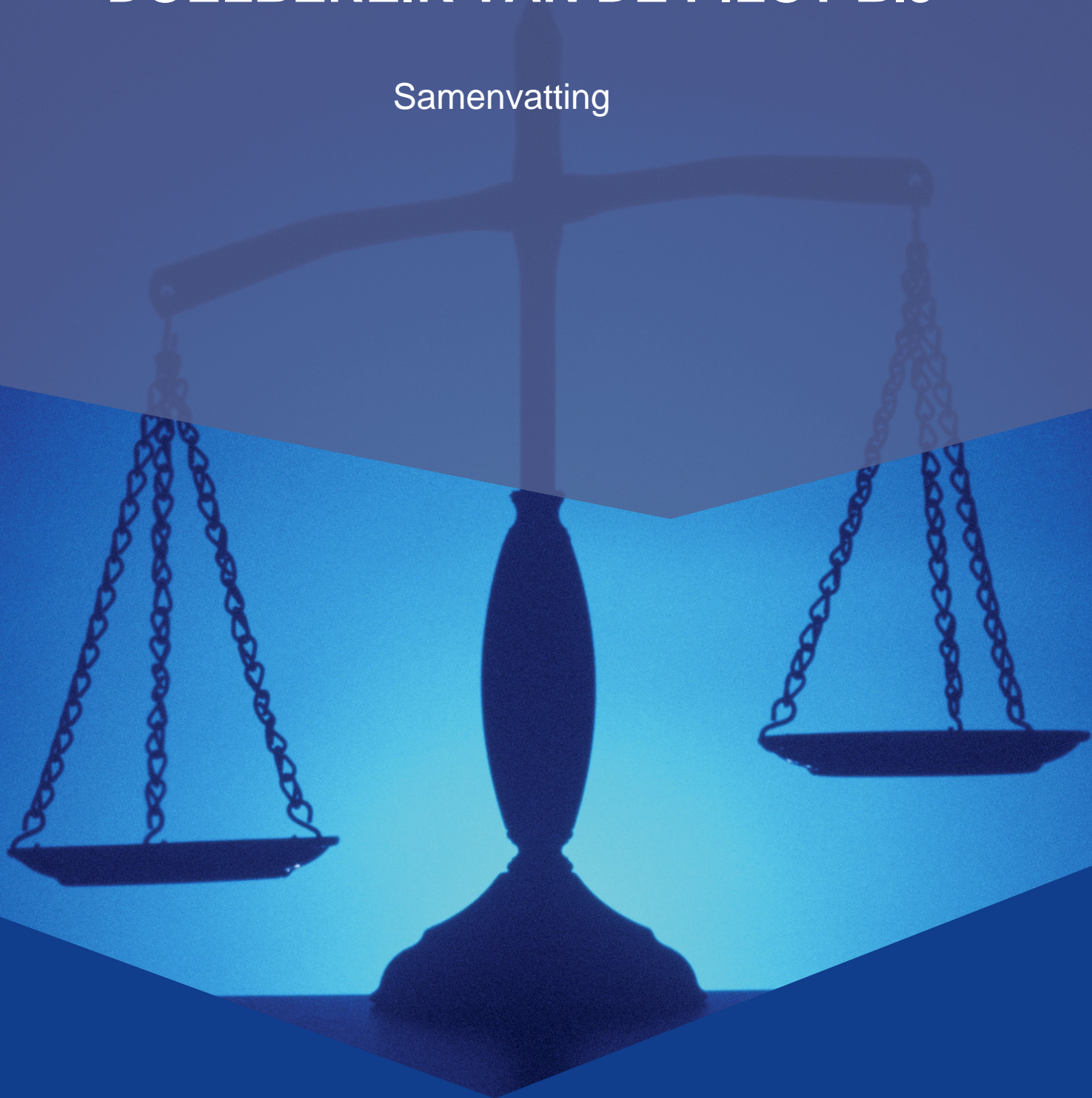


DOELBEREIK VAN DE PILOT BIJ

Samenvatting



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

DOELBEREIK VAN DE PILOT BIJ

- samenvatting -

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

Amsterdam, juni 2012
Regioplan publicatienr. 2212

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

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

SAMENVATTING

Informatiestromen pilot+ BIJ

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

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

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

Juridisch kader

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

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

Evaluatieonderzoek

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

De centrale vragen van het onderzoek zijn:

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

Methoden

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

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

Resultaten vooronderzoek

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

Hoofdonderzoek

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

In elke gemeente zijn de volgende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd:

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

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

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

Informatiegebruik bij gemeenten

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

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

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

Adviezen en maatregelen

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

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

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

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

Conclusie

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

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