

Samenvatting

Achtergrond

Op 4 maart 2007 vond een dodelijk schietincident plaats in Enschede door een tbs-gestelde woonachtig in Enschede. Naar aanleiding van dit incident, diende Tweede Kamerlid mevrouw F. Joldersma op 8 maart 2007 een motie in met betrekking tot de informatievoorziening aan de burgemeester. Deze motie vraagt de Regering *te bevorderen dat de tbs-klinieken altijd de burgemeester informeren over tbs'ers en tbs-voorzieningen in de gemeente*¹. Het incident vormde ook aanleiding voor de pilot Zicht op Enschedese Tbs-gestelden (ZOET) die, in opdracht van de burgemeester van Enschede, gestart is in de gemeente Enschede op 1 januari 2008.

Het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie heeft aan KplusV organisatieadvies (KplusV) de opdracht gegeven de pilot ZOET te evalueren alsmede te exploreren op welke de wijze de uitvoering van de motie Joldersma vormgegeven kan worden.

De pilot ZOET staat niet op zichzelf, maar dient te worden geplaatst in de brede maatschappelijke en politieke discussie over het toezicht op tbs-gestelden die buiten een forensisch psychiatrisch centrum (fpc) wonen. Deze discussie heeft in de afgelopen jaren geleid tot meerdere initiatieven om de samenwerking rond resocialisatie en toezicht op tbs-gestelden te verbeteren. ZOET is (op hoofdlijnen) vergeleken met twee andere initiatieven, namelijk het forensisch psychiatrisch toezicht (fpt) en convenanten gesloten tussen politie en reclasseringsorganisaties.

Doel van het onderzoek

De doelstelling van het onderzoek is als volgt geformuleerd:

"Inzicht verwerven in de uitvoering en waardering van de pilot Zicht op Enschedese Tbs-gestelden (ZOET) met als doel informatie-uitwisseling over tbs-gestelden in het kader van de uitvoering van de motie Joldersma en toezicht op tbs-gestelden (verder) vorm te kunnen geven."

De probleemstelling van het onderzoek is drieledig:

1. Hoe verloopt de uitvoering van de pilot ZOET?
2. Hoe verhoudt de wijze van informatie-uitwisseling, zoals vormgegeven in de pilot ZOET, zich ten opzichte van andere vormen van informatie-uitwisseling over tbs-gestelden in het kader van toezicht?
3. Hoe kan de informatieverstrekking aan de burgemeester in het kader van de motie Joldersma worden vormgegeven en wat zijn hierbij de voor- en nadelen?

Methodologische verantwoording

Tijdens de uitvoering van het onderzoek zijn de volgende onderzoeksmethoden gehanteerd:

- *Literatuurstudie*: het onderzoek is gestart met een documentstudie waarbij onder andere bestaande projectplannen, beleidsnotities en rapporten over de pilot ZOET, fpt, de convenanten en de motie Joldersma zijn bestudeerd.

¹ Tweede Kamer: tenuitvoerlegging van de tbs-maatregel; motie van het lid Joldersma c.s. Tweede Kamer 2006-2007, 29 452 nr. 60.

- *Interviews*: er zijn in het totaal 21 interviews uitgevoerd met direct betrokkenen in de pilot ZOET (13 interviews), vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie en Reclassering Nederland betrokken bij de opzet van het fpt (2 interviews) en met vertegenwoordigers van organisaties betrokken bij de convenanten (3 interviews). Daarnaast is met een beperkt aantal burgemeesters (3 interviews) gesproken over de vraag hoe zij tegen de informatievoorziening over tbs-gestelden aankijken.
- *Informatieanalyse*: de informatieanalyse betrof een analyse van het gebruik, de inhoud en de kwaliteit van het informatiesysteem VIADESK dat wordt gebruikt binnen de pilot ZOET. Door de informatieanalyse is inzicht verkregen in de wijze waarop het informatiesysteem in de praktijk fungeert alsmede de mate van volledigheid.
- *Observatie*: tot slot is geobserveerd hoe het casuïstiekoverleg² functioneert binnen de pilot ZOET. Doel van deze observatie was om vast te stellen of het casuïstiekoverleg ook daadwerkelijk functioneert zoals is beoogd en zoals is aangegeven door geïnterviewden.

Fpc Oldenkotte heeft deelgenomen aan de pilot en het onderzoek. De onderzoekers hebben andere fpc's benaderd voor een interview m.b.t. de wijze van informatie-uitwisseling over tbs-gestelden in het kader van de uitvoering van de motie Joldersma. De fpc's hebben er voor gekozen niet deel te nemen aan de interviews. De reden die zij hiervoor geven is dat zij de resultaten van de pilot niet kennen. De praktijk van fpc's bij het informeren van burgemeesters verschilt. Zodra de resultaten van de pilot beschikbaar zijn, zullen de fpc's een gezamenlijk standpunt formuleren m.b.t. voorliggend onderzoek.

Het onderzoek betreft een plan- en procesevaluatie. Gezien de nog korte doorlooptijd kan het effect van de pilot op de openbare orde en veiligheid en het resocialisatieproces niet worden bepaald.

De pilot ZOET

Kern van de aanpak in ZOET is een structuur voor informatie-uitwisseling en afstemming, die de direct betrokken partijen in de gemeente Enschede (politie, openbaar ministerie, reclassering, fpc Oldenkotte) rondom tbs-gestelden ondersteunt bij de uitvoering van de eigen taken.

De doelgroep van ZOET betreft de volgende categorieën tbs-gestelden woonachtig in Enschede:

- tbs-gestelden met transmuraal verlof;
- tbs-gestelden met proefverlof;
- tbs-gestelden met voorwaardelijke beëindiging;
- tbs-gestelden met voorwaarden.

Voor de eerste drie groepen geldt dat het alleen die tbs-gestelden betreft die in behandeling zijn of zijn geweest bij het fpc Oldenkotte.

Tbs-gestelden die buiten de doelgroep van ZOET vallen zijn tbs-gestelden met dwangverpleging die nog geen verlofmachtiging hebben en tbs-gestelden met dwangverpleging die met (beveiligd) begeleid verlof gaan. Ook tbs-gestelden die met onbegeleid verlof gaan zijn buiten ZOET gehouden, geoordeeld werd dat gezien de hoeveelheid en frequentie van onbegeleide verlobbewegingen, deze niet zinvol binnen het casuïstiek overleg besproken zouden kunnen worden.

² Het casuïstiekoverleg dat is bijgewoond vond plaats op 5 december 2008.

De overlegstructuur binnen ZOET maakt onderscheid tussen de regie, de afstemmings- en de uitvoeringsfunctie. De regiefunctie wordt belegd bij de *Regiegroep tbs*. In deze regiegroep zijn vertegenwoordigd: de burgemeester, de districtschef van de politie, de (gebieds)officier van justitie, een vertegenwoordiger van de drie reclasseringsorganisaties (3RO), de directeur van fpc Oldenkotte, de projectleider en de voorzitter van het casuïstiekoverleg. Deze regiegroep komt twee keer per jaar bij elkaar en is beleidsmatig van karakter. De regiegroep monitort de informatie-uitwisseling en afstemming en signaleert en bespreekt knelpunten.

In de pilot is een *casuïstiekoverleg* opgestart waarin informatie over tbs-gestelden multilateraal wordt uitgewisseld tussen het OM, reclassering, politie en FPC Oldenkotte. Deze partijen vaardigen allemaal een vast contactpersoon af naar het casuïstiekoverleg. Ook tussentijds hebben deze personen onderling contact bijvoorbeeld in het geval van een incident met een tbs-gestelde.

In 2008 zijn veertig tbs-gestelden³ besproken in acht casuïstiekoverleggen. Deze 40 tbs-gestelden betreft 6 tbs-gestelden met voorwaarden en 34 tbs-gestelden met bevel tot verpleging.

De lijst met de binnen ZOET vallende tbs-gestelden wordt door de projectleider opgesteld op basis van informatie van het fpc en de reclassering (in geval van tbs met voorwaarden). In ieder casuïstiekoverleg wordt de –geactualiseerde – lijst met tbs-gestelden volledig doorgelopen. Deelnemers kunnen vooraf of tijdens het overleg aangeven welke casus zij nader willen bespreken. Standaard worden mutaties op de lijst besproken (bijvoorbeeld wijzigingen in de voorwaarden, nieuwe tbs-gestelden, beëindiging maatregel et cetera). Per casuïstiekoverleg worden circa 2 tot 3 casus uitvoeriger besproken. Het betreft dan voor een deel mutaties op de lijst, casus naar aanleiding van signalen van de politie en casus voorgedragen vanuit de andere partijen. Er zijn geen criteria vastgelegd op basis waarvan een casus uitvoeriger wordt besproken.

Als onderdeel van de pilot worden daarnaast tbs-gestelden gemarkeerd ('gevlagd') in het politie-informatiesysteem en er vindt een kennismakingsgesprek plaats tussen de wijkagent en de tbs-gestelde die in Enschede gaat resocialiseren.

Achterliggende gedachte bij ZOET (en het casuïstiekoverleg) is dat door informatie vanuit de verschillende organisaties bij elkaar te brengen een beter zicht ontstaat op tbs-gestelden in de maatschappij. Door dit beter zicht wordt bevorderd dat mogelijke risicosignalen eerder worden opgepikt en gedeeld met de verantwoordelijke partners: het fpc, de reclassering, de politie en het OM. Zij kunnen deze signalen betrekken bij de behandeling en het toezicht. ZOET (en het uitwisselen van informatie daarbinnen) is daarmee geen doel op zich maar een middel om de openbare orde en veiligheid, het toezicht en het resocialisatieproces te verbeteren.

Op basis van de evaluatie kan worden vastgesteld dat de aanpak gekozen binnen ZOET volgens de deelnemers leidt tot een verbetering van de uitwisseling van informatie ten behoeve van het toezicht op tbs-gestelden omdat:

- de kennis en informatie aanwezig bij het fpc Oldenkotte, de reclassering, politie en OM wordt verzameld en structureel wordt uitgewisseld. Dit ondersteunt alle betrokken partijen bij het invullen van hun taken en verantwoordelijkheden bij het toezicht op tbs-gestelden;

³ Peildatum 5 december 2008.

- de aanpak leidt tot beter inzicht bij de politie in de problematiek rond tbs-gestelden en kennis van de tbs-gestelden. Dit heeft tot gevolg dat zij beter in staat is om informatie richting fpc of reclassering door te geven;
- de aanpak biedt korte lijnen tussen de organisaties wat het (informeel) overleg en de snelheid van informatie-uitwisseling bij incidenten bevordert.

In het onderzoek is ZOET getoetst aan een aantal, uit de literatuur afkomstige randvoorwaarden, met betrekking tot informatie-uitwisseling, ketensamenwerking en de informatievoorziening aan de burgemeester. Geconcludeerd kan worden dat ZOET voldoet aan de randvoorwaarden uit dit toetsingskader.

De burgemeester geeft aan zeer tevreden te zijn over de pilot. De werkwijze in het casuïstiekoverleg vervult op twee manieren in zijn informatiebehoefte. Het casuïstiekoverleg biedt, ten eerste, voldoende garanties voor een adequate informatievoorziening aan de burgemeester via de betrokkenheid van de politie. Ten tweede biedt deze structuur garanties dat noodzakelijke informatie over tbs-gestelden tijdig wordt gedeeld tussen partijen. Directe aanwezigheid van (een vertegenwoordiger van) de gemeente is hiervoor volgens de burgemeester niet noodzakelijk gebleken.

In hoeverre ZOET een bijdrage heeft geleverd aan de openbare orde en veiligheid en het resocialisatieproces is op basis van dit onderzoek niet te zeggen. Een adequate nulmeting ontbreekt en de pilotperiode is kort. Verder wordt niet structureel vastgelegd tot welke acties het uitwisselen van informatie in het casuïstiekoverleg leidt.

Een resultaat van de pilot komt echter wel naar voren bij een aantal incidenten met tbs-gestelden in Enschede waarbij de politie het fpc en/of de reclassering snel geïnformeerd heeft. Betrokkenen geven aan dat zonder de pilot de politie de informatie over de tbs-gestelde niet in alle gevallen met het fpc zou hebben gedeeld. Reden hiervoor is het feit dat zonder de pilot bij de politie niet bekend zou zijn geweest welke tbs-gestelden in Enschede op verlof waren. Door het casuïstiekoverleg, het kennismakingsgesprek tussen tbs-gestelde en wijkagent en het 'vlaggen' van tbs-gestelden in het politie-informatiesysteem kent de politie de tbs-gestelden die op verlof zijn in Enschede.

Bij de uitvoering van ZOET kunnen de volgende kritische kanttekeningen worden geplaatst:

- er is afgesproken vooraf een convenant op te stellen met betrekking tot de privacyaspecten. (m.b.t. het uitwisselen van informatie over tbs-gestelden) Dit is tijdens de pilotfase vanwege een gebrek aan prioriteit niet gebeurd. De partijen werken binnen de kaders van de privacyregelgeving zoals deze geldt voor hun eigen organisatie;
- de mate van borging van de informatie-uitwisseling is beperkt. Betrokken partijen bepalen zelf welke informatie met anderen wordt gedeeld. Er zijn hierover geen verplichtende afspraken gemaakt dan wel procesbeschrijvingen voor opgesteld;
- de doelgroep voor ZOET is niet strikt gehanteerd. Er zijn vijf tbs-gestelden in het casuïstiekoverleg besproken die buiten de doelgroep vielen, te weten: eenmaal niet woonachtig in Enschede, driemaal niet afkomstig uit fpc Oldenkotte en eenmaal een tbs-gestelde van wie de maatregel was beëindigd.
- De uitvoering van de pilot is op onderdelen niet conform het projectplan gelopen. Zo hebben niet alle kennismakingsgesprekken tussen wijkagent en tbs-gestelde plaatsgevonden en is het informatiesysteem Viadesk niet volledig gevuld.

Binnen de pilot is een casus opgenomen van een persoon bij wie de maatregel beëindigd was. Dit is opmerkelijk gezien het feit dat er is geen juridische 'stok achter de deur' is om bij deze groep in te grijpen anders dan het strafrecht. Aangezien er geen sprake is van enige maatregel of ander wettelijk kader, bestaat er ook geen specifieke wettelijke verantwoordelijkheid vanuit de overheid richting deze doelgroep. De deelnemers aan het casuïstiekoverleg hebben op eigen gezag - vanuit een inschatting van het recidiverisico - beoordeeld dat het toch zinvol zou kunnen zijn om deze specifieke casus te blijven volgen binnen ZOET.

Vergelijking ZOET – fpt – convenanten

Onderzocht is in welke opzichten de wijze van informatie-uitwisseling en afstemming zoals vormgegeven in ZOET afwijkt van de informatie-uitwisseling zoals vormgegeven in het forensisch psychiatrisch toezicht (fpt) en in de convenanten zoals afgesloten tussen politie en reclassering.

De ontwikkeling van het *fpt* is de uitwerking van een van de aanbevelingen van de Commissie Visser die in 2006 onderzoek deed naar het tbs-stelsel⁴. Het *fpt* is in pilotvorm in mei 2008 gestart. Belangrijk onderdeel van het *fpt* is een intensivering van de samenwerking tussen fpc's en de reclassering tijdens het resocialisatieproces van de tbs-gestelde. Deze geïntensiveerde samenwerking moet leiden tot meer intensief gebruik van forensisch psychiatrische expertise aanwezig bij de fpc's, multidisciplinair toezicht⁵ en tot meer continuïteit en geleidelijke afbouw van behandeling en resocialisatie⁶.

Daarnaast is in een aantal politieregio's *convenanten* afgesloten tussen politie en de drie reclasseringsorganisaties, waarin afspraken zijn gemaakt over de wijze waarop informatie wordt uitgewisseld over onder meer tbs-gestelden die in de gemeente wonen of gaan wonen. Het eerste convenant is afgesloten in mei 2005 in de politieregio Rotterdam-Rijnmond.

Volgens de betrokken bij alle drie de initiatieven leidt de informatie-uitwisseling tot een beter zicht op de tbs-gestelden waarbij alle partijen over meer informatie beschikken dan voorheen. Deze extra informatie stelt de verantwoordelijke organisaties beter in staat om te beoordelen of de tbs-gestelde zich aan de voorwaarden van verlof of voorwaardelijke beëindiging houdt en of de voorwaarden nog passen bij de situatie van de tbs-gestelde.

De belangrijkste verschillen en overeenkomsten tussen ZOET, fpt en convenanten zijn:

- *Doel*: alle drie de initiatieven zijn gericht op het delen van informatie tussen de bij tbs-gestelden betrokken partijen. Waar ZOET en de convenanten zich primair richten op het toezicht, staat in het *fpt* de resocialisatie centraal.
- *Deelnemers*: in het *fpt* participeren het forensisch psychiatrisch centrum, de reclassering en ketenpartners (GGZ, RIBW-instellingen). De convenanten worden door de reclassering en politie afgesloten. In ZOET nemen fpc, reclassering, politie en openbaar ministerie deel. De burgemeester participeert in ZOET via de regiegroep. Burgemeester en/of gemeente maken geen deel uit van *fpt* en convenanten.

⁴ Parlementair onderzoek TBS, rapport 'TBS, vandaag over gisteren en morgen', Tweede Kamer 2005-2006, 30250, nrs. 4-5.

⁵ Bron: Ministerie van Justitie, projectgroep FPT, Procesbeschrijving, forensisch psychiatrisch toezicht, 2008, blz. 8.

⁶ Bron: Ministerie van Justitie, projectgroep FPT, Forensisch Psychiatrisch Toezicht, een vernieuwde wijze van toezicht houden op tbs-gestelden, 2008, blz. 5.

- *Doelgroep:* ZOET richt zich op tbs-gestelden met bevel tot verpleging geplaatst in het fpc Oldenkotte en tbs-gestelden met voorwaarden. Voor beide groepen geldt dat ZOET zich beperkt tot die tbs-gestelden die resocialiseren binnen de gemeente Enschede. Het ftp richt zich op tbs-gestelden met bevel tot verpleging. De convenanten kennen als doelgroep: tbs-gestelden met bevel tot verpleging, tbs-gestelden met voorwaarden en zedendelinquenten die onder toezicht staan van de reclassering.

Informatievoorziening aan de burgemeester

In het onderzoek is een beperkt aantal burgemeesters geïnterviewd over de wijze waarop zij de informatievoorziening over tbs-gestelden vorm zouden willen geven. De behoefte aan informatie bij deze burgemeesters over individuele tbs-gestelden verschilt sterk qua aard en hoeveelheid. Echter, de geïnterviewde burgemeesters willen in ieder geval twee garanties hebben rond de informatie-uitwisseling over tbs-gestelden:

- dat de verantwoordelijke organisaties voor het toezicht op tbs-gestelden de kwaliteit van samenwerking en onderlinge informatie-uitwisseling voor het toezicht op tbs-gestelden, voldoende hebben geborgd;
- dat de burgemeester tijdig en volledig wordt geïnformeerd wanneer er een incident heeft plaatsgevonden dan wel dreigt plaats te vinden dat gevolgen kan hebben voor de openbare orde en veiligheid.

Echter, over de bij deze ketensamenwerking betrokken partijen, de intensiteit daarvan en de vorm waarin dit plaats zou moeten vinden bestaat geen eenduidig beeld. Ook verschillen zij in opvatting over de rol van de burgemeester daarbij (van actief het overleg entameren tot geen enkele bemoeienis) en de rol van de gemeente in het toezicht op tbs-gestelden.

ZOET biedt voor de gemeente Enschede een aanpak die aan beide bovengenoemde garanties voldoet omdat:

- de aanpak alle partijen betreft die verantwoordelijk zijn voor het toezicht op tbs-gestelden tijdens de verschillende vormen van verlof. Dit garandeert een brede informatie-uitwisseling, een bredere afstemming van taken- en verantwoordelijkheden én voldoende betrokkenheid van forensisch psychiatrische expertise bij de uitvoering van het toezicht;
- de verantwoordelijkheid voor de informatieverstrekking richting de burgemeester helder is belegd bij de politie. De politie is daarmee de verbindende factor tussen de informatie uitgewisseld in ZOET en de burgemeester. Bij incidenten gebeurt dit direct, in structurele zin via de regiegroep/de lokale driehoek;
- de benoeming van een onafhankelijk voorzitter van het casuïstiekoverleg en een regelmatig regieoverleg vormen het sturingsmiddel voor de burgemeester voor de borging van de gewenste informatie-uitwisseling tussen de professioneel betrokken partijen.