

Vergaderjaar 2012–2013

28 684

Naar een veiliger samenleving

Nr. 383

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 mei 2013

Hierbij bied ik u het eindonderzoek «Doelbereik van de Pilot BIJ» aan betreffende de uitkomsten van de evaluatie van de pilot «Bestuurlijke Informatie Justitiabelen» (BIJ) en het advies «beter richten!» van de Raad voor Sanctietoepassing en Jeugdbescherming (RSJ).

Naar aanleiding van de wens van burgemeesters, gesteund door uw Kamer, om tijdig geïnformeerd te zijn over de terugkeer in de maatschappij van plegers van ernstige geweld- en zedendelinquenten is aan uw Kamer per brief¹ toegezegd om een werkende informatiestroom te ontwikkelen. Hiertoe is gestart met pilots. De eerste pilot is geëvalueerd en bij brief van 13 juli 2010² bent u over de uitkomsten van deze evaluatie geïnformeerd. Door het kleine aantal gemeenten gaf deze evaluatie wel een eerste, maar nog geen volledig beeld van de werking van de informatiestroom. In 2011 is, in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), gestart met het uitbreiden van de pilot naar ten minste 50 gemeenten, met een dekking van 50% van de Nederlandse populatie.

In deze pilot is ook gestart met het uitbreiden naar meerdere informatiestromen opdat de burgemeesters naast het einde van een vrijheidsbepalende straf (beëindiging PI) ook een melding ontvangen bij verloven uit een Penitentiare Inrichting (Vrijhedenbeleid Penitentiare Inrichtingen), verlot TBS met dwangverpleging en verlengbare PIJ. Om een generieke en robuuste informatiestroom te ontwikkelen is de doelgroep gedefinieerd op grond van artikelen uit het Wetboek van Strafrecht.

¹ Kamerstuk 31 700 VI, nr. 72.

² Kamerstuk 29 452, nr. 131

Het eindonderzoek «Doelbereik van de Pilot BIJ»

In opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum de uitvoering van het eindonderzoek naar deze verlengde pilot begeleid. Regioplan heeft het onderzoek uitgevoerd. Het eindonderzoek brengt in kaart in hoeverre burgemeesters van mening zijn dat zij met de aan hen verstrekte justitiële gegevens via de Justitiële Informatiedienst (Justid) en de adviezen van het Korps landelijke politiediensten (KLPD) de openbare orde en veiligheid beter kunnen waarborgen. Met deze brief informeer ik u over de uitkomsten van het eindonderzoek. In augustus 2012 is het rapport «Doelbereik van de Pilot BIJ» opgeleverd. Het rapport is als bijlage bij deze brief gevoegd³.

RSJ advies «beter richten»

In september 2012 heb ik aan de RSJ gevraagd om een advies uit te brengen over de wijze waarop kan worden gezorgd voor een maximaal effect op het voorkomen van verstoringen op openbare orde en veiligheid, waarbij de belangen van de delinquent op verantwoorde wijze worden meegewogen. In april 2013 is het advies «beter richten!» van de RSJ opgeleverd. Het advies is als bijlage bij deze brief gevoegd⁴.

De bevindingen van het eindonderzoek «Doelbereik pilot BIJ»

Ten tijde van het onderzoek participeren 87 gemeenten in pilot BIJ⁵ (51,2% van de Nederlandse bevolking), inclusief de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht (G4). Door dit volume zijn er voldoende casussen om de werking van de informatiestroom vast te stellen.

Het eindonderzoek laat zien dat burgemeesters zich door het tijdig verkrijgen van de informatie beter kunnen voorbereiden op mogelijke risico's en dat zij, waar nodig, maatregelen kunnen treffen op het terrein van openbare orde en veiligheid.

In 55 procent⁶ van de gevallen dat een gemeente een melding ontvangt, wordt aan de burgemeester een advies uitgebracht door de daartoe aangewezen functionaris; de gemandateerde persoon. In 46 procent van deze adviezen (dat wil zeggen in een kwart van alle meldingen) worden ook daadwerkelijk maatregelen voorgesteld die de kans op een verstoring van de openbare orde moeten beperken. In de overige gevallen achten de adviseurs van de burgemeester de kans op maatschappelijke onrust gering.

Gemeenten delen de ontvangen informatie in de meeste gevallen niet, tenzij het goed kunnen adviseren van de burgemeester ertoe noopt de melding te bespreken met een of meerdere specifieke ketenpartners. Enkele gemeenten maken een dergelijke belangenafweging niet en delen in afwijking van de aansluitvoorwaarden van de pilot de informatie standaard met alle ketenpartners.

De informatiestroom «Beëindiging Penitentiaire Inrichtingen» en «Verlengbare PIJ» verlopen volgens een gestandaardiseerde en stabiele

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

⁴ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

⁵ Op 1 mei 2013 participeren 144 gemeenten aan de informatiestroom BIJ, 62% van de Nederlandse bevolking

⁶ N = 101 dossiers

werkwijze. Gemeenten kunnen er op vertrouwen dat zij op tijd een vaste set gegevens ontvangen.

De informatiestromen «Vrijhedenbeleid Penitentiaire Inrichtingen» en «TBS met dwangverpleging» waren op het moment van het eindonderzoek nog onvoldoende op gang gekomen om daadwerkelijk tot onderbouwde conclusies te kunnen komen. Op dit moment is de informatiestroom «Vrijhedenbeleid Penitentiaire Inrichtingen» (gericht op verlopen tijdens reguliere detentie) op gang gekomen en loopt de informatiestroom «TBS» bij vijf van de dertien Forensische Psychiatrische Inrichtingen.

Het advies van de RSJ «Beter richten!»

De RSJ stelt vast dat de gesprekspartners overwegend positief zijn over BIJ. De RSJ benoemt in zijn advies ook een aantal aandachtspunten om het belang van de terugkerende delinquent te waarborgen en openbare orde en veiligheid optimaal te kunnen handhaven. Deze aandachtspunten richten zich op het beperken van de doelgroep, het handhaven van de voorwaarden en het informeren van alle gemeenten.

Het vervolg «van pilot naar beheer- en exploitatiefase»

De pilot BIJ is naar mijn oordeel een succes, mede door de zorgvuldige generieke wijze waarop de informatiestroom is ingericht. Het eindonderzoek en het advies geven mij voldoende inzicht in de werking van de informatiestroom om het verstrekken van informatie aan de burgemeesters ter handhaving van de openbare orde en veiligheid structureel voort te zetten en derhalve over te gaan naar de beheer- en exploitatiefase.

De overgang naar deze volgende fase betekent niet dat de huidige informatiestromen voorgoed zijn gefixeerd. Zo zal ik, mede op grond van de conclusies van het eindonderzoek en het advies van de RSJ, samen met gemeenten en ketenpartners een aantal verbeteringen doorvoeren.

Deze verbeteringen zijn onder andere gericht op:

1. Verbeteren en landelijk uitrollen van de informatiestroom «TBS»

Met de behandeldirecteuren van de Forensische Psychiatrische Centra (FPC's) en GGZ Nederland heb ik afspraken gemaakt om de uitbreiding van de informatiestroom «TBS» naar alle 13 FPC's gezamenlijk vorm te geven, zodat meldingen conform het vastgestelde werkproces worden verstrekt en de informatievoorziening naar burgemeesters niet van invloed is op – onder andere – het traject van resocialisatie.

2. Generiek versus maatwerk

Gemeenten kunnen er op vertrouwen dat ze in alle onder de informatiestromen vallende gevallen dezelfde set gegevens ontvangen. Een aantal gemeenten geeft aan de informatiestroom BIJ te willen beperken tot de doelgroep zedendelinquenten, tbs-gestelden en jeugdigen met een PIJ-maatregel. Die mogelijkheid zal ik voor die gemeenten die dat wenselijk vinden bieden.

Eveneens voer ik samen met de Justitiële Informatiedienst (Justid) en het Korps landelijke politiediensten (KLPD) een impactanalyse uit naar het werken met een zogenoemde abonnementsfunctie, hetgeen betekent dat

de informatiestroom richting een bepaalde gemeente kan worden gespecificeerd tot een aantal misdrijven.

Zowel het eindonderzoek als het advies geven aan dat ook in andere dan onder de informatiestroom vallende gevallen, er sprake kan zijn van een mogelijk risico op maatschappelijk onrust. Het verstrekken van justitiële gegevens in die specifieke gevallen, neem ik in bovengenoemde impactanalyse mee.

Op deze wijze geef ik invulling aan het advies van de RSJ om de doelgroep gericht te definiëren.

3. Eerdere betrokkenheid door gemeenten

Gemeenten geven aan dat de informatiestroom BIJ aan effectiviteit kan winnen als het belang van de openbare orde eerder in het strafproces wordt betrokken, specifiek bij de totstandkoming van justitiële voorwaarden, zoals een contact- of een gebiedsverbod. De gemeenten wensen deze vroege betrokkenheid niet uit het oogpunt van strafoplegging, maar ter voorkoming van problemen op het terrein van openbare orde en veiligheid aan het einde van het strafrechtelijk traject. Al binnen de huidige kaders neemt het Openbaar Ministerie dit aspect mee in de overweging bij het vorderen van specifieke bijzondere voorwaarden of andere vrijheidsbeperkende maatregelen bij de strafrechter en bij het stellen van voorwaarden bij een voorwaardelijke invrijheidsstelling. Nu al kunnen gemeenten in afzonderlijke gevallen het belang van het reduceren van de kans op maatschappelijke onrust in de eigen gemeente door het stellen van specifieke bijzondere voorwaarden onder de aandacht van het Openbaar Ministerie brengen.

Ik zie dit in de praktijk gebeuren binnen bestaande overlegstructuren zoals het driehoeksoverleg en in veiligheidshuizen, maar constateer dat deze mogelijkheden nog ruimer benut kunnen worden. Door de huidige mogelijkheden onder de aandacht te brengen bij gemeenten en het Openbaar Ministerie, verwacht ik dat in meer gevallen de openbare orde ook richting zal geven aan justitiële voorwaarden.

4. Schouwing en toetsing

In juni 2011 is de verstrekking van informatie naar het bestuursorgaan burgemeester vastgelegd in artikel 11a van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens (Bjsg)⁷ en zijn aanvullende voorwaarden opgenomen in het convenant dat met elke deelnemende gemeente wordt afgesloten. Artikel 11a vervalt op grond van de horizonbepaling op 1 juli 2014, tenzij bij algemene maatregel van bestuur anders wordt bepaald. Op basis van de uitkomsten van het eindonderzoek «Doelbereik van de pilot BIJ» zal ik de informatiestroom een permanente plaats geven in het Bjsg.

Een van de uitgangspunten is dat gemeenten vrijwillig kunnen aansluiten op deze informatiestroom, zij worden hiertoe niet verplicht. De RSJ adviseert om alle gemeenten te informeren. Dit advies spreekt mij aan, maar vraagt nader onderzoek, bijvoorbeeld op het punt van de belasting van Justid en KLPD, de verantwoordelijkheidsverdeling justitieel en lokaal domein en de belastbaarheid van de gemeentelijke organisatie. De uitkomsten hiervan neem ik mee bij het structureel verankeren van de informatiestroom in het Bjsg en de voorschriften zoals deze zijn opgenomen in het convenant dat met elke deelnemende gemeente is afgesloten.

⁷ Stb. 2011, 314

Ook in de structurele informatiestroom zal blijven gelden dat wanneer een gemeente niet zorgvuldig met de verstrekte justitiële gegevens omgaat en – ook na waarschuwing geen verbetering optreedt, de informatiestroom naar de desbetreffende gemeente zal worden stopgezet. Hiertoe zal een instrument van schouwing en toetsing worden ontwikkeld.

5. Het delen van kennis

Het delen van kennis tussen deelnemende gemeenten heeft bijgedragen aan de beheerste wijze waarop het gemeentelijk bestuur kan omgaan met de terugkeer van zeden- en geweldsdelinquenten. In 2013 zal het overleg met gemeenten worden gecontinueerd en zal het in samenwerking met de VNG ontwikkelde digitale kennisplatform worden doorontwikkeld.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven