nazorg en de mogelijkheid een ex-gedetineerde te dwingen om te verhuizen. Geen van de gemeenten heeft binnen de pilot te maken gehad met media-aandacht voor een casus uit de BIVGEG-informatiestroom. Wel geven zij aan dat zij verwachten beter voorbereid te zijn op eventuele media-aandacht, omdat zij eerder en meer informatie over de ex-gedetineerde tot hun beschikking hebben gekregen.

Juridische implicaties

Gemeenten geven aan dat de informatie-uitwisseling naar hun inzicht volgens de wettelijke kaders verloopt. Op enkele punten loopt de informatie-uitwisseling gedurende de onderzoeksperiode nog niet zoals in het besluit is voorzien. Zo is aan gemeenten informatie over terugkerende gedetineerden verstrekt zonder dat de gedetineerden hiervan op de hoogte waren. Inmiddels worden gedetineerden hierover wel via een folder geïnformeerd. Daarnaast blijkt dat de scheiding (in doelen) tussen nazorg en openbare orde en veiligheid niet altijd aanwezig is. In twee van de gemeenten zijn er duidelijke aanwijzingen dat de specifieke BIVGEG-informatie wordt gedeeld met nazorg en de lokale partners. Ook de dubbelfunctie van een kwart van de gemandateerde personen als coördinator nazorg draagt er aan bij dat de BIVGEG-informatie voor andere doelen gebruikt wordt. Ten slotte loopt de bewaartermijn van gegevens die gemeenten hanteren sterk uiteen. Een deel van de gemeenten geeft aan de bewaartermijn van negen maanden te kort te vinden.

Kosten

De kosten die gemaakt worden bij het KLPD, DJI en JustID zijn in lijn met de verwachtingen. JustID verwacht wel een toename van de kosten wanneer alle gemeenten bij het project zijn aangesloten. De tijdsinvestering per geval is voor JustID groot. Doordat er veel menselijke handelingen nodig zijn, kost het zoeken in systemen veel tijd.

De tijdsinvestering die gemeenten doen per geval loopt sterk uiteen tussen gemeenten. De gemiddelde tijd die een geval hen kost is zes uur. Naar schatting zal een risicogeval gemiddeld ongeveer twee werkdagen (16 uur) in beslag nemen.

Conclusie

De informatiestroom BIVGEG draagt bij aan een betere informatiepositie van de burgemeesters doordat zij *structureel* en *tijdig* worden ingelicht over de terugkeer van ex-gedetineerden onder vermelding van het *gepleegde delict*. Daarmee ontstaat de mogelijkheid om de terugkeer van de ex-gedetineerden indien dat nodig wordt geacht beter voor te bereiden. Zo kan er in grotere mate achtergrondinformatie worden opgevraagd bij lokale partners en kunnen eventuele maatregelen worden getroffen om openbareordeproblemen te voorkomen. Gemeenten zijn daarbij beter voorbereid op eventuele media-aandacht.

Bij de evaluatie is echter ook duidelijk geworden dat onderdelen in het informatieproces nog kwetsbaar zijn. Deze betreffen de *kwaliteit* van de informatie, de *hoeveelheid* informatie en het *delen* van informatie.

De uitkomsten van het onderzoek laten zien dat de informatiestroom in het kader van BIVGEG het best benut wordt in gemeenten waar de informatievoorziening over terugkerende ex-gedetineerden (in het kader van nazorg) goed georganiseerd is. Enigszins paradoxaal is dat de meerwaarde van de BIVGEG-informatie hier ook het kleinst is: bij de lokale partners is al erg veel informatie beschikbaar, ook de informatie die nodig is om het risico op openbareordeproblemen te taxeren.

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond: de pilot BIVGEG

Bestuurlijke informatievoorziening aan gemeenten inzake ex-gedetineerden (BIVGEG) staat al langere tijd in de belangstelling. Naar aanleiding van moties en vragen in de Tweede Kamer heeft de minister van Justitie toegezegd dat burgemeesters zullen worden geïnformeerd over het vrijkomen van gedetineerden die voor ernstige gewelds- en/of zedendelicten zijn veroordeeld. Daarmee kunnen de burgemeesters, indien dat na een risicotaxatie nodig blijkt, maatregelen nemen om openbareordeproblemen te voorkomen, met het oog op de rust in de omgeving van de dader en de veiligheid van de dader zelf.

BIVGEG heeft als doelstelling het verbeteren van de informatiepositie van burgemeesters over ex-gedetineerden en daarmee het verbeteren van het handelingsperspectief van burgemeesters in het kader van hun verantwoordelijkheid bij het voorkomen van verstoringen in de openbare orde. In het kader van BIVGEG wordt vanuit de justitie-organisatie een melding aan een burgemeester gestuurd wanneer een ex-gedetineerde, die tot de doelgroep behoort en die vóór detentie in de desbetreffende gemeente woonde, in de maatschappij terugkeert. De melding gaat tegelijkertijd naar het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD). Het KLPD gaat in politieregistraties na of er aanleiding is om openbareordeproblemen te verwachten en informeert het bestuursorgaan burgemeester hierover.

Om ervaring op te doen met de informatievoorziening, alvorens een structurele informatiestroom naar het bestuursorgaan burgemeester in te richten, is een pilot gestart. In de pilot wordt informatie over de terugkeer van ex-gedetineerden geleverd aan een beperkt aantal gemeenten. Uitgebreidere achtergrondinformatie over de pilot is te vinden in het eindrapport van fase 1 van het project BIVGEG.¹ Daarin wordt nader ingegaan op het proces dat in de voorliggende evaluatie wordt besproken.

De evaluatie heeft betrekking op de informatiestroom over reguliere ex-gedetineerden, die in het kader van de BIVGEG-pilot tot stand is gekomen. Voor een overzicht van enkele kenmerken van de desbetreffende meldingen, verwijzen we naar bijlage 1. Uitbreiding van de informatievoorziening over de terugkeer van gedetineerden uit tbs, PIJ en jeugddetentie en over verlofbewegingen is voorzien. Deze categorieën zijn echter nadrukkelijk geen onderwerp van deze evaluatie. Het onderzoek heeft daarmee betrekking op de grootste doelgroep van BIVGEG, maar kan geen uitspraken doen over de

¹ Ministerie van Justitie (2009). Eindrapport fase 1 van het project Bestuurlijke informatievoorziening gemeenten inzake ex-gedetineerden.

andere, kleinere doelgroepen en over verlofmeldingen. Daarvoor is het nog te vroeg.

1.2 Doel- en vraagstelling van de evaluatie

Het doel van het onderzoek is het verzamelen van gegevens ten behoeve van de besluitvorming over de verdere implementatie van de BIVGEG.

De onderzoeksvragen zijn door de projectgroep uitgewerkt in een aantal categorieën en subcategorieën. Ze zijn in hoofdstuk 7 van dit rapport opgenomen. Omwille van de leesbaarheid volstaan we op deze plaats met een kernachtige samenvatting in een aantal hoofdvragen.

Informatiemanagement

1. In welke mate is de verstrekte informatie voldoende juist en betrouwbaar?
2. Hoe omvangrijk is de informatie-uitwisseling in verhouding tot de prognoses?

Proces en logistiek

3. Hoe verloopt de informatie-uitwisseling in de keten?
4. Hoe wordt de informatie in de gemeenten verrijkt, gebruikt en gedeeld met het oog op het beoogde doel?

Het beoogde gebruik ('maatschappelijk')

5. Welke aanwijzingen zijn er dat het beoogde gebruik en het beoogde effect kunnen worden gerealiseerd, met inachtneming van de belangen van de ex-gedetineerden?
6. Hoe kan dit te zijner tijd worden gemeten?

Juridische aspecten

7. Hoe verloopt de informatie-uitwisseling tussen de betrokken instellingen in relatie tot de wettelijke kaders?
8. In hoeverre houden gemeenten zich aan de gestelde eisen voor verwerking en gebruik van de gegevens?

Kosten

9. Hoe hoog zijn de kosten van de verwerking van informatie voor de betrokken instellingen?

Waar mogelijk wordt bij de beantwoording van de vragen de informatie getoetst aan de normen die voor verschillende aspecten van de informatie-uitwisseling door de projectgroep BIVGEG zijn ontwikkeld.

1.3 Onderzoeksopzet

In het onderzoek is informatie uit de volgende bronnen gebruikt:

- de registratie van de projectleider, voor managementinformatie;
- gegevens Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en Justitiële Informatiedienst (JustID), met name over informatiemanagement en logistiek;
- gegevens Korps Landelijke Politiediensten (KLPD), met name over verrijking met politiegegevens en de totstandkoming van adviezen van het KLPD;
- gegevens uit gemeenten (bestuur, regiopolitie, project nazorg), met name over het verwerken van gegevens, de kwaliteit, de tijdigheid en de bruikbaarheid.

Bestudering registratie projectleider

De registratie van de projectleider is een belangrijke bron van gegevens voor de beantwoording van de kwantitatieve onderzoeksvragen.

Audits DJI en JustID

Bij de audits zijn interviews gehouden met experts van beide organisaties om daarmee inzicht te krijgen in de concrete werking van de systemen en de analyses die er worden gemaakt. De belangrijkste vragen daarbij waren hoe de benodigde informatie uit de beschikbare systemen wordt afgeleid, wat de sterke en zwakke punten daarbij zijn en in hoeverre deze zich voordoen in de later te ontwikkelen systemen. Er werd eveneens aandacht besteed aan de actualiteit van de geregistreerde gegevens, het effect van overplaatsingen en niet-geplande gebeurtenissen rond de gedetineerden, overeenkomsten en verschillen tussen volwassen en jeugdige gedetineerden en de planning van verlof (die vaak lastiger is dan het definitieve vrijkomen van gedetineerden).

Audit KLPD

In de audit bij het KLPD werd nagegaan hoe de informatie van DJI en JustID wordt ontvangen, verwerkt, verrijkt en doorgegeven aan regiokorpsen en/of gemeenten. Daarnaast onderzochten we uit welke systemen extra informatie wordt gehaald (Herkenningssystemen (HKS), Bedrijfsprocessystemen (BPS), overige justitiële informatie), welk type informatie dat is en hoeveel tijd dat vraagt. Tevens bespraken we hoe overleg met de gemandateerden in de gemeenten plaatsvindt, welke gegevens daarbij bruikbaar zijn, in hoeverre wisselwerking plaatsvindt (nadere vragen, extra analyse) en op welke manier de informatie-uitwisseling bij grotere volumes zal verlopen, als deze wordt uitgebreid naar alle gemeenten.

Audits gemeenten

In de gemeenten hielden we persoonlijke en telefonische interviews met de gemandateerde ambtenaren, de burgemeesters, het coördinatiepunt nazorg ex-gedetineerden en de regiopolitie over informatiemanagement, logistiek, de kwaliteit van de informatie, de adviezen, de (verwachte) maatschappelijke

effecten, de afstemming van het openbare ordetraject op het nazorgtraject, de risico's van stigmatisering, de tijdsinvestering en de kosten. Een overzicht van de respondenten van de audits bij de gemeenten is weergegeven in bijlage 2.

Daarnaast is bij de gemeenten meer informatie opgevraagd over de meldingen van het vrijkomen van de ex-gedetineerden. Daarbij ging het onder andere om kenmerken van het delict en detentie, het terugkeeradres, slachtoffers, (te verwachten) maatschappelijke onrust en de genomen maatregelen om de terugkeer van de ex-gedetineerde zonder problemen te laten verlopen. Aanvankelijk was het de bedoeling om bij de informatieverzameling onder gemeenten uit te gaan van procedurebeschrijvingen en te toetsen in hoeverre gemeenten zich aan de vastgelegde procedures konden houden. In de praktijk bleken deze vaak (nog) niet voorhanden, gezien het prille stadium en het pilotkarakter van de informatie-uitwisseling. Het beoogde auditkarakter van het veldwerk onder gemeenten kon slechts ten dele waargemaakt worden.

De gemeenten die bij deze evaluatie zijn betrokken, zijn de gemeenten die gedurende het grootste gedeelte van de looptijd van de pilot hebben geparticipeerd. Daarom is de gemeente Groningen, die pas in februari 2010 is ingestroomd, niet betrokken in dit onderzoek.

1.4 Leeswijzer

In het tweede hoofdstuk beschrijven we het werkproces bij DJI, JustID en het KLPD op basis waarvan de informatiestroom naar de gemeenten tot stand komt.² Hoofdstuk 3 bevat vervolgens een beschrijving van de informatieverstrekking en informatieverwerking bij de gemeenten. In het vierde hoofdstuk komen de maatschappelijke consequenties van de informatiestroom aan bod en in het vijfde hoofdstuk de juridische implicaties. Hoofdstuk 6 bevat een beschrijving van de kosten van de informatiestroom bij zowel DJI, JustID en het KLPD als wel de participerende gemeenten. De onderzoeksvragen worden beantwoord in hoofdstuk 7 en tot slot zijn in hoofdstuk 8 de conclusies van het onderzoek verwoord.

² De werkprocessen die besproken worden, zijn de werkprocessen, zoals zij in de praktijk worden doorlopen. Zij kunnen daarom afwijken van de door het ministerie van Justitie opgestelde werkprocessen. We verwijzen wederom naar 'Eindrapport fase 1 van het project Bestuurlijke informatievoorziening gemeenten inzake ex-gedetineerden' (2009) voor een uitgebreide toelichting op deze werkprocessen.

2 INFORMATIESTROOM NAAR DE GEMEENTEN

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe de informatiestroom naar de gemeenten verloopt door achtereenvolgens in te gaan op het werkproces, de informatievoorziening en de relatie tot andere informatiestromen van DJI (paragraaf 2.1), JustID (paragraaf 2.2) en het KLPD (paragraaf 2.3).

2.1 Dienst Justitiële Instellingen (DJI)

2.1.1 Werkproces

Informatie over de gedetineerden is in eerste instantie aanwezig bij de afzonderlijke justitiële inrichtingen. DJI ontvangt de vonnisgegevens van het Openbaar Ministerie. Wekelijks wordt door DJI uit het eigen systeem een lijst gegenereerd. Deze lijst bevat een opsomming van gedetineerden die veroordeeld zijn op grond van één van de BIVGEG-artikelen (zie bijlage 3) en waarvan de geplande einddatum van detentie binnen een periode van negentig dagen valt.

DJI levert elke maandag drie lijsten aan bij JustID:

1. een lijst met alle gedetineerden die binnen de doelgroep vallen;
2. een lijst met nieuwe gedetineerden ten opzichte van de vorige week;
3. een mutatielijst (overplaatsingen, veranderde einddata detentie).

Het verzenden van deze lijsten naar JustID gebeurt per e-mail. JustID stuurt een ontvangstbevestiging aan DJI. DJI bewaart alle verzonden bestanden.

2.1.2 Informatie

De informatie wordt door DJI onttrokken aan het programma TULP, met behulp van de applicatie TULP-MIR. TULP-MIR combineert alle databases van de afzonderlijke inrichtingen. DJI stelt dat de aangeleverde informatie doorgaans blijkt te kloppen. Wanneer de informatie niet zou kloppen, wordt dat door de check die JustID uitvoert, bekend. Wel is DJI zich bewust dat er een risico bestaat dat BIVGEG-gevallen niet geleverd worden. In hoeverre dat daadwerkelijk voorkomt, is niet bekend bij DJI. Pas als er ergens binnen een gemeente een probleemgeval opduikt en er is geen melding van gemaakt, zou dit uitkomen.

Er zijn daarnaast nog andere omstandigheden te noemen die invloed hebben op de kwaliteit en de tijdige beschikbaarheid van informatie. De beschikbare tijd voor de informatieverzameling wordt aanzienlijk verkort wanneer een gedetineerde een deel van de straf al heeft uitgezeten in preventieve detentie en daarmee sneller vrijkomt. Daarnaast werkt de techniek niet altijd mee. De

server heeft er tot dusverre nooit uitgelegd, maar JustID heeft soms geen toegang tot de informatie die DJI aanlevert. Dit kan vertraging opleveren. Overplaatsingen van gedetineerden hebben geen invloed op het proces bij DJI. De gedetineerde komt na een overplaatsing in een andere TULP-database. Omdat deze databases gekoppeld worden, verandert er niets aan het totaalbestand.

De informatie die in het kader van BIVGEG wordt gevraagd van DJI, is bij de dienst altijd beschikbaar.

2.1.3 Relatie tot andere informatiestromen

De informatieprocessen van andere vormen van informatievoorzieningen, bijvoorbeeld in het kader van nazorg, zijn bij DJI volledig gescheiden. Voor DJI zou het gemakkelijk zijn wanneer deze processen meer geïntegreerd zouden worden.

Voor DJI is er geen verschil tussen de pilot en de beoogde structurele situatie van BIVGEG omdat dan dezelfde werkzaamheden uitgevoerd zullen moeten worden. In de toekomst wordt een en ander mogelijk makkelijker wanneer het beoogde detentieloket in gebruik wordt genomen. Ketenpartners kunnen dan bij JustID terecht met informatievragen over gedetineerden. Het is de bedoeling dat BIVGEG in de toekomst via het beoogde detentieloket gaat lopen.

2.2 Justitiële Informatiedienst (JustID)

2.2.1 Werkproces

JustID ontvangt elke maandag de lijsten met gedetineerden van DJI. JustID houdt een moederbestand bij in Excel en vult daarin deze gegevens in. Ook checkt JustID de informatie met de Verwijs Index Personen (VIP) en het Justitieel Documentatie Systeem (JDS). Respectievelijk om de adresgegevens en de artikelnummers na te gaan. Zonodig worden ook 'open' internetbronnen gebruikt, bijvoorbeeld de telefoongids, ter beoordeling van de specificaties van het GBA-adres (gaat het bijvoorbeeld om een opvangadres?).

2.2.2 Informatie

De adresgegevens die JustID registreert, zijn de gegevens zoals die bekend zijn bij de begindatum van de detentie. De adresinformatie die daarna vanuit de instellingen geleverd wordt, wordt hier niet bij betrokken. De gemeente waar de ex-gedetineerde verbleef bij de begindatum van detentie wordt dus geïnformeerd. In vijf gevallen (tot half februari 2010) bleek alleen het GBA-adres van een opvanghuis bekend.

Artikelnummers worden nagegaan in het strafblad van de betreffende ex-gedetineerde. In zes procent van de gevallen klopt het artikelnummer niet. Dit percentage is vastgesteld bij analyse van één bestand van DJI dat in zijn geheel is gecontroleerd op de aangeleverde artikelnummers. Als informatie onjuist blijkt te zijn, wordt deze door JustID gecorrigeerd.

De betrouwbaarheid van de informatie wordt door JustID geborgd door het vierogenprincipe. Elke uitgaande brief wordt door twee personen nagelopen om te bezien of alle informatie juist is. Dit wordt ook bijgehouden in het moederbestand door vermelding van de datum waarop de brief is nagekeken en de initialen van de persoon die dat heeft gedaan.

Er zijn verschillende omstandigheden te noemen die van invloed zijn op de kwaliteit en de tijdige beschikbaarheid van de informatie. Bij een korte detentieperiode is de tijd die JustID heeft korter dan de afgesproken negentig dagen. Verder komt het voor dat er naast een hoofdstraf een boete wordt opgelegd. De gedetineerde kan, als hij de boete in gevangenisstraf uitzit, op ieder moment besluiten de boete alsnog te voldoen en staat dan eerder dan gepland op vrije voeten. De eerste melding van een geplande einddatum van detentie aan een gemeente gebeurt per aangetekende post. Indien een geplande einddatum detentie na de eerste melding wordt gewijzigd, dan wordt de gemeente alleen per e-mail geïnformeerd. In de e-mail staan geen NAW-gegevens vermeld, maar de betreffende persoon is te identificeren op basis van het VIP-nummer. Binnen de pilot BIVGEG (tot eind februari 2010) is het volgens JustID negenmaal voorgekomen dat een gedetineerde vervroegd in vrijheid is gesteld.¹

Sinds 20 januari 2010 wordt door JustID ook naar eventuele bijzondere voorwaarden gekeken. De bron daarvoor is JDS. Hierin kan teruggezocht worden:

1. de uitspraak van de rechter ;
2. een eventuele vervroegde invrijheidsstelling (VI).

De gerealiseerde omvang van de informatiestroom komt overeen met de verwachtingen vooraf, zoals die door het ministerie van Justitie zijn geraamd. Voor JustID viel de uiteindelijke omvang mee, omdat de G4-gemeenten, op Utrecht na, besloten niet mee te doen met de pilot. De ex-gedetineerden die zich in een van deze gemeenten vestigen, worden echter wel door JustID meegenomen. Mocht een van deze gemeenten besluiten alsnog met de pilot te willen meedoen, is alle informatie dus in principe beschikbaar. Alle informatie wordt bij JustID voor de duur van de pilot bewaard.

¹ Negen gevallen van alle meldingen, inclusief de meldingen van Amsterdam, Rotterdam en Den-Haag die wegens geen deelname aan de pilot uiteindelijk niet daadwerkelijk worden gemeld bij de gemeenten.

2.2.3 Relatie tot andere informatiestromen

JustID weet dat er raakvlakken zijn tussen de BIVGEG-informatiestroom en andere informatiestromen, zoals die van de nazorg. Maar uiteindelijk zijn het heel verschillende trajecten. BIVGEG gaat over mogelijke maatschappelijke onrust, terwijl de andere trajecten gericht zijn op recidive of hulpverlening. Er is een strikte scheiding tussen de informatiestromen, vooral door privacywetgeving en andere wetgeving.

Hoewel in de praktijk informatie vaak door ketenpartners in het veiligheidshuis gedeeld wordt, is de informatie niet altijd adequaat. En soms is dat lokaal wel het geval, maar centraal niet. Een gemeente weet bijvoorbeeld dat een oud-inwoner van de eigen gemeente weer terugkomt, maar niet of iemand uit een andere gemeente zich in de gemeente gaat vestigen. De BIVGEG-informatie, die centraal verzameld wordt, geeft gemeenten deze informatie wel.

In de structurele situatie zullen alle processen rondom BIVGEG geautomatiseerd moeten zijn. Op termijn zal dit wellicht mogelijk zijn, bijvoorbeeld met behulp van het beoogde detentieloket. Ook DJI komt met een nieuw systeem: CAJIS. Als het goed is, komt dit in december 2010.

2.3 Korps Landelijke Politiediensten (KLPD)

2.3.1 Werkproces

Het KLPD ontvangt de informatie over de gedetineerden van JustID. Het KLPD neemt deze informatie over uit een versleuteld bronbestand in het BVO-systeem. Vervolgens verrijkt het KLPD de ontvangen informatie met informatie uit de verschillende politiesystemen. Uit de politiesystemen komen vervolgens een of meer politieregio's naar voren waar mogelijk informatie beschikbaar is. Bij deze politieregio's wordt door het KLPD een informatievraag uitgezet met een deadline van vijf werkdagen. Het KLPD maakt uiteindelijk een informatierapport op dat zowel naar de gemandateerde persoon bij de gemeente als naar de regiopolitie gestuurd wordt. De informatie die naar deze twee partijen wordt gestuurd, verschilt van elkaar. Om privacyredenen ontvangt de gemeente minder gedetailleerde informatie dan de regiopolitie.

2.3.2 Informatie

Het KLPD kan niet altijd alle informatie over delicten aan de eigen systemen onttrekken. Met name zedenzaken worden inhoudelijk afgeschermd. Om deze informatie toch mee te nemen in het informatierapport moet het KLPD contact opnemen met de politieregio waar het incident zich heeft voorgedaan.

Het KLPD dacht aanvankelijk dat er meer informatie beschikbaar zou zijn dan tot op heden het geval blijkt. Dat komt in de eerste plaats omdat het Herkenningsdienstsysteem (HKS) niet is ingericht voor openbareordevraagstukken, maar voor opsporing. Daarnaast onderhoudt het KLPD geen contacten met lokale ketenpartners, die mogelijk informatie kunnen leveren over een bepaald geval. Belangrijk is dat het KLPD uitsluitend informatie verstrekt over delicten en situaties die de openbare orde hebben verstoord, dus niet over alle gepleegde delicten. Wanneer een delict of situatie aan de criteria voldoet, is niet precies vastgelegd.

Het KLPD gaat in principe niet na of de informatie die men ontvangt feitelijk juist is. Het artikelnummer wordt wel nagegaan in het HKS.

Het KLPD ziet op dit moment geen systematische verschillen in beschikbare informatie voor verschillende subcategorieën ex-gedetineerden. Ook voor de informatierapporten geldt dat er geen onderscheid is te maken naar verschillende subcategorieën. Het KLPD voorziet bij landelijke uitrol wel een onderscheid tussen informatierapporten over ex-gedetineerden met en zonder vaste woon- of verblijfplaats.

In de pilotsituatie is er met betrekking tot de bewaartermijnen van informatie een knelpunt. Volgens de machtiging van JustID mag de informatie negen maanden worden bewaard. Dezelfde informatie gaat naar de politieregio's. Hier ontstaat een onduidelijkheid: vanuit BIVGEG mag deze informatie negen maanden bewaard blijven, volgens de Wet politiegegevens is de bewaartermijn vijf jaar.

2.3.3 Relatie tot andere informatiestromen

Het KLPD stelt dat een ex-gedetineerde soms al binnen een ander traject valt, bijvoorbeeld van de reclassering. In de gevallen waar een ex-gedetineerde al onder strafrechtelijk toezicht staat, zijn extra maatregelen, volgens het KLPD, in het overgrote deel van de gevallen overbodig.

Momenteel zijn er diverse projecten met betrekking tot informatievoorziening richting lokale overheden. Het KLPD verwacht dat deze projecten wellicht in grotere mate samenkomen en tot meer en betere informatie leiden.

3 INFORMATIEGEBRUIK BIJ DE GEMEENTEN

In dit hoofdstuk wordt de wijze waarop de informatie wordt gebruikt bij de gemeenten beschreven. Achtereenvolgens komt aan bod:

- beoordeling van de informatieverstrekking (paragraaf 3.1);
- de wijze waarop de informatie wordt verwerkt (paragraaf 3.2);
- de inhoud van de adviesrapportages die zijn opgesteld (paragraaf 3.3);
- maatregelen die in de casussen tot nu toe zijn genomen (paragraaf 3.4).

3.1 Informatieverstrekking

Proces

De gemeenten ontvangen in het kader van de informatiestroom BIVGEG via twee kanalen informatie over de terugkeer van ex-gedetineerden. In eerste instantie gebeurt dit via JustID. JustID verstrekt aan de gemeenten het BSN-nummer, het VIP-nummer, het GBA-adres zoals dat was bij de aanvang van detentie en het artikelnummer van het delict waarvoor de gedetineerde vast zit. In tweede instantie ontvangen de gemeenten van het KLPD een memo over de (ex)gedetineerden. Dit is een kort bericht met de mededeling of het KLPD op basis van de door hun geconsulteerde informatiebronnen verstoring van de openbare orde verwacht.

In de pilotgemeenten is gedurende de onderzoeksperiode over zestig terugkerende ex-gedetineerden informatie verstrekt. Van deze zestig meldingen zijn of zullen vijftig ex-gedetineerden voor 31 maart 2010 terugkeren naar de gemeenten. Voor een overzicht van de kenmerken van deze meldingen verwijzen we wederom naar bijlage 1.

Kwaliteit

JustID informeert de gemeente waar de ex-gedetineerde voor detentie in het GBA stond ingeschreven. In de praktijk blijkt dat in ongeveer 38 procent van de gevallen het gebruikte terugkeeradres niet gelijk is aan het feitelijk terugkeeradres. Van de 23 gevallen dat het GBA-adres en het terugkeeradres niet overeenkwamen, bleek de ex-gedetineerde in 14 gevallen in een andere gemeente terug te keren, in drie gevallen een ander adres te hebben binnen de gemeente, in drie gevallen in vreemdelingenbewaring te zijn genomen en in een geval aanvullend tbs opgelegd te hebben gekregen. Ten slotte bleek in twee gevallen de ex-gedetineerde al vrij te zijn, waarvan één keer met elektronisch toezicht.

Gemeenten geven aan dat de informatie die zij van het KLPD in het kader van BIVGEG ontvangen erg summier is. Het KLPD meldt de gemeenten of er sprake is van een hoog of laag openbareorderisico en welke partijen het KLPD geraadpleegd heeft om tot dit oordeel te komen. Bij gemeenten is behoefte

aan meer achtergrondinformatie. Achtergrondinformatie die gemeenten zouden willen hebben betreft:

- slachtofferinformatie;
- informatie over de omstandigheden waaronder het delict plaatsvond;
- informatie over het gedrag van de gedetineerde tijdens detentie;
- actuelere informatie (met name met betrekking tot adres en einddatum detentie).

Tijdigheid

Dertien van de veertien gemeenten die informatie over terugkerende ex-gedetineerden ontvingen, geven aan dat de informatie ruim op tijd komt om op basis daarvan een advies aan de burgemeester te kunnen opstellen. Drie van deze gemeenten geven echter aan dat de informatie, als het aankomt op het daadwerkelijk nemen van maatregelen om openbare ordeproblemen bij de terugkeer van de ex-gedetineerde te voorkomen, te laat bij de gemeenten binnenkomt. Zo wordt het bijvoorbeeld als erg lastig beoordeeld om indien nodig op korte termijn alternatieve huisvesting te regelen voor de ex-gedetineerde. Daadwerkelijke problemen met het nemen van maatregelen als gevolg van een te korte tijdsperiode, hebben zich in deze gemeenten niet voorgedaan.

In een van de gemeenten deed zich een geval voor waarbij er veel tijd verstreek voordat er informatie over de (ex-)gedetineerde beschikbaar werd gesteld door het KLPD. Nadat de informatie was verstrekt leidde dat tot nadere informatievragen. Op een gegeven moment was de ex-gedetineerde al teruggekeerd in de gemeente en was men nog bezig met het verzamelen van informatie.

Een van de gemeenten stelt dat er ten behoeve van het informeren van de gemeenten een termijn van twee maanden is aangehouden omdat bij een langere termijn mogelijk het terugkeeradres van de (ex-)gedetineerde nog niet bekend zou zijn. De gemeente stelt dat nu blijkt dat dit adres niet wordt gebruikt, maar het GBA-adres van vóór aanvang detentie, het mogelijk is om de termijn op te rekken zodat de gemeente langer de tijd heeft om aanvullende informatie te verzamelen en maatregelen in te zetten.

3.2 Informatieverwerking

Verrijken van informatie

Wanneer er volgens het KLPD sprake is van een gering risico op verstoring van de openbare orde, laat een van de pilotgemeenten het daarbij en worden er geen verdere acties ondernomen. Al de andere gemeenten volgen een aantal stappen om de informatie van het KLPD te verrijken met informatie van lokale partners.

Bijna alle andere gemeenten (13 van de 14) geven aan dat zij de melding (van JustID dan wel het KLPD) doorzetten naar de (coördinator) nazorg. Deze heeft doorgaans, al dan niet via het veiligheidshuis, contacten met lokale partners. Het kan daarbij gaan om woningcorporaties maar ook om de reclassering, politie, GGZ-instellingen en justitiële instellingen. De coördinator nazorg is in staat de door JustID en KLPD verstrekte informatie te controleren en bovendien na te gaan of er meer over de betreffende persoon bekend is. Dat kan plaatsvinden door direct deze lokale partners te vragen wat er bekend is over de (ex-)gedetineerde maar ook door het controleren van de informatie in een databestand. Op basis van de verzamelde informatie wordt er doorgaans vervolgens door de gemandateerd ambtenaar een adviesrapport aan de burgemeester opgesteld (zie ook paragraaf 3.3).

Een van de gemeenten hanteert een andere werkwijze. Zodra er informatie over een (ex-)gedetineerde binnenkomt vanuit het KLPD wordt die informatie gecontroleerd bij de regiopolitie. Vervolgens wordt de gecontroleerde informatie besproken met de burgemeester en doet de behandelend ambtenaar suggesties voor eventuele verdere acties. Daarnaast wordt er, via de coördinator nazorg, aan hulpverleners de opdracht gegeven om contact te leggen met de (ex-)gedetineerde. Er wordt dan bijvoorbeeld nagegaan hoe de (ex-)gedetineerde zich opstelt, hoe de contacten met reclassering verlopen, in wat voor situatie de gedetineerde terug zal keren en welke afspraken er al zijn gemaakt. Deze contacten vinden bovendien ook weer plaats in het kader van het controleren van de informatie.

Informatie-uitwisseling met het Openbaar Ministerie

De meeste gemeenten (12 van de 14) hebben de meldingen niet besproken in een formeel overleg met de officier van justitie. Tegelijkertijd geven de gemeenten wel aan dat zij zich kunnen voorstellen dat een casus met een hoog risico zou worden besproken in de lokale driehoek (officier van justitie, korpschef en burgemeester). In twee gemeenten zijn daadwerkelijk alle meldingen over de terugkeer van ex-gedetineerden besproken in deze lokale driehoek. Een van deze gemeenten gaat verder in haar contacten met het Openbaar Ministerie. In één geval is bij het vermoeden dat de gedetineerde bij vonnis een aanvullende straf opgelegd heeft gekregen, bij het Openbaar Ministerie gevraagd dit vonnis te achterhalen.

Terugkoppeling naar het KLPD

De gemeenten sturen doorgaans conform de afspraak, aan het KLPD informatie over de risico-inschatting die uiteindelijk is gemaakt en de eventuele maatregelen die uiteindelijk zijn genomen. Eén gemeente heeft dit wegens tijdgebrek niet gedaan.

In één casus vernam een gemeente via de reclassering dat de (ex-)gedetineerde bang was voor een afrekening. Deze informatie heeft de gemeente doorgegeven aan het KLPD. Dat leidde niet tot extra informatie

omdat volgens het KLPD binnen de systemen van de politie daar niets over bekend was.

Bewaren van gegevens en bewaartermijn

De binnen de informatiestroom BIVGEG verstrekte informatie wordt in alle gemeenten bewaard. Gaat het om fysiek materiaal dan gebeurt dat doorgaans in een af te sluiten kast of kluis. Digitale informatie is in eerste instantie alleen zichtbaar voor de gemandateerde personen van de gemeente. Daarbij zijn we twee uitzonderingen tegengekomen. In een van de gemeenten zijn de digitale gegevens ook zichtbaar voor de coördinator nazorg en in een ander geval wordt de informatie bewaard in een 'cliëntvolgsysteem'. In dit systeem wordt ook de informatie omtrent nazorg bijgehouden en is deze daardoor (inclusief de BIVGEG-informatie) te raadplegen door alle medewerkers van het veiligheidshuis.

Niet alle gemeenten hebben vastgesteld welke termijn zij hanteren bij het bewaren van de BIVGEG-gegevens. Waar dit wel is gedaan, worden bewaartermijnen gehanteerd variërend van negen maanden tot zes jaar. In tabel 3.1 is een overzicht gegeven. De gemiddelde bewaartermijn is twee jaar.

Tabel 3.1 Bewaartermijn BIVGEG-gegevens

Gemeente	Gehanteerde bewaartermijn
1	5 jaar
2	2 jaar
3	1 jaar
4	9 maanden
5	1 jaar
6	3 tot 6 jaar
7	1 jaar
8	1 jaar
Gemiddeld	2 jaar

Gemeenten denken eenduidig over de periode dat de gegevens bewaard dienen te worden om daar ten volle gebruik van te kunnen maken: drie tot zes jaar. Er wordt bijvoorbeeld opgemerkt dat de kans op recidive binnen een aantal jaar bij zedendelinquenten hoog is (en recidive kan leiden tot problemen in de openbare orde). Een andere gemeente merkt op dat een lange bewaartermijn noodzakelijk is om op basis van de eigen gegevens te kunnen signaleren dat een persoon gerecidiveerd heeft. Twee gemeenten geven aan zich in principe van de informatie te ontdoen nadat er advies is uitgebracht aan de burgemeester, tenzij het gaat om een risicogeval, dan vindt dossiervorming plaats.

Samenloop met nazorg

Op verschillende gebieden is er sprake van een samenloop van de BIVGEG-pilot met nazorg. Ten eerste blijkt in een kwart van de pilotgemeenten de voor BIVGEG gemandateerde ambtenaar tevens de coördinator nazorg te zijn. Ten

tweede bestaat er een samenloop van de twee informatiestromen doordat er doorgaans door de gemandateerd ambtenaar bij de coördinator navraag wordt gedaan naar meer informatie over de betrokkene. Ten derde geven alle gemeenten aan dat de informatie die in het kader van het nazorgtraject bij de gemeenten bekend is waardevolle informatie is in het kader van de BIVGEG-pilot. Zij geven daarbij aan dat (vrees voor) recidive een van de graadmeters is voor maatschappelijke onrust. Daarom is de informatie relevant in het kader van BIVGEG. De meeste gemeenten zetten informatie uit het nazorgtraject in voor openbareordedoelinden, maar beschouwen nazorg en BIVGEG als twee gescheiden processen. Sommige gemeenten integreren de beide trajecten. Volgens de meerderheid van de gemeenten heeft BIVGEG ervoor gezorgd dat de afdeling openbare orde en veiligheid en de afdeling nazorg met elkaar communiceren. Dat wordt als waardevol ervaren.

3.3 Adviesrapportages

Volwaardig advies

De gemeenten geven aan dat zij op basis van de informatie die door het KLPD en JustID wordt verstrekt geen volwaardig advies aan de burgemeester kunnen opstellen. Informatie van lokale partners, en dan met name de reclassering en politie, wordt onontbeerlijk genoemd voor het kunnen opstellen van een adequaat advies. Daarbij gaat het voornamelijk over delictinformatie, informatie over slachtoffers en persoonlijke kenmerken van de ex-gedetineerde die van invloed kunnen zijn op de openbare orde.

Risico-inschatting

Gemeenten zijn er van overtuigd dat de uiteindelijke risico-inschatting een lokale aangelegenheid moet zijn. De meeste gemeenten spreken zich uit voor een situatie waarin de uiteindelijke inschatting gemaakt wordt door de afdeling openbare orde en veiligheid, gebaseerd op informatie van en in samenspraak met lokale ketenpartners.

De reden daarvoor is dat gemeenten vinden dat lokaal de meeste informatie aanwezig is over een geval, daarnaast is de afweging volgens hen een bestuurlijke aangelegenheid en daardoor op zijn plaats bij de gemeente.

Informeren van de burgemeester

In slechts een van de gemeenten wordt de burgemeester niet over elke melding geïnformeerd. In die gemeente is de afspraak dat de burgemeester alleen wordt geïnformeerd wanneer het een risicogeval betreft (en deze mogelijk een besluit tot maatregelen dient te nemen). In alle andere gemeenten wordt de burgemeester wel over elke terugkerende ex-gedetineerde binnen de categorie BIVGEG geïnformeerd.

3.4 Maatregelen

Omdat er gedurende de pilot slechts in zeer beperkte mate sprake is geweest van concrete risicogeveallen, zijn er nauwelijks maatregelen genomen door de gemeenten. Een van de gemeenten stelt echter dat zij wel degelijk meldingen heeft gehad waarbij er sprake was van risicogeveallen, maar dat maatregelen niet nodig zijn geweest omdat zij via nazorg een dergelijke goede begeleiding verzorgen, dat *aanvullende* maatregelen niet nodig zijn.

Slechts één gemeente heeft uiteindelijk wél een concrete actie ondernomen. Naar aanleiding van de melding van een terugkerende ex-gedetineerde (veroordeeld voor een zedendelict) heeft de gemeente contact opgenomen met een woningcorporatie om na te gaan hoe de ex-gedetineerde veilig zou kunnen terugkeren. Dit zou niet in de directe omgeving van een school of speelvoorziening mogen zijn.

In een ander geval (waarbij het ging om een ex-gedetineerde veroordeeld voor doodslag) was er mogelijk sprake van verstoring van de openbare orde bij terugkeer naar de gemeente. Deze inschatting kon worden gemaakt op basis van de informatie die de regiopolitie had verstrekt. Echter, later bleek dat de gedetineerde na detentie in vreemdelingenbewaring zou worden genomen en het land zou worden uitgezet. Maatregelen waren daarom niet nodig.

Dat er waar nodig door de gemeenten ook contact opgenomen wordt met de ex-gedetineerde sluiten gemeenten niet uit. In eerste instantie wordt dat gezien als een taak van justitie of de hulpverlening. Soms kan echter een gesprek met de burgemeester een goede uitwerking hebben op zowel de ex-gedetineerde zelf als de omgeving waar deze in terugkeert. De overtuiging van enkele burgemeesters is dat daarmee (ergere) maatschappelijke onrust wordt voorkomen.

4 MAATSCHAPPELIJKE GEVOLGEN

In dit hoofdstuk worden de maatschappelijke gevolgen van de informatiestroom BIVGEG op vier onderdelen beschreven. Achtereenvolgens komen de volgende onderwerpen aan bod:

- de bevoegdheden van burgemeesters (paragraaf 4.1);
- de informatiestroom en openbare orde en veiligheid (paragraaf 4.2);
- eventuele stigmatisering van ex-gedetineerden (paragraaf 4.3);
- de invloed van en voorbereiding op media-aandacht (paragraaf 4.4).

4.1 Bevoegdheden van burgemeesters

Bij deze evaluatie van de pilot BIVGEG hebben wij burgemeesters van zeven gemeenten gesproken (voor een overzicht, zie bijlage 2) en hun gevraagd of zij vinden dat zij voldoende bevoegdheden hebben om eventueel maatregelen te nemen bij de terugkeer van een ex-gedetineerde naar de gemeente. Wanneer we in een gemeente geen burgemeester spraken, hebben we de gemandateerd ambtenaar gevraagd wat de mening van de burgemeester hierover is.

De burgemeesters van de pilotgemeenten denken niet allemaal hetzelfde over de kwestie of het lokale bestuur over voldoende bevoegdheden beschikt om daadwerkelijk de openbare orde en veiligheid te handhaven bij de terugkeer van ex-gedetineerden. Acht van de zestien burgemeesters geven aan dat zij wel degelijk over voldoende bevoegdheden beschikken om maatregelen te kunnen nemen wanneer dat nodig zou zijn, terwijl zeven van de zestien burgemeesters aangeven *niet* over voldoende bevoegdheden te beschikken.¹ Als aanvullende bevoegdheden stellen zij de volgende mogelijkheden voor: ex-gedetineerden verplicht (reclasserings)toezicht of nazorg op te leggen, of gedwongen te (laten) verhuizen (ook wanneer de ex-gedetineerde een huis bezit). Een van de gemandateerde ambtenaren stelt dat de burgemeester vindt dat hij lokale partners en instellingen zou moeten kunnen dwingen aan de behandeling dan wel terugkeer van een ex-gedetineerde medewerking te verlenen.

Tegelijkertijd wijzen enkele burgemeesters erop dat er terughoudendheid is geboden bij het gebruik van (extra) bevoegdheden. Zij wijzen erop dat een ex-gedetineerde al door justitie is gestraft en daarom niet nogmaals door het lokale bestuur dient te worden gestraft. Proportionaliteit is daarom van belang.

¹ Van één burgemeester is het onbekend of deze vindt over voldoende bevoegdheden te beschikken.

Twee gemeenten stellen dat de mogelijkheid zou moeten worden verkend om bij vonnis een maatregel op te leggen. Een voorbeeld daarvan zou zijn om ex-gedetineerden te verbieden terug te keren in een buurt waar zijn of haar slachtoffers wonen.

Informeren van andere burgemeesters

Binnen de pilot BIVGEG is het in twee gemeenten voorgekomen dat de burgemeester een burgemeester van een andere gemeente heeft geïnformeerd over de terugkeer van een ex-gedetineerde. De burgemeesters (of gemandateerde personen in het geval zij namens de burgemeester antwoorden) van dertien van de veertien andere gemeenten geven aan dat zij burgemeesters van andere gemeenten zullen inlichten wanneer de bij hen via BIVGEG bekende informatie daartoe aanleiding geeft. De burgemeesters noemen het hun bestuurlijke verantwoordelijkheid om collega's in deze zaken in te lichten.

4.2 De informatiestroom en openbare orde en veiligheid

In hoeverre de informatiestroom rondom BIVGEG daadwerkelijk bijdraagt aan het voorkomen van problemen in de sfeer van openbare orde en veiligheid is op dit moment nog niet te beoordelen. Binnen de pilot zijn er te weinig casussen geweest waarbij een eventuele verstoring van de openbare orde te verwachten was. Dat neemt niet weg dat alle gemeenten van mening zijn dat de informatiestroom een positieve invloed zal hebben op de openbare orde en veiligheid in de gemeente, omdat de ex-gedetineerden nu 'in the picture' zijn bij alle gemeenten. Via BIVGEG is er sprake van een geborgde structurele informatiestroom naar de afdelingen openbare orde en veiligheid van de gemeenten. Voorheen werden deze afdelingen van de gemeenten hoogstens incidenteel ingelicht via de informatiestroom nazorg wanneer er concrete aanwijzingen waren dat er verstoring van de openbare orde zou optreden. Daarnaast stellen de gemeenten dat de informatievoorziening completer is doordat er ook delictinformatie bekend is. Deze informatie is behulpzaam bij het inschatten van de kans op verstoring van de openbare orde en veiligheid.

4.3 Stigmatisering van ex-gedetineerden

Gemeenten erkennen het risico van stigmatisering dat de informatiestroom met zich meebrengt. De burgemeesters, gemandateerde ambtenaren, de coördinatoren nazorg en de politiefunctionarissen die we in het kader van dit onderzoek hebben gesproken, geven tegelijkertijd allemaal aan dat de informatiestromen over ex-gedetineerden niet of slechts in zeer beperkte mate daadwerkelijk stigmatisering van de ex-gedetineerden tot gevolg heeft. De gemeenten geven aan dat de eventuele stigmatisering van ex-gedetineerden sterk afhankelijk is van de mate waarin het vrijkomen van de gedetineerde

bekend wordt gemaakt door henzelf. Een van de gemeenten wijst er bijvoorbeeld op dat stigmatisering evident zou zijn wanneer zij een buurt zou informeren over de vestiging van een veroordeelde zedendelinquent. Omdat gemeenten dergelijke maatregelen niet zomaar in zullen zetten zal de stigmatisering van ex-gedetineerden naar mening van de gesprekspartners beperkt zijn. Daarnaast wijzen de respondenten op het gegeven dat de informatiestroom een veilige terugkeer van de ex-gedetineerde in de maatschappij dient te bevorderen en daarom ook in het belang van de ex-gedetineerde is.

Er zijn bij de gemeenten geen signalen binnengekomen van personen die zich gestigmatiseerd voelen. Daarbij dient opgemerkt te worden dat de (ex-)gedetineerden gedurende de onderzoeksperiode, anders dan beoogd, niet door justitie over de informatieverstrekking zijn geïnformeerd.

4.4 Media-aandacht

Geen van de gemeenten heeft binnen de pilot te maken gehad met media-aandacht voor een casus uit de BIVGEG-informatiestroom. Dat maakt het niet mogelijk om de ervaringen van de gemeenten daarbij op te tekenen. Wel hebben de gemeenten aangegeven dat zij het idee hebben door de informatiestroom beter voorbereid te zijn op eventuele media-aandacht en de mate waarin er bij media-aandacht andere beslissingen of maatregelen zullen worden genomen. Wat betreft dat laatste punt kunnen een aantal gemeenten putten uit ervaringen van vóór de BIVGEG-pilot.

De gemeenten geven aan dat zij verwachten beter voorbereid te zijn op eventuele media-aandacht doordat zij via de BIVGEG meer informatie over een ex-gedetineerde tot hun beschikking hebben. Ook de langere voorbereidingstijd speelt daarbij een rol. Daarbij komt dat burgemeesters al nagedacht hebben over de casus en of daarbij maatregelen nodig zijn. Dit maakt het voor hen eenvoudiger de media te woord te staan. De meeste gemeenten denken bij voorbaat, al dan niet in een gestructureerd overleg (bijvoorbeeld een 'communicatiedriehoek'), na over mogelijke media-aandacht en eventuele maatregelen die daarom nodig zijn.

De gemeenten geven verder aan dat zij proberen te voorkomen dat media-aandacht invloed heeft op het beleid van de gemeente. Keuzes die het lokale bestuur maakt, dienen zo zuiver mogelijk te worden gehouden en niet te worden beïnvloed door de media. Dit laat onverlet dat eventuele media-aandacht kan leiden tot een intensievere voorbereiding van de terugkeer van de ex-gedetineerde. Enkele burgemeesters geven aan dat zij alleen verantwoording schuldig zijn aan de gemeenteraad. De media krijgen hetzelfde verhaal als de raad.

Vier gemeenten geven echter aan dat media-aandacht wel degelijk invloed heeft op de maatregelen die worden genomen. Deze gemeenten stellen dat media-aandacht escalerend kan werken en er daardoor maatschappelijke onrust kan ontstaan. Daarom leidt meer media-aandacht direct tot meer maatregelen van de gemeente.

Een van de burgemeesters wijst er voorts op dat de gemeente in de media wordt afgerekend op datgene wat de gemeente heeft ondernomen in een zaak. Daarom zal er in zaken met media-aandacht ook meer worden ondernomen door de gemeenten.

De gemeenten die voordat de BIVGEG-pilot liep, te maken hebben gehad met media-aandacht bij de terugkeer van een ex-gedetineerde geven aan dat er in de zaken veel meer is gebeurd dan uiteindelijk in de media terecht is gekomen, maar dat de gemeente de media-aandacht niet verder willen voeden. Het blijft bij het informeren over de feiten die zijn voorgevallen. Deze gemeenten geven bovendien aan dat zij de maatregelen die zij hebben genomen zo min mogelijk hebben laten beïnvloeden door de media-aandacht. Een van de gemeenten geeft verder aan dat media-aandacht in een concrete casus zo complicerend was, dat ingezette maatregelen niet langer konden doorgaan omdat de daarbij hulpverlenende instanties 'de handen van de zaak' trokken.

5 JURIDISCHE IMPLICATIES

In dit hoofdstuk beschrijven we de juridische implicaties van het project BIVGEG voor de uitvoeringsorganisaties DJI, JustID en KLPD en de aan de pilot deelnemende gemeenten. Dat doen we aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

- In welke mate houden gemeenten zich aan de eisen die voortvloeien uit de Machtiging die aan JustID is afgegeven en welke problemen komen zij tegen om zich aan de Machtiging te houden? (paragraaf 5.1);
- Hoe past de informatiestroom na de pilot in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (WJSG)? (paragraaf 5.2);
- Hoe verloopt de informatie-uitwisseling in relatie tot de wettelijke kaders? (paragraaf 5.3).

5.1 Machtiging

In deze paragraaf bespreken we artikelsgewijs de eisen die voortvloeien uit de Machtiging die aan JustID is afgegeven en de mate waarin gemeenten zich daaraan houden.

Artikel 1 van de Machtiging regelt de toestemming tot het verstrekken van justitiële gegevens en bakent de artikelnummers af waarover gemeenten geïnformeerd mogen worden. Voor een deel van deze artikelnummers geldt dat er pas informatie zal worden verstrekt zodra het onvoorwaardelijke deel van de opgelegde vrijheidsbenemende straf of maatregel een jaar of langer belooft. In het onderzoek is gebleken dat in ten minste twee gevallen een gemeente is geïnformeerd over de terugkeer van een ex-gedetineerde veroordeeld voor een geweldsincident, maar die veel korter dan twaalf maanden gedetineerd is geweest. In deze twee gevallen bleek de duur van de detentie eenmaal zes maanden en eenmaal twee maanden. Dit kunnen echter gevallen zijn waarbij de opgelegde straf een jaar of langer betrof, maar de gedetineerden eerder zijn vrijgekomen.

Artikel 2 gaat in op de verstrekking van gegevens aan de burgemeester en het KLPD. Deze gegevens mogen door deze partijen slechts voor het doel gebruikt worden waarvoor zij verstrekt zijn en om verantwoording af te leggen. Er zijn geen aanwijzingen dat burgemeesters of het KLPD de justitiële gegevens voor andere doeleinden gebruiken.

Artikel 3 regelt dat de termijn van gegevensverstrekking niet langer dan drie maanden voor invrijheidstelling bedraagt en dat de verschillende partijen contactpersonen aanwijzen om de taken die verband houden met BIVGEG uit te voeren. Artikel 3 wordt nageleefd.

Het vierde artikel stelt dat de betrokkene voorafgaand aan de verstrekking van gegevens geïnformeerd wordt over deze verstrekking. Uiteindelijk is besloten alle gedetineerden per folder te informeren over BIVGEG. Dit voorkomt een stigmatiserende werking van het project. Gedurende de onderzoeksperiode is aan gemeenten informatie over terugkerende gedetineerden verstrekt zonder dat de gedetineerden hiervan op de hoogte waren. Het desbetreffende werkproces was in de praktijk niet operationeel.

Artikel 5 regelt de bewaartermijn van de gegevens die de burgemeester en het KLPD in acht moeten nemen. Deze wordt, als er geen maatregelen getroffen worden, op negen maanden gesteld. Wanneer er wel maatregelen worden getroffen is een bewaartermijn van vijf jaar geoorloofd om verantwoording te kunnen afleggen. Zowel gemeenten als het KLPD geven aan dat negen maanden een korte termijn is. Gemeenten zouden de gegevens ongeveer drie tot zes jaar willen bewaren (zie ook hoofdstuk 3). Het KLPD ziet een discrepantie bij het verstrekken van de gegevens aan de politiekorpsen. Zodra de politiekorpsen de gegevens invoeren, vallen deze onder de Wet politiegegevens en staat de bewaartermijn op vijf jaar. Het KLPD mag dezelfde gegevens negen maanden bewaren.

Artikel 6 gaat in op de toegankelijkheid van derden tot de gegevens. Anderen dan de aangewezen contactpersonen hebben slechts toegang tot de gegevens voor zover dat strikt noodzakelijk is voor de verwerking en het beheer van de gegevens. In hoofdstuk 3 schreven we al dat in een van de gemeenten de digitale gegevens ook zichtbaar zijn voor de coördinator nazorg en dat in een ander geval de informatie wordt bewaard in een 'cliëntvolgsysteem'. In dit systeem wordt ook de informatie omtrent nazorg bijgehouden en deze is daardoor (inclusief de BIVGEG-informatie) te raadplegen door alle medewerkers van het veiligheidshuis. Deze gang van zaken is in strijd met het bepaalde in artikel 6.

Het tweede lid van artikel 6 wijst erop dat de aangewezen contactpersonen zich zo veel mogelijk van andere aangelegenheden met betrekking tot de betrokkene moeten onthouden, voorzover zij gegevens over deze betrokkene hebben ontvangen. Die laatste bepaling staat op gespannen voet met de dubbelfunctie die een kwart van de gemandateerde ambtenaren vervult als coördinator nazorg. Als coördinator nazorg houden zij zich namelijk bezig met de betrokkenen vanuit een zorgcontext. Deze insteek verschilt sterk van de openbareordeaanpak die BIVGEG veronderstelt.

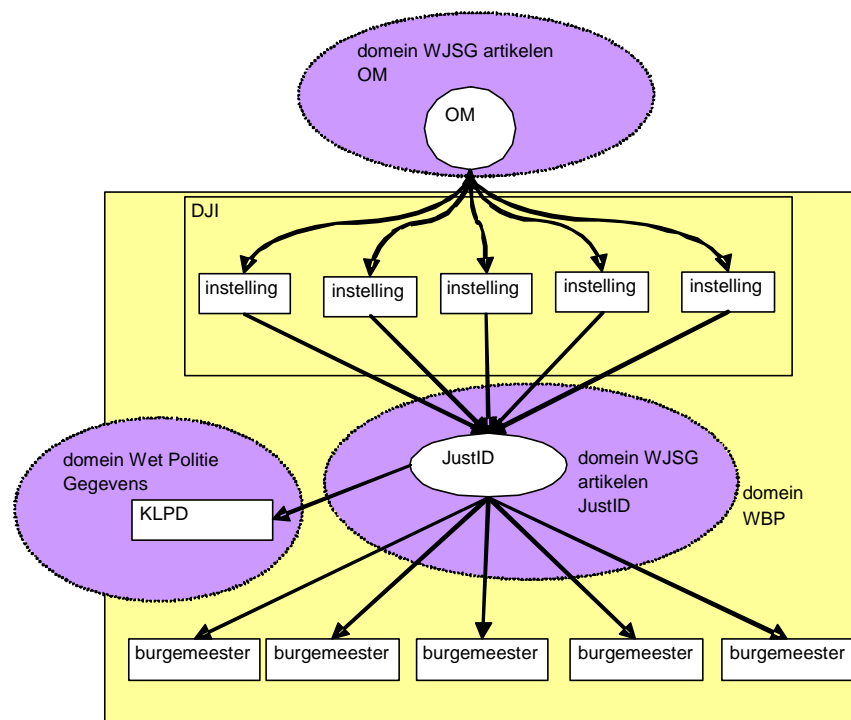
Verdere verstrekking van de gegevens aan de ketenpartners in het kader van nazorg is op grond van het derde lid van artikel 7 eveneens niet toegestaan. De gegevens mogen niet voor andere doeleinden gebruikt worden dan waarvoor zij verstrekt zijn, zijnde het tegengaan van openbare ordeverstoringen. Het eerste doel van het traject nazorg is hulpverlening aan de betrokkene. Hoewel verminderen van recidive en daarmee maatschappelijke onrust als een subdoel kan worden aangemerkt is het de vraag of de gegevens op basis van deze bepaling in het kader van nazorg verstrekt

mogen worden. Dit gebeurt in veel gemeenten wel. Lid 4 van hetzelfde artikel stelt dat onder andere schriftelijk vastgelegd dient te worden aan wie en met welk doel gegevens verstrekt zijn. Er is ons niet gebleken dat dergelijke registraties in de desbetreffende gemeenten bestaan.

5.2 BIVGEG en WJSG

In de informatieverstrekking in het kader van BIVGEG komen drie wettelijke regimes samen. De Wet bescherming persoonsgegevens (WBP) is de algemene 'privacywet'. Deze wet geldt voor burgemeesters, DJI, de justitiële inrichtingen en, behoudens de justitiële documentatie en de persoonsdossiers, voor JustID. Daarnaast is er de WJSG. Deze wet geldt voor de verwerking van strafvorderlijke gegevens door het OM, voor het overige geldt de WBP. De Wet politiegegevens (WPG) geldt voor de politie. Schematisch ziet de reikwijdte van de verschillende relevante wetten er als volgt uit¹:

Figuur 5.1 Schematische weergave wetgeving



Hoe de BIVGEG-informatiestroom een plaats kan krijgen in de WJSG is in dit stadium nog moeilijk te zeggen. Uit de evaluatie van de pilot blijkt dat alle partijen goed uit de voeten denken te kunnen met het besluit, zoals in de vorige paragraaf besproken. Het ligt voor de hand om daarbij aan te sluiten.

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

5.3 Wettelijke kaders informatie-uitwisseling

In gesprekken met gemeenten over de wettelijke kaders is vaak de veronderstelling dat deze voldoende aanwezig zijn in de vorm van het besluit dat aan de pilot ten grondslag ligt. Sommige gemeenten wijzen er daarbij wel op dat dit besluit niet altijd de praktijk weerspiegelt. Gemandateerde ambtenaren delen sommige stukken informatie niet met nazorg omdat dit strikt genomen volgens de regels niet mag. Dit leidt tot vreemde situaties aangezien doorgaans het dossier van de gedetineerde in kwestie voor alle betrokkenen een bekend gegeven is. De gemeenten met een veiligheidshuis stellen de informatie bovendien te mogen delen op grond van het daartoe opgestelde convenant tussen de ketenpartners.

6 KOSTEN

In dit hoofdstuk beschrijven we de kosten van de huidige pilot BIVGEG voor de uitvoeringsorganisaties DJI, JustID en KLPD (paragraaf 6.1) en de aan de pilot deelnemende gemeenten (paragraaf 6.2).

6.1 DJI, JustID en KLPD

DJI geeft aan dat de kosten die gemoeid zijn met de pilot BIVGEG in de beginfase relatief hoog waren. Dat had te maken met het gegeven dat het aanvankelijk veel werk kostte om de *queries*¹ te maken. In 2009 heeft de pilot BIVGEG DJI ongeveer 35.000 euro gekost. Op dit moment hoeven deze queries alleen nog maar beheerd te worden en zijn er verwerkingskosten. Daarmee zijn de kosten fors lager. DJI noemt de informatiestroom via BIVGEG 'zeker geen dagtaak'.

Het KLPD stelt op dit moment ongeveer een uur per casus bezig te zijn. Omdat niet alleen de cases van de pilotgemeenten worden gecheckt (maar bijvoorbeeld ook die van de G4) komt de totale tijdbesteding uit op 1,6 fte. Op dit moment werkt de KLPD kosteloos mee aan de pilot. Wat de kosten van de informatiestroom bij een eventuele landelijke uitrol zullen zijn, kan het KLPD niet voorspellen. Het KLPD stelt dat dit in sterke mate afhankelijk is van de wijze waarop de eventuele landelijke uitrol zal worden vormgegeven.

Voor de uitvoering van het proces door JustID is momenteel 2 fte nodig. Daarbij zijn ook de uren van een jurist geteld, die JustID in het kader van de informatiestroom BIVGEG beschikbaar stelde. De dienst stelt dat de tijdsinvestering groot is doordat er veel menselijke handelingen nodig zijn en de processen nog niet geautomatiseerd zijn. Als bij een verdere uitrol van de pilot ook over andere ex-gedetineerden informatie wordt uitgewisseld, betekent dat een grotere tijdsinvestering.

6.2 Gemeenten

6.2.1 Kosten in de pilot

De tijd die een gemeente besteedt aan een geval verschilt sterk. Eén gemeente schat tien minuten bezig te zijn met een geval, een andere gemeente twee dagen. Gemiddeld is een gemeente ongeveer zes uur bezig met een geval waarbij geen risico voor de openbare orde blijkt te zijn. Gaat het

¹ Een query is een opdracht die aan een database wordt gegeven om een bepaalde actie uit te voeren, die ook potentieel gegevens teruggeeft.

wel om een risicogeval, dan is een gemeente gemiddeld zestien uur kwijt (zie tabel 6.1).

Tabel 6.1 Gemiddeld besteedde tijd per geval

Gemeente	Gemiddelde tijd geen risicogeval	Gemiddelde tijd risicogeval
1	16 uur	Onbekend
2	8 uur	Onbekend
3	8 uur	20 uur
4	1,5 tot 2 uur	Onbekend
5	8 uur	Onbekend
6	12 uur	Onbekend
7	10 minuten	2 uur
8	5 uur	10 uur
9	1 tot 1,5 uur	Onbekend
10	2 uur	40 uur
11	8 uur	Onbekend
12	2 tot 3 uur	'Veel meer'
13	4 tot 5 uur	8 uur
Gemiddeld	6 uur	16 uur

Factoren die gemeenten noemen als bepalend voor de hoeveelheid tijd die zij aan een geval kwijt zijn, zijn:

- de aard van het geval (zedes of geweld);
De meeste gemeenten geven aan dat er in het algemeen meer maatschappelijke onrust wordt verwacht bij terugkeer van een zedendelinquent. Het voorbereiden van de komst van een ex-gedetineerde met een zedenverleden kost daarom (naar verwachting) meer tijd dan de komst van een ex-gedetineerde die een geweldsdelict pleegde.
- het verwachte openbareorderisico;
Alle gemeenten noemen het verwachte openbareorderisico als factor die bepalend is in de tijdbesteding aan een geval. Zoals tabel 6.1 al laat zien is het voor veel gemeenten moeilijk in te schatten hoeveel tijd ze meer besteden aan een risicogeval. Dit zal waarschijnlijk ook van geval tot geval sterk verschillen.
- de beschikbaarheid van informatie;
De gemandateerde personen zijn afhankelijk van derde partijen die hen van informatie voorzien. Deze informatie is niet altijd bij alle ketenpartners meteen beschikbaar. Soms worden systemen bevraagd, maar het komt ook voor dat een deel van de informatie kennis van specifieke personen betreft. In het laatste geval kan het voorkomen dat het langer duurt tot de informatie beschikbaar is voor de gemandateerde personen.
- de mate waarin er door andere partijen maatregelen worden genomen;
Wanneer er bijvoorbeeld al sprake is van reclasseringstoezicht, toezicht door een daderagent (in het geval van veelplegers) of wanneer er allerlei trajecten in het kader van nazorg zijn uitgezet, dan schatten de gemeenten in dat zij minder tijd kwijt zullen zijn aan een geval.

Naast de tijdbesteding zijn er voor gemeenten soms ook aanvullende kosten. Daarbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan het inkopen van reclasserings-toezicht door een gemeente als dit nodig is. Dergelijke kosten zijn echter nog door geen van de pilotgemeenten in het kader van de pilot BIVGEG gemaakt, omdat dergelijke risicogeveallen tot op heden uitbleven.

6.2.2 Inschatting van de kosten bij een landelijke uitrol

Al de gemeenten geven om te beginnen aan dat het lastig is, zo niet onmogelijk, om een schatting te maken van de kosten bij een landelijke uitrol van het project. De verwachting is dat meer meldingen zullen leiden tot een aanmerkelijke toename van de tijdbesteding. Echter, de meeste gemeenten verwachten ook dat er een zekere mate van routine in het werk kan komen, waardoor er tijdwinst kan worden geboekt. Kortom: de tijdsinvestering voor een individuele melding zal waarschijnlijk minder worden, maar de toestroom van informatie over andere categorieën ex-gedetineerden zal zorgen voor een grotere tijdsinvestering.

7 BEANTWOORDING VAN DE ONDERZOEKSVRAGEN

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen kort beantwoord. We verwijzen naar het volgende hoofdstuk voor de conclusies van het onderzoek.

1. In welke mate is de informatie voldoende juist en betrouwbaar?

De gemeenten geven aan dat de informatie die via de informatiestroom BIVGEG bij hen terechtkomt, op het terugkeeradres na, over het algemeen juist en betrouwbaar is. In de gevallen tot nu toe, blijkt er echter zeker in vijf zaken sprake te zijn van een onjuiste einddatum detentie. De gedetineerde werd daarvan een keer bij vonnis gedwongen opgenomen en een keer was de gedetineerde in kwestie al vrij. Daarnaast zijn er drie gevallen bekend waarin de gedetineerde al eerder en onder elektronisch toezicht buiten de penitentiaire inrichting verblijft. Formeel is dit een vorm van detentie, maar in de praktijk bestaat wel de mogelijkheid dat (familie van) slachtoffers de gedetineerde op straat treffen.

2. In welke mate komt het GBA-adres dat wordt gebruikt overeen met het feitelijke adres waar ex-gedetineerde naar terugkeert?

Het GBA-adres dat wordt gebruikt bij het informeren van gemeente over het vrijkomen van de ex-gedetineerde (de facto het adres waar de gedetineerde voor detentie stond ingeschreven) komt vaak niet overeen met het feitelijk terugkeeradres. Een overzicht:

Tabel 7.1 Aantal meldingen en aantal maal GBA-adres onjuist per gemeente

Gemeente	Aantal meldingen	GBA-adres niet gelijk aan terugkeeradres
Almere	8 meldingen	5 maal
Amersfoort	3 meldingen	0 maal
Roermond	3 meldingen	2 maal
Leeuwarden	6 meldingen	2 maal
Schiedam	3 meldingen	1 maal
Zwolle	2 meldingen	1 maal
Tilburg	4 meldingen	2 maal
Breda	5 meldingen	1 maal
Utrecht	5 meldingen	4 maal
Zoetermeer	2 meldingen	2 maal
Maastricht	2 meldingen	1 maal
Enschede	3 meldingen	1 maal
Eindhoven	12 meldingen	0 maal
Westland	2 meldingen	1 maal
Totaal	60 meldingen¹	23 maal

¹ In de tabel is het aantal meldingen dat de gemeente op het moment van de audit heeft gehad, gebruikt.

Uit het overzicht is af te leiden dat in ongeveer 38 procent van de gevallen het gebruikte terugkeeradres niet gelijk is aan het feitelijk terugkeeradres. Van de 23 gevallen waarbij het GBA-adres en het terugkeeradres niet overeenkwamen, bleek de ex-gedetineerde in veertien gevallen in een andere gemeente terug te keren, in drie gevallen een ander adres te hebben binnen de gemeente, in drie gevallen in vreemdelingenbewaring te zijn genomen en in een geval aanvullend TBS opgelegd te hebben gekregen. In twee gevallen blijkt de verdachte geen vaste woon- of verblijfplaats te hebben.

3. In welke mate komen de aantallen overeen met de verwachtingen uit het eindrapport van fase 1?

In onderstaande tabel is een overzicht gegeven van de ramingen en de realisatie van het aantal terugkerende ex-gedetineerden per gemeente per week.

Tabel 7.2 Raming en werkelijk aantal terugkerende gedetineerden, per pilotgemeente per week

	Aantal per week realisatie	Aantal per week raming
Almere	0,32	0,31
Amersfoort	0,23	0,24
Breda	0,20	0,29
Eindhoven	0,38	0,36
Enschede	0,12	0,27
Groningen	0,35	0,31
Hoogeveen	0,12	0,09
Leeuwarden	0,23	0,16
Maastricht	0,17	0,20
Roermond	0,09	0,09
Schiedam	0,09	0,13
Tilburg	0,29	0,35
Utrecht	0,40	0,51
Westland	0,03	0,17
Wijk bij Duurstede	0,00	0,04
Zoetermeer	0,09	0,20
Zwolle	0,09	0,20

Bron: ministerie van Justitie, cijfers tot 23 maart 2010

Het aantal terugkerende ex-gedetineerden per gemeente komt over het algemeen overeen met de ramingen van het ministerie van Justitie. De correlatiecoëfficiënt tussen de realisatiecijfers en de ramingen bedraagt 0,85. Veel gemeenten hadden echter meer gevallen verwacht. Die gevallen zijn uitgebleven, mede doordat de informatiestroom rond tbs en verlof nog niet operationeel was.

4. Hoe werkt de zaaks- versus persoonsinformatie uit in de pilot. Wat is de invloed van het bestaande systeem van DJI op de kwaliteit van de informatie?

Er is geen invloed van de informatie uit het bestaande systeem van DJI op de kwaliteit van de informatie. De informatie die DJI verstrekt aan JustID wordt door JustID op juistheid gecontroleerd. Vooral de gegevens die DJI uiteindelijk via de gedetineerde zelf heeft verkregen, blijken in de praktijk onjuist. JustID corrigeert deze informatie echter op basis van haar informatiebronnen.

5. In welke mate houden gemeenten zich aan de eisen die voortvloeien uit de Machtiging die aan JustID is afgegeven en welke problemen komen zij tegen om zich aan de Machtiging te houden?

Gedurende de onderzoeksperiode is aan gemeenten informatie over terugkerende gedetineerden verstrekt zonder dat de gedetineerden hiervan op de hoogte waren. Het desbetreffende werkproces was in de praktijk niet operationeel. Dit is in strijd met het bepaalde in de Machtiging.

Daarnaast is de toegankelijkheid van derden tot de gegevens een knelpunt. Volgens de Machtiging is toegang van anderen tot de gegevens slechts toegestaan voor zover dat noodzakelijk is met het oog op een goed beheer van de gegevens. In sommige gemeenten hebben alle medewerkers van het veiligheidshuis toegang tot de informatie.

In de Machtiging wordt ook bepaald dat aangewezen contactpersonen zich zo veel mogelijk van andere aangelegenheden met betrekking tot de betrokkene moeten onthouden, voorzover zij gegevens over deze betrokkene hebben ontvangen. Deze bepaling staat op gespannen voet met de dubbelfunctie die een kwart van de gemandateerde ambtenaren vervult als coördinator nazorg. Als coördinator nazorg houden zij zich namelijk bezig met de betrokkenen vanuit een zorgcontext. Deze insteek verschilt sterk van de openbareordeaanpak die BIVGEG veronderstelt.

Verdere verstrekking van de gegevens aan de ketenpartners in het kader van nazorg is op grond van de Machtiging eveneens niet toegestaan. De gegevens mogen niet voor andere doeleinden gebruikt worden dan waarvoor zij verstrekt zijn, zijnde het tegengaan van openbareordeverstoringen. Het eerste doel van het traject nazorg is hulpverlening aan de betrokkene. Hoewel verminderen van recidive en daarmee maatschappelijke onrust als een subdoel kan worden aangemerkt, is het de vraag of de gegevens op basis van deze bepaling in het kader van nazorg verstrekt mogen worden. Dit gebeurt in veel gemeenten wel.

Ten slotte wordt in de Machtiging gesteld dat onder andere schriftelijk vastgelegd dient te worden aan wie en met welk doel gegevens verstrekt zijn. Er is ons niet gebleken dat dergelijke registraties in de desbetreffende gemeenten bestaan.

6. Hoe past de informatiestroom na de pilot in de WJSG?

Hoe de BIVGEG-informatiestroom een plaats kan krijgen in de WJSG is in dit stadium nog moeilijk te zeggen. Uit de evaluatie van de pilot blijkt dat alle partijen goed uit de voeten denken te kunnen met het besluit, zoals in de vorige paragraaf besproken. Het ligt voor de hand om daarbij aan te sluiten.

7. Is dan het KLPD in staat om individuele beoordelingen te geven ten behoeve van de gemandateerde persoon in plaats van samen met de gemandateerde persoon?

Het KLPD stelt dat het rapport dat aan de gemeenten gestuurd wordt, nadrukkelijk een informatierapport is en geen advies. Het KLPD stelt ook geen advies te kunnen geven omdat er niet met de lokale ketenpartners wordt gesproken. De uiteindelijke inschatting moet daarom in de gemeente worden gemaakt.

8. Hoe wordt bij gemeenten omgegaan met de samenhang van deze informatie stroom met de informatiestroom inzake Nazorg?

Alle gemeenten geven aan dat de informatie die in het kader van het nazorgtraject bij de gemeenten bekend is, waardevolle informatie is in het kader van de BIVGEG-pilot. Zij geven daarbij aan dat (vrees voor) recidive een van de graadmeters is voor maatschappelijke onrust. Daarom is de informatie relevant in het kader van BIVGEG. De meeste gemeenten zetten informatie uit het nazorgtraject in voor openbareordedoelinden, maar beschouwen nazorg en BIVGEG als twee gescheiden processen. Sommige gemeenten integreren de beide trajecten. Volgens de meerderheid van de gemeenten heeft BIVGEG ervoor gezorgd dat de afdeling openbare orde en veiligheid en de afdeling nazorg met elkaar communiceren. Dat wordt als waardevol ervaren.

9. Is er voldoende informatie beschikbaar in de informatiestroom en binnen het domein van Justitie om een advies op te stellen ten behoeve van de burgemeester?

De gemeenten geven aan dat zij op basis van de informatiestroom BIVGEG, zoals die ze via JustID en het KLPD bereikt, niet in staat zijn om een advies aan de burgemeester op te stellen. Lokale informatie is daarvoor onontbeerlijk. Daarbij gaat het voornamelijk over delictsinformatie, informatie over slachtoffers en persoonlijke kenmerken van de ex-gedetineerde die van invloed kunnen zijn op de openbare orde.

Deze informatie is volgens de gemeenten grotendeels beschikbaar bij DJI, JustID en KLPD. Indien die informatie verstrekt zou worden, zouden de gemeenten in staat zijn om een risico-inschatting te maken op basis van informatie binnen het domein van Justitie.

10. Vinden gemeenten dat zij de informatie op tijd krijgen en hebben zij binnen het tijdsframe voldoende mogelijkheid om een advies op te stellen?

Dertien van de veertien gemeenten waar zich gevallen voordeden, geven aan dat de informatie over terugkerende ex-gedetineerden ruim op tijd komt om op basis daarvan een advies aan de burgemeester te kunnen opstellen. Drie van deze gemeenten geven echter aan dat de informatie, als het aankomt op het daadwerkelijk nemen van maatregelen om openbareordeproblemen bij de terugkeer van de ex-gedetineerde te voorkomen, te laat bij de gemeenten binnenkomt. Zo wordt het bijvoorbeeld als erg lastig ingeschat om, indien nodig, op korte termijn alternatieve huisvesting te regelen voor de ex-gedetineerde. Daadwerkelijke problemen met het nemen van maatregelen als gevolg van een te korte tijdsperiode, hebben zich in deze gemeenten niet voorgedaan.

In een van de gemeenten deed zich een geval voor waarbij er veel tijd verstreek voordat er informatie over de (ex-)gedetineerde beschikbaar werd gesteld door het KLPD. Nadat de informatie was verstrekt leidde dat tot nadere informatievragen. Op een gegeven moment was de ex-gedetineerde al teruggekeerd in de gemeente en was men nog bezig met het verzamelen van informatie.

11. Hoe vaak komt het voor dat burgemeesters collega's willen informeren?

Binnen de pilot BIVGEG is het in twee gemeenten voorgekomen dat de burgemeester een burgemeester van een andere gemeente heeft geïnformeerd over de terugkeer van een ex-gedetineerde. De burgemeesters (of gemandateerde personen in het geval zij namens de burgemeester antwoorden) van dertien van de veertien andere gemeenten geven aan dat zij burgemeesters van andere gemeenten zullen inlichten wanneer de bij hen via BIVGEG bekende informatie daartoe aanleiding geeft. De burgemeesters noemen het hun bestuurlijke verantwoordelijkheid om collega's in deze zaken in te lichten.

12. Wat is de meest optimale plek voor een risico-inschatting van ex-delinquenten?

Gemeenten zijn er van overtuigd dat de uiteindelijke risico-inschatting een lokale aangelegenheid moet zijn. De meeste gemeenten spreken zich uit voor een situatie waarin de uiteindelijke inschatting gemaakt wordt door de afdeling openbare orde en veiligheid, gebaseerd op informatie van en in samenspraak met lokale ketenpartners.

De reden daarvoor is dat gemeenten vinden dat lokaal de meeste informatie aanwezig is over een geval, daarnaast is de afweging volgens hen een bestuurlijke aangelegenheid en daardoor op zijn plaats bij de gemeente.

13. Hoe lang moet de informatie bij gemeenten worden bewaard om enerzijds effectief te zijn en anderzijds de gevoelige informatie niet te lang te bewaren?

Gemeenten denken eenduidig over de periode dat de gegevens bewaard dienen te worden om daar ten volle gebruik van te kunnen maken: drie tot zes jaar. Er wordt bijvoorbeeld opgemerkt dat de kans op recidive binnen een aantal jaar bij zedendelinquenten hoog is (en recidive kan leiden tot problemen in de openbare orde). Een andere gemeente merkt op dat een lange bewaartermijn noodzakelijk is om op basis van de eigen gegevens te kunnen signaleren dat een persoon gerecidiveerd is. Twee gemeenten geven aan zich in principe van de informatie te ontdoen nadat er advies is uitgebracht aan de burgemeester, tenzij het gaat om een risicogeval, dan vindt dossiervorming plaats.

14. Kennen gemeenten alle verschillende informatiestromen rondom (ex-)gedetineerden?

Alle pilotgemeenten kennen en gebruiken de andere informatiestroom over ex-gedetineerden, namelijk die rondom nazorg.

15. Zijn betrokken personen bij DJI, JustID, KLPD en gemeenten tevreden over de bereikbaarheid en de bereikbaarheidsgegevens van betrokken partijen?

Alle betrokken personen bij DJI, JustID, KLPD en gemeenten geven aan tevreden, zo niet zeer tevreden, te zijn over de bereikbaarheid en de bereikbaarheidsgegevens van betrokken partijen.

16. Hoe kan in de structurele situatie worden gemeten of de informatiestroom bijdraagt aan het voorkomen van verstoringen in de sfeer van openbare orde en veiligheid?

In de pilotfase is sprake van een experimentele situatie, omdat sommige gemeenten wel informatie ontvangen en andere niet. Vergelijking van openbareordeproblemen na terugkeer van gedetineerden in beide typen gemeenten, zou informatie moeten opleveren over de effectiviteit van de informatiestroom. Hiervoor is een voldoende groot volume aan informatieverstrekkingen nodig, zodat de (statistische) power voldoende groot is. Dit hangt af van de duur van de pilot en van mogelijke toetreding van andere gemeenten.

17. Vinden burgemeesters dat zij voldoende bevoegdheden hebben?

De burgemeesters van de pilotgemeenten denken niet allemaal hetzelfde over de kwestie of het lokale bestuur over voldoende bevoegdheden beschikt om daadwerkelijk de openbare orde en veiligheid te handhaven bij de terugkeer van ex-gedetineerden. Acht van de zestien burgemeesters geven aan dat zij wel degelijk over voldoende bevoegdheden beschikken om maatregelen te kunnen nemen wanneer dat nodig zou zijn, terwijl zeven van de zestien burgemeesters aangeven *niet* over voldoende bevoegdheden te beschikken.

18. In welke mate werkt de informatiestroom stigmatiserend voor terugkerende delinquenten?

Gemeenten erkennen het risico van stigmatisering dat de informatiestroom met zich meebrengt. De burgemeesters, gemandateerde ambtenaren, de coördinatoren nazorg en de politiefunctionarissen die we in het kader van dit onderzoek hebben gesproken, geven tegelijkertijd allemaal aan dat de informatiestromen over ex-gedetineerden niet of slechts in zeer beperkte mate daadwerkelijk stigmatisering van de ex-gedetineerden tot gevolg heeft. Daarnaast wijzen de respondenten op het gegeven dat de informatiestroom een veilige terugkeer van de ex-gedetineerde in de maatschappij dient te bevorderen en daarom ook in het belang van de ex-gedetineerde is.

19. Wat is de definitieve inschatting van kosten bij de uitvoeringsorganisaties JustID, DJI en het KLPD?

Voor de uitvoering van het proces door JustID is momenteel 2 fte nodig. Daarbij zijn ook de uren van een jurist geteld, die JustID in het kader van de informatiestroom BIVGEG beschikbaar stelde. Als bij een verdere uitrol van de pilot ook over andere ex-gedetineerden informatie wordt uitgewisseld, betekent dat een grotere tijdsinvestering. DJI geeft aan dat de kosten die gemoeid zijn met de pilot BIVGEG in de beginfase relatief hoog waren. In 2009 heeft de pilot BIVGEG DJI ongeveer 35.000 euro gekost. Op dit moment zijn de kosten fors lager. DJI noemt de informatiestroom via BIVGEG 'zeker geen dagtaak'. De pilot betekent op dit moment voor het KLPD een tijdbesteding van 1,6 fte. Daarbij dient rekening te worden gehouden dat de dienst ook de cases van enkele gemeenten die niet aan de pilot meedoen, checkt. Wat de kosten van de informatiestroom bij een eventuele landelijke uitrol zullen zijn, kan het KLPD niet voorspellen. Zij stellen dat dit in sterke mate afhankelijk is van de wijze waarop de eventuele landelijke uitrol zal worden vormgegeven.

20. Kosten bij gemeenten van de gevalsbehandeling op basis van de inschatting door gemeenten zelf.

De tijd die een gemeente besteedt aan een geval verschilt sterk. Een gemeente schat tien minuten bezig te zijn met een geval, een andere gemeente twee dagen. Gemiddeld is een gemeente ongeveer zes uur bezig met een geval waarbij geen risico voor de openbare orde blijkt te zijn. Gaat het wel om een risicogeval, dan is een gemeente gemiddeld zestien uur kwijt.

21. Wat is de noodzakelijke inzet van de verschillende betrokken organisaties?

De gemeenten geven aan dat de minimale noodzakelijke inzet bij een casus gelijk staat aan de tijdsbesteding bij een geval zonder risico. Ook de noodzakelijke inzet bij gemeenten komt daarmee gemiddeld op zes uur per casus. De inzet van het KLPD per casus betreft gemiddeld een uur. Het KLPD geeft aan dat deze tijdsinvestering ook minimaal nodig is om uiteindelijk het informatierapport te kunnen opstellen. Er is geen informatie bekend over de noodzakelijke inzet van JustID en DJI per casus.

8 CONCLUSIES EN DISCUSSIE

BIVGEG heeft als doelstelling het verbeteren van de informatiepositie van burgemeesters over de terugkeer van ex-gedetineerden. Hiermee wordt beoogd het handelingsperspectief van de burgemeesters in het kader van hun verantwoordelijkheid bij het voorkomen van verstoringen in de openbare orde te verbeteren. In de afgelopen maanden is een pilot uitgevoerd, waarbij zeventien gemeenten door de minister van Justitie zijn geïnformeerd over de terugkeer van in totaal zestig ex-gedetineerden. Hieronder waren nog geen ex-gedetineerden die uit tbs, PIJ, jeugdetentie of in het kader van verlof terugkeerden. Met de evaluatie van de pilot BIVGEG is nagegaan hoe de informatieverstrekking in de praktijk verloopt en uitwerkt zoals voorzien.

Informatiepositie: structureel, tijdig en uitgebreid

De informatiestroom BIVGEG draagt bij aan een betere informatiepositie van de burgemeesters doordat zij *structureel* en *tijdig* worden ingelicht over de terugkeer van ex-gedetineerden onder vermelding van het *gepleegde delict*. Daarmee ontstaat de mogelijkheid om de terugkeer van de ex-gedetineerden indien dat nodig wordt geacht beter voor te bereiden. Zo kan er in grotere mate achtergrondinformatie worden opgevraagd bij lokale partners en kunnen eventuele maatregelen worden getroffen om openbareordeproblemen te voorkomen. Gemeenten zijn daarbij beter voorbereid op eventuele media-aandacht.

Kwetsbare onderdelen

Bij de evaluatie is duidelijk geworden dat onderdelen in het informatieproces nog kwetsbaar zijn. Deze betreffen de *kwaliteit* van de informatie, de *hoeveelheid* informatie en het *delen* van informatie.

De informatie die via de informatiestroom BIVGEG bij de gemeenten terechtkomt, wordt over het algemeen als juist en betrouwbaar beoordeeld. Informatie over de terugkeer van de ex-gedetineerden is echter niet altijd juist gebleken. Bij 38 procent (23 maal) van de meldingen was het gebruikte GBA-adres (het GBA-adres ten tijde van aanvang detentie) niet gelijk aan het terugkeeradres. In drie gevallen ging het om een ander adres in dezelfde gemeenten, in de overige gevallen vestigden de ex-gedetineerden zich in andere gemeenten, werden ze in vreemdelingenbewaring genomen of werden ze opgenomen in een kliniek. In vijf zaken was sprake van een onjuiste einddatum detentie. Wanneer er wordt gestreefd naar een robuuste informatiestroom benadrukken deze bevindingen de noodzaak van controles in de keten en van het verkennen van mogelijkheden om een ander adres dan het GBA-adres bij aanvang detentie als terugkeeradres te beschouwen. Op beide punten zijn of worden maatregelen genomen.

De gemeenten hebben behoefte aan meer informatie dan waarin de huidige informatiestroom voorziet. Deze informatiebehoefte strekt zich uit over de drie informatiegebieden delict, slachtoffer en gedetineerde. Hierover zijn binnen de justitieketen gegevens beschikbaar, die niet verstrekt worden. Met name de informatie die door het KLPD vanuit politiestructuren wordt verstrekt, wordt als zeer summier beschouwd. De achtergrond hiervan is dat informatie-uitwisseling en -verstrekking in het kader van BIVGEG alleen is toegestaan in relatie tot het voorkomen van openbareordeproblemen. Dit wordt in de centrale informatiestroom van de pilot restrictief uitgelegd. Er wordt alleen informatie verstrekt over delicten of gedrag waarbij openbareordeproblemen optreden. In de ogen van gemeenten kunnen ook andere delicten aanleiding geven tot openbareordeproblemen bij de terugkeer van gedetineerden.

Informatie blijkt lokaal vaak ruimer beschikbaar te komen, soms ook via de regiopolitie (ook al wordt die niet via het KLPD geleverd). De burgemeester (i.c. de gemandateerde ambtenaar) doet hierover navraag bij de partners in de lokale veiligheidsketen. Hierbij wordt vaak ook de BIVGEG-informatie met de ketenpartners gedeeld. Dit staat op gespannen voet met de verschillende doelen van de ketenpartners en met de formeel-juridische uitgangspunten van BIVGEG. Gemeenten geven weliswaar aan dat de informatie-uitwisseling naar hun inzicht zorgvuldig en binnen wettelijke kaders verloopt, duidelijk is echter dat de informatie-uitwisseling gedurende de onderzoeksperiode op onderdelen (nog) niet plaatsvindt zoals in het besluit van de minister is voorzien. Dit geldt ook voor informatie-uitwisseling buiten de gemeente: burgemeesters hebben aangegeven informatie als zij dat noodzakelijk achten te delen met burgemeesters van andere gemeenten; tijdens de pilot is dat ook enkele keren gebeurd.

Een paradox bij de lokale informatievoorziening

De uitkomsten van het onderzoek laten zien dat de informatiestroom in het kader van BIVGEG het best benut wordt in gemeenten waar de informatievoorziening over terugkerende ex-gedetineerden (in het kader van nazorg) goed georganiseerd is. Enigszins paradoxaal is dat de meerwaarde van de BIVGEG-informatie hier ook het kleinst is: bij de lokale partners is al erg veel informatie beschikbaar, ook de informatie die nodig is om het risico op openbareordeproblemen te taxeren. Mogelijk wordt er binnen het lokale netwerk (strafrechtelijke) informatie bijgehouden waarvoor dat niet is toegestaan. Door deze informatie uitsluitend in het kader van BIVGEG te verwerken, ontstaat de mogelijkheid om deze uitvoeringspraktijk binnen wettelijke kaders te houden of te brengen. Overigens blijven ook in gemeenten met een goede informatiepositie de tijdigheid en het structurele karakter van de BIVGEG-informatievoorziening sterke punten.

Bevoegdheden

Wat betreft de beschikbaarheid van bevoegdheden om openbareordeproblemen rond terugkerende ex-gedetineerden te voorkomen, verschillen de opvattingen van de burgemeesters waarmee in het kader van de evaluatie

is gesproken. Ongeveer de helft acht de huidige bevoegdheden toereikend, eveneens ongeveer de helft vindt dat ze tekortschieten, met name op het punt van gedwongen toezicht en gedwongen verhuizing. Omdat zich tijdens de pilot geen situaties met hoog risico hebben voorgedaan, kon dit niet in de praktijk worden getoetst.

Pilot en onderzoek

De onderhavige evaluatie heeft betrekking op de BIVGEG-informatiestroom over reguliere ex-gedetineerden. De informatievoorziening over de terugkeer van gedetineerden uit tbs, PIJ en jeugddetentie en over verlofbewegingen hebben geen deel van de evaluatie uitgemaakt, omdat deze op het moment van onderzoek ook (nog) geen deel van de informatiestroom uitmaakten. Het onderzoek heeft daarmee betrekking op de grootste doelgroep van BIVGEG, maar kan geen uitspraken doen over de andere, kleinere doelgroepen en over verlofmeldingen. Binnen de onderzoeksperiode waren er zestig meldingen van terugkerende ex-gedetineerden, waarvan er vijftig daadwerkelijk zijn teruggekeerd in een gemeente. Omdat de drie grootste gemeenten van Nederland hebben besloten niet deel te nemen aan de pilot, ligt dit aantal lager dan oorspronkelijk voorzien. In geen van de zaken binnen de pilot werd het risico op verstoring van de openbare orde bij terugkeer van de ex-gedetineerde hoog ingeschat. Ook zijn er slechts beperkt maatregelen door het lokale bestuur nodig geweest, is er geen media-aandacht voor een casus uit de BIVGEG-informatiestroom geweest en heeft zich in geen van de gevallen daadwerkelijk maatschappelijke onrust voorgedaan. Mede door de ontbrekende noodzaak van maatregelen zijn er geen signalen die op stigmatisering van de terugkerende ex-gedetineerden duiden.

De bevindingen van het onderzoek moeten in dit licht worden gezien. Onbekend is of conclusies overeind blijven als zich wel risicosituaties voordoen. Wellicht is de informatie dan toch ontoereikend, is er gebrek aan handelingsperspectief, en is stigmatisering een reëel verschijnsel. Dit kan alleen later worden vastgesteld, als de informatiestroom langer operationeel is. Het huidige onderzoek brengt de huidige situatie in beeld.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1
Cijfermatig overzicht meldingen
Tabel B1.1 Aantal teruggekeerde ex-gedetineerden per gemeente (t/m 31 maart 2010)

Gemeente	Aantal
Eindhoven	10
Almere	8
Leeuwarden	5
Tilburg	5
Breda	4
Roermond	3
Schiedam	3
Zoetermeer	2
Westland	2
Utrecht	2
Amersfoort	2
Zwolle	2
Enschede	1
Maastricht	1
Totaal	50

Bron: KLDP – bewerking Regioplan

Tabel B1.2 Aantallen per artikelnummer (t/m 31 maart 2010)

Artikelnummer	Omschrijving	Aantal
SR 287	Doodslag	15
SR 312	Diefstal met geweld	13
SR 289	Moord	4
SR 242	Verkrachting	3
SR 282	Opzettelijke vrijheidsberoving	3
SR 302	Zware mishandeling	1
SR 245	Gemeenschap met persoon onder de 16 jaar	1
SR 240b	Verspreiding kinderpornografie	1
SR 246	Aanranding eerbaarheid	1
Meerdere	Meerdere waarbij:	8
SR 242	Verkrachting	3 maal
SR 240b	Kinderpornografie	2 maal
SR 245	Gemeenschap met persoon onder de 16 jaar	3 maal
SR 282	Opzettelijke vrijheidsberoving	1 maal
SR 287	Doodslag	2 maal
SR 302	Zware mishandeling	2 maal
SR 247	Ontucht met wilsonbekwame	1 maal
SR 141	Openlijk geweld	1 maal
SR 312	Diefstal met geweld	1 maal

Bron: KLDP – bewerking Regioplan

Tabel B1.3 Kenmerken van de casussen¹

Kenmerk	Aantal
Geslacht	
- Man	30
- Vrouw	2
- Onbekend	1
Duur detentie	
- Tot 12 maanden	7
- 12 tot en met 36 maanden	9
- Meer dan 36 maanden	7
- Onbekend	10
Maatschappelijke onrust ten tijde van incident	
- Ja	1
- Nee	13
- Onbekend	19
Slachtoffer woonachtig in zelfde gemeente	
- Ja	14
- Nee	4
- Onbekend	15
Relatie slachtoffer bekend²	
- Ja	10
Gedrag tijdens detentie bekend³	
- Ja	9

¹ Het gaat hierbij om totaal 33 meldingen verdeeld over zeven gemeenten, te weten: Almere, Breda, Leeuwarden, Schiedam, Tilburg, Utrecht en Roermond.

² Alle zeven gemeenten beschikken in totaal in tien gevallen over informatie ten aanzien van de relatie met het slachtoffer.

³ Vijf van de zeven gemeenten beschikken in totaal in negen gevallen over informatie ten aanzien van het gedrag van de gedetineerde tijdens detentie.

BIJLAGE 2

Overzicht geïnterviewde personen

Tabel B2.1 Gemeenten

Face-to-face-interviews	Respondent	Functie
Gemeente Almere	Mevr. Jorritsma Mevr. Polder Mevr. Ekas	Burgemeester Gemandateerd ambtenaar Coördinator nazorg
Regiopolitie Almere	Dhr. Van der Linden	Politiefunctionaris
Gemeente Breda	Dhr. vd. Velden Dhr. Boelens Mevr. Finkenflügel	Burgemeester Gemandateerd ambtenaar Coördinator nazorg
Regiopolitie Breda	Dhr. vd Broek	Politiefunctionaris
Gemeente Enschede	Dhr. Den Oudsten Mevr. Smid Mevr. Nieborg Dhr. Eefting	Burgemeester Gemandateerd ambtenaar Gemandateerd ambtenaar Coördinator nazorg
Gemeente Utrecht	Dhr. Wolfsen Dhr. Van Severen	Burgemeester Gemandateerd ambtenaar
Gemeente Roermond	Dhr. Beers Mevr. Berkx Dhr. van de Heul	Burgemeester Gemandateerd ambtenaar Coördinator nazorg
Gemeente Leeuwarden	Dhr. Crone Mevr. De Jong Dhr. Tolsma Dhr. Jellema	Burgemeester Gemandateerd ambtenaar Gemandateerd ambtenaar Coördinator nazorg
Regiopolitie Leeuwarden	Dhr. Kikstra	Politiefunctionaris
Gemeente Westland	Dhr. Van der Tak Dhr. Brons Mevr. Den Broeder	Burgemeester Gemandateerd ambtenaar Coördinator nazorg
Gemeente Eindhoven ¹	Mevr. Kooijmans	Gemandateerd ambtenaar
Telefonische interviews	Respondent	Functie
Gemeente Amersfoort	Mevr. Landman	Gemandateerd ambtenaar
Gemeente Hoogeveen	Dhr. Assen	Gemandateerd ambtenaar
Gemeente Schiedam	Dhr. Zeebregts	Gemandateerd ambtenaar
Gemeente Tilburg	Dhr. Geurts	Gemandateerd ambtenaar
Gemeente Maastricht	Mevr. Van den Bosch	Gemandateerd ambtenaar
Gemeente Wijk bij Duurstede	Dhr. Ouwendorp	Gemandateerd ambtenaar
Gemeente Zwolle	Mevr. Rada	Gemandateerd ambtenaar
Gemeente Zoetermeer	Dhr. Denijn	Gemandateerd ambtenaar

¹ Helaas bleek het niet mogelijk om in Eindhoven de burgemeester te spreken over de pilot BIVGEG. Daarom is er alleen een interview met de gemandateerd ambtenaar (en tevens coördinator nazorg) gehouden.

Tabel B2.2 Andere partijen

Partij	Respondent	Functie
KLPD	Dhr. Fien	Professional informatievoorziening
DJI	Dhr. Olgers	Informatiemanager
JustID	Dhr. Kort Mevr. Dijkstra Mevr. Bruinsma	Relatiemanager Medewerker matching Medewerker matching

BIJLAGE 3

Lijst van delicten die de grondslag zijn voor BIVGEG

De doelgroep bestaat uit de volgende artikelen uit het Wetboek van Strafrecht met daarbij het criterium wanneer de desbetreffende straf relevant is voor de informatiestroom:

Tabel B3.1 Doelgroep BIVGEG, artikelen Wetboek van Strafrecht

Artikel	Strafbaar feit	Maximale Strafmaat in jaren	Maat van zwaarte van het misdrijf
141, lid 2 en 3	Openlijk geweld	6, 9 of 12 bij lichamelijk letsel of dood	“Lid 2 en 3” EN “veroordelings duur ≥ 1 jaar”
240b	Verspreiding kinderpornografie	4 c.q. 6*	Gehele artikel
242	Verkrachting	12	Gehele artikel
243	Gemeenschap met wilsonbekwame	8*	Gehele artikel
244	Gemeenschap met persoon onder 12 jaar	12	Gehele artikel
245	Gemeenschap met persoon onder 16 jaar	8*	Gehele artikel
246	Aanranding eerbaarheid	8*	Gehele artikel
247	Ontucht wilsonbekwame	6*	Gehele artikel
248	(verzwaring)	*12 resp. 15 bij zwaar lichamelijk letsel of dood	Gehele artikel
249	Ontucht met misbruik van gezag	6	Gehele artikel
250a (is vervangen door artikel 273f, wel ‘oude’ gevallen).	Strafbare exploitatie / mensenhandel	6	Gehele artikel

Artikel	Strafbaar feit	Maximale Strafmaat in jaren	Maat van zwaarte van het misdrijf
251	(bijkomend op 250a)	'ontzetting'	Gehele artikel
252, lid 2 en 3	Bedwelmende drank met lichamenlijk letsel of dood tot gevolg	6 of 9	Gehele artikel
282	Opzettelijke vrijheidsberoving	8 (12 bij dood)	Gehele artikel
282a	Gijzeling	15 (levenslang bij dood)	Gehele artikel
282b	Terroristisch oogmerk	levenslang c.q. 30	Gehele artikel
287	Doodslag	15	Gehele artikel
288	Doodslag met ander strafbaar feit	levenslang c.q. 30	Gehele artikel
288a	Terroristisch oogmerk	levenslang c.q. 30	Gehele artikel
289	Moord	levenslang c.q. 30	
302	Zware mishandeling	8 (10 bij dood)	Veroordelingsduur ≥ 1 jaar
303	Zware mishandeling voorbedachte rade	12 (15 bij dood)	Veroordelingsduur ≥ 1 jaar
312	Diefstal met geweld	9 c.q. 12	Veroordelingsduur ≥ 1 jaar

Regioplan Beleidsonderzoek

Nieuwezijds Voorburgwal 35

1012 RD Amsterdam

T 020 531 531 5

F 020 626 519 9

E info@regioplan.nl

I www.regioplan.nl