



Verbetering BIJ-regeling

Samenvatting

- SAMENVATTING -

Auteurs

Ger Homburg

Eva Mulder

m.m.v. Imke Zoetelief

Amsterdam, 9 maart 2022

Publicatienr. 21169

© 2022; Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.
Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden
verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk,
fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder
voorafgaande schriftelijke toestemming van het WODC.

Samenvatting

Aanleiding en doel van het onderzoek

Rond de terugkeer van (ex-)gedetineerden in de maatschappij zijn in de afgelopen decennia verschillende informatiestromen ingericht. Eén daarvan is de Bestuurlijke Informatievoorziening Justitiabelen (BIJ). De BIJ-regeling voorziet sinds 2009 in het informeren van het bestuursorgaan burgemeester over de terugkeer van een justitiabele die onherroepelijk is veroordeeld tot een vrijheidsbenemende straf of maatregel voor een zeden- of ernstig geweldsmisdrijf, of tot een tbs-maatregel met dwangverpleging of een verlengbare PIJ-maatregel. De BIJ-regeling is bedoeld om burgemeesters in staat te stellen om zich voor te bereiden op verstoringen van de openbare orde, die bij de terugkeer van sommige ex-gedetineerden zouden kunnen optreden – en daartegen zo nodig en mogelijk maatregelen te kunnen nemen. Deze informatiestroom is gescheiden van (bijvoorbeeld) de informatievoorziening in het kader van de nazorg, vanwege de privacygevoeligheid van de delictinformatie.

In 2019 constateerde de Onderzoeksraad voor Veiligheid in een rapport over forensische zorg en veiligheid dat de BIJ-regeling verbeterd moest worden. Naar aanleiding van het onderzoeksrapport heeft de minister verschillende maatregelen aangekondigd, waaronder een aanpassing van de BIJ-regeling. Inmiddels zijn alle gemeenten aangesloten op de BIJ-regeling. Na gesprekken te hebben gevoerd met verschillende ketenpartners heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid een conceptverbeterplan opgesteld. Om een goed onderbouwde beslissing te kunnen nemen over de invoering van de verschillende aanpassingen moeten de voor- en de nadelen in kaart worden gebracht. Hiertoe is het onderhavige onderzoek uitgevoerd. In het onderzoek staan zeven mogelijke aanpassingen centraal:

1. het doen van BIJ-meldingen bij nog niet-onherroepelijke veroordelingen;
2. de mogelijkheid om bepaalde veroordeelden te kunnen ‘vlaggen’ (d.w.z. dat het bestuursorgaan burgemeester kan aangeven over een specifieke veroordeelde melding(en) te willen ontvangen door een ‘vlag’ te plaatsen in het registratiesysteem bij een specifieke veroordeelde);
3. het intensiveren van het aantal meldingen;
4. het terugtrekken van de Landelijke Eenheid van de politie uit het proces;
5. zorg dragen dat er ook meldingen komen over terugkeer van in het buitenland veroordeelde Nederlanders;
6. het doen van meldingen ten aanzien van terrorisme, stalking (‘belaging’) en brandstichting;
7. het doen van meldingen aan burgemeesters van meer gemeenten als daartoe aanleiding is.

Opzet van het onderzoek

Dit onderzoek omvatte de volgende activiteiten:

1. **Beschrijving van de aanpassingen.** Middels interviews en documentstudie werden de inhoud en de achtergrond van de voorgestelde aanpassingen in kaart gebracht.
2. **Verkennde interviews met ketenpartners.** Het doel van de interviews was om meer zicht te krijgen op de huidige uitvoering van de BIJ-regeling en mogelijke consequenties van de aanpassingen te inventariseren.
3. **Opstellen beoordelingskader.** Om de voordelen, nadelen en risico’s van de voorgestelde aanpassingen systematisch inzichtelijk te maken, is een beoordelingskader opgesteld. Aan de hand van het beoordelingskader is de verdere informatieverzameling gestructureerd en is antwoord gegeven op de onderzoeksvragen.
4. **Werksessies met gemeenten.** Vervolgens werden twee online werksessies georganiseerd met BIJ-gemandateerden van elf gemeenten en Zorg- en Veiligheidshuizen (ZVH) over de huidige uitvoering en thema’s in het beoordelingskader.
5. **Expertmeeting.** Ten slotte vond een expertmeeting plaats met experts op het gebied van bestuurs- en strafrecht, beleid, en informatiebeheer met een focus op privacy- en proportionaliteitsoverwegingen.

De input uit de werksessies en de expertmeeting is gebruikt om het beoordelingskader per aanpassing in te vullen.

De aanpassingen beoordeeld

De centrale vraag is of de aanpassingen leiden tot een verbetering van de informatiepositie van de burgemeester met het oog op de vaststelling van risico's op de verstoren van de openbare orde, en daarmee ook voor de mogelijkheid om maatregelen te treffen om de risico's te verkleinen of weg te nemen.

Meldingen bij nog niet-onherroepelijke veroordelingen

Onder de huidige regeling worden BIJ-meldingen alleen gedaan aan de gemeente van terugkeer wanneer een ex-gedetineerde onherroepelijk is veroordeeld. De aanpassing voorziet in BIJ-meldingen bij de terugkeer van gedetineerden die wel in eerste aanleg, maar nog niet onherroepelijk zijn veroordeeld.

- De aanpassing is in lijn met de doelstelling van de BIJ-regeling: ook justitiabelen die (nog) niet-onherroepelijk zijn veroordeeld, kunnen bij terugkeer een risico voor de openbare orde opleveren.
- De aanpassing is technisch uitvoerbaar.
- De aanpassing betekent een forse toename van het aantal BIJ-meldingen.
- Er dient rekening gehouden te worden met de onschuldpresumptie. Hiervoor bestaan aanknopingspunten in verwante wetgeving. Er lijkt niet a priori strijdigheid met het EVRM te bestaan.
- Informatie over nog niet-onherroepelijke veroordeelden kan uitgewisseld worden tijdens overleggen in het ZVH. Dit vormt een gedeeltelijk alternatief voor de voorgestelde aanpassing.

Veroordeelden 'vlaggen'

Door een specifieke ex-gedetineerde te 'vlaggen', kunnen burgemeesters aangeven of ze over bepaalde veroordeelden meldingen willen ontvangen. De aanpassing kan worden uitgelegd als 'beperkend' (over specifieke ex-gedetineerden binnen een BIJ-delictcategorie meldingen ontvangen) of als 'uitbreidend' (meldingen ontvangen over een ex-gedetineerde die veroordeeld is voor een delict dat buiten de BIJ-delictcategorieën valt).

- Het vlaggen van personen levert aanzienlijke bezwaren op voor de praktische uitvoering.
- Er is meer behoefte aan een uitbreidende variant dan een beperkende variant, omdat casussen die buiten de BIJ-categorie vallen ook verstoringen van de openbare orde kunnen opleveren.
- Een risico van de beperkende variant van vlaggen is dat de burgemeester relevante terugkeerinformatie misloopt.
- Een argument tegen de uitbreidende variant is dat gemeenten veel moeten weten voordat zij kunnen aangeven een specifiek persoon te willen vlaggen, en dat gemeenten die voorkennis mogelijk niet altijd hebben. Als zij die voorkennis wel hebben, is de meerwaarde van een BIJ-melding beperkt.

Intensiveren van het aantal meldingen

De aanpassing duidt op het doen van meer BIJ-meldingen bij verlofgang en regimefasering.

- Het is technisch gezien mogelijk om meldingen te doen over elke verlobbeweging vanuit reguliere detentie. Voor individuele tbs-verlofgangen is dit nu onmogelijk; aanpassing van de BIJ-regeling voor tbs en PIJ vereist een omvangrijke aanpassing en koppeling van geautomatiseerde registraties.
- Informatie over elke verlobbeweging lijkt overbodig. Extra BIJ-meldingen hebben vooral meerwaarde bij een wijziging van de verlofsoort en een wijziging van het terugkeeradres.
- Een alternatief voor een intensivering van BIJ-meldingen van verlof van ex-gedetineerden is om de communicatie tussen gemeente, PI's en forensisch psychiatrische instellingen verder te verbeteren.

Terugtrekken van de Landelijke Eenheid

De LE heeft aangegeven zich te willen terugtrekken uit het BIJ-proces. Momenteel vult de LE een BIJ-melding aan met informatie over het delict uit het eigen registratiesysteem.

- Het GRIP en DJJ/Justid menen dat er met het terugtrekken van de LE uit het BIJ-proces nauwelijks informatie verloren gaat.
- Het terugtrekken van de LE heeft geen technische gevolgen voor het informatieproces (afgezien van de vereenvoudiging).
- BIJ-gemandateerden die veel BIJ-meldingen ontvangen, zien meerwaarde in het LE-informatierapport omdat dit een eerste beeld van het delict geeft.

Meldingen over in het buitenland veroordeelde Nederlanders

Meldingen over in het buitenland veroordeelde Nederlanders worden door Bureau Buitenland van de reclassering verstrekt wanneer de gedetineerde daar toestemming voor geeft.

- De BIJ-regeling biedt weinig mogelijkheid om meer meldingen te doen over de terugkeer van Nederlanders die in het buitenland zijn veroordeeld voor een BIJ-waardig delict, hoofdzakelijk omdat informatiedeling in dit kader slechts mogelijk is wanneer de gedetineerde daarmee instemt.
- Een kleine minderheid van in het buitenland gedetineerde Nederlanders is veroordeeld voor een BIJ-waardig delict. Deze ex-gedetineerden leveren naar verwachting zelden risico's op voor handhaving van de openbare orde.
- Een alternatief is om ernaar te streven dat in het buitenland gedetineerde Nederlanders vaker via een beroep op de WOTS en de WETS hun straf uitzitten in Nederland.

Meldingen bij terrorisme, stalking en brandstichting

- De aanpassing is in lijn met de doelstelling van de BIJ-regeling: brandstichting, stalking en terrorisme kunnen leiden tot verstoringen van de openbare orde, met name binnen kleinere gemeenten.
- Het is technisch eenvoudig het aantal wetsartikelen waarvoor in Injus een BIJ-melding wordt aange maakt uit te breiden. Complexer is het besluitproces welke wetsartikelen relevant zijn.
- De aanpassing leidt tot een toename aan BIJ-meldingen.
- Een overweging rond proportionaliteit betreft of de voorgestelde delicten alle zwaar genoeg zijn om ingrijpende maatregelen te rechtvaardigen.
- Wanneer casussen over (ernstige) brandstichting of stalking worden belegd bij casuïstiekoverleg van het ZVH, is dat een gedeeltelijk alternatief voor uitbreiding van de BIJ-regeling.

Meldingen aan meerdere gemeenten

Op dit moment gaat een BIJ-melding over de terugkeer van een ex-gedetineerde alleen naar de gemeente waar de ex-gedetineerde ingeschreven staat.

- De aanpassing is in lijn met de doelstelling van de BIJ-regeling: de terugkeer van een ex-gedetineerde kan een risico zijn voor handhaving van de openbare orde in meerdere gemeenten. Het komt voor dat niet de juiste gemeente wordt geïnformeerd over de terugkeer van een ex-gedetineerde.
- Het is nodig om aanpassingen door te voeren in de informatiesystemen van DJI en Justid. Verder moet besloten worden op basis van welke criteria meerdere gemeenten een BIJ-melding kunnen ontvangen.
- BIJ-gemandateerden hebben de mogelijkheid informatie uit BIJ-meldingen door te geven aan de BIJ-gemandateerde van een andere gemeente wanneer daartoe aanleiding is. Deze mogelijkheid wordt echter niet door iedereen benut en levert mogelijke risico's voor de privacy van ex-gedetineerden.

Tabel S.1 geeft een overzicht van de beoordeling van de mogelijke aanpassingen aan de hand van de hoofdthema's uit het beoordelingskader.

Tabel S.1 Oordeel aanpassing per hoofdthema beoordelingskader

	Relevantie probleem	Behoeft gemeente	Uitvoerbaarheid: Wettelijke kaders	Uitvoerbaarheid: werkproces DJJ/Justid	Uitvoerbaarheid: Bureau Buitenland	Uitvoerbaarheid: werkproces gemeenten	Proportionaliteit	Alternatieven	
Aanpassing	Beoordeling*								Toelichting
Niet-onherroepelijke veroordelingen									<ul style="list-style-type: none"> - Past bij doelstelling BIJ-regeling - Vereist aanpassing van BIJ-regeling - Technisch uitvoerbaar - Toename meldingen - Onschuldpresumptie - Alternatief: ZVH-overleg
Intensivering aantal meldingen – GW									<ul style="list-style-type: none"> - Past bij doelstelling BIJ-regeling - Behoeft aan meldingen bij verandering verlofsoort en terugkeeradres - Technisch uitvoerbaar - Toename meldingen (mogelijk beperkt) - Alternatief: verbetering communicatie met PI's
Intensivering aantal meldingen – tbs/PIJ									<ul style="list-style-type: none"> - Past bij doelstelling BIJ-regeling - Behoeft: vaak goede contacten met tbs-kliniek, vertrouwen op besluit verlof van kliniek - Technisch niet uitvoerbaar: geen koppeling informatiesystemen - Toename meldingen - Alternatief: verbetering communicatie met klinieken
Meldingen aan meerdere gemeenten									<ul style="list-style-type: none"> - Past bij doelstelling BIJ-regeling - Vergt aanpassingen aan informatiesystemen: meer adressen invullen en versturen - Alternatief: informele informatiedeling tussen BIJ-gemandateerden
Uitbreiding delicten									<ul style="list-style-type: none"> - Past bij doelstelling BIJ-regeling - Vereist aanpassing van de BIJ-regeling - Technisch uitvoerbaar, maar keuze selectie wetsartikelen ingewikkeld - Toename meldingen - Informatiedeling over minder ernstige delicten mogelijk niet proportioneel - Alternatief: ZVH-overleg, communicatie via terroristenafdeling PI Vught
Vlaggen (beperkend)									<ul style="list-style-type: none"> - Past niet bij doelstelling BIJ-regeling - Weinig behoefte gemeenten: risico informatie missen - Vereist aanpassing van de BIJ-regeling - Vergt grote aanpassingen aan informatiesystemen - Keuze criteria voor vlaggen - Alternatief: ZVH-overleg, nauwe contacten samenwerkingspartners

Vervolg tabel S.1

	Relevantie probleem	Behoeft gemeente	Uitvoerbaarheid: Wettelijke kaders	Uitvoerbaarheid: werkproces DJJ/Justid	Uitvoerbaarheid: Bureau Buitenland	Uitvoerbaarheid: werkproces gemeenten	Proportionaliteit	Alternatieven	
Aanpassing	Beoordeling*								Toelichting
Vlaggen (uitbreidend)									<ul style="list-style-type: none"> - Past bij doelstelling BIJ-regeling - Vereist aanpassing van de BIJ-regeling - Vergt grote aanpassingen aan informatiesystemen - Keuze criteria voor vlaggen - Risico rechtsgelijkheid - Alternatief: ZVH-overleg, nauwe contacten samenwerkingspartners
Veroordeelden uit buitenland									<ul style="list-style-type: none"> - Betreft kleine doelgroep, slachtoffers vaak niet in Nederland - Justitiabelen vallen buiten Nederlands justitieel kader: informatielevering op vrijwillige basis - Nederlandse wetsartikelen komen niet volledig overeen met buitenlandse wetsartikelen - Mogelijke beschadiging contact reclassering - Alternatief: WOTS/WETS
Terugtrekken LE									<ul style="list-style-type: none"> - Niet gericht op doelstelling BIJ-regeling - Behoeft aan delictomschrijving - Technisch uitvoerbaar - Werklast: BIJ-gemandateerden moeten zelf meer informatie ophalen

* In de tabel wordt groen gebruikt om aan te duiden dat het oordeel overwegend ten voordele is van de aanpassing is op een criterium. Rood wordt gebruikt voor een overwegend negatief oordeel, oranje voor een tussencategorie, en grijs voor 'niet van toepassing'.

Conclusie

Aansluiting bij het doel van de regeling

Enigszins afhankelijk van de precieze invulling passen drie van de aanpassingen goed bij zowel het doel en de systematiek als bij de opzet van de BIJ-regeling: meldingen bij nog niet onherroepelijke veroordelingen, het doen van meldingen aan burgemeesters van meerdere gemeenten als daar aanleiding toe is en het intensiveren van het aantal meldingen. Voor twee andere aanpassingen is de aansluiting bij het doel en de opzet van de BIJ-regeling problematischer. Voor de uitbreiding van de delictscategorieën met terrorisme, brandstichting en stalking geldt wel dat de terugkeer van ex-gedetineerden naar gemeenten voor verstoring van de openbare orde kan zorgen, vergelijkbaar met die bij de terugkeer van ex-gedetineerden die voor zeden- of ernstige geweldsdelicten zijn veroordeeld. De selectie van terugkerende ex-gedetineerden kan hierbij echter veel minder goed op basis van artikelnummers in het geautomatiseerde en routinematige proces gebeuren. Rond de melding van de terugkeer van ex-gedetineerden uit buitenlandse gevangenissen is er niet of nauwelijks ervaring met verstoringen van de openbare orde bij terugkeer (en is de aansluiting bij het doel van de regeling onduidelijk), is de selectie van delicten problematisch en is er geen aansluiting bij het routinematig en geautomatiseerd verwerken tot meldingen. Voor het vlaggen van bepaalde veroordeelden geldt dat dit mogelijk past bij het doel van de BIJ-regeling, maar niet aansluit bij het routinematig en geautomatiseerd verstrekken van meldingen aan burgemeesters. De aanpassing die ziet op een terugtrekking van de Landelijke Eenheid van de politie uit het proces

heeft geen invloed op de (verbetering van de) risicoanalyse over mogelijke verstoringen in de openbare orde rond de terugkeer van ex-gedetineerden in gemeenten. De aanpassing heeft hoofdzakelijk betekenis voor de efficiëntie van het proces.

Consequenties: voor- en nadelen

Drie van de aanpassingen kunnen alleen doorgevoerd worden met een wijziging van de BIJ-regeling. Dit geldt voor het doen van meldingen bij nog niet-onherroepelijke veroordelingen, de toevoeging van nieuwe delictcategorieën, en het vlaggen van bepaalde veroordeelden. Meldingen over afzonderlijke verlobbewegingen van tbs'ers en PIJ'ers zijn niet mogelijk, omdat Injus niet gekoppeld is aan de informatiesystemen van forensisch psychiatrische instellingen. Meldingen over de terugkeer van in het buitenland veroordeelde Nederlanders verlopen volledig buiten Injus om. Het voornaamste mogelijke nadelige gevolg voor de uitvoering door gemeenten is een toename in het aantal BIJ-meldingen, en daarmee een verzwaring van de werklast van BIJ-gemandateerden en de lokale en regionale ketenpartners. De toename aan meldingen is vooral relevant voor grotere gemeenten die reeds veel meldingen ontvangen. Bij de mogelijkheid voor gemeenten om bepaalde veroordelen te kunnen vlaggen, wordt op het niveau van de ex-gedetineerde onderscheid gemaakt tussen het wel of niet doen van meldingen en is er een risico voor de **rechtsgelijkheid**. Verschillende aanpassingen leveren vaker of voor meer ex-gedetineerden een inbreuk op de **privacy**, alleen al omdat er over meer ex-gedetineerden gegevens worden uitgewisseld. Bij meldingen over nog niet-onherroepelijke veroordelingen moet worden voorzien in een compensatieregeling, indien achteraf vrijspraak volgt.

Alternatieven

Alternatieven voor aanpassingen zijn er met name door informatiedeling via andere overleggen: overleg met forensische klinieken en/of overleggen van ZVH'en. Met het van kracht worden van de Wet straffen en beschermen per 1 juli 2021 is een vorm van informatiedeling met burgemeesters geïntroduceerd over de terugkeer van ex-gedetineerden met een hoog recidiverisico. Dit kan een deel van de informatiebehoefte over specifieke ex-gedetineerden afvangen. Verder biedt het voorstel van de Wet gegevensverwerking samenwerkingsverbanden mogelijkheden om in ZVH-verband specifiek aandacht te besteden aan veiligheidsproblematiek rond bepaalde personen. Daaronder kunnen in beginsel ook ex-gedetineerden vallen die buiten de huidige BIJ-regeling vallen, maar die in de ogen van de gemeente en samenwerkingspartners (zoals reclassering, ZVH'en) bijzondere aandacht behoeven.

Slot

Bij de beoordeling van de wenselijkheid van de aanpassingen van de BIJ-regeling is het goed om een aantal uitgangspunten en ontwikkelingen in ogenschouw te nemen: waarborg het routinematige en geautomatiseerde (en daarmee robuuste en betrouwbare) karakter van de eerste stap in het verwerkingsproces; benut andere mogelijkheden voor signalering en verwerking van gegevens over reële risico's op het begaan van ernstige gewelds- of zedenmisdrijven; besef dat afwegingen over proportionaliteit en privacybescherming meer op landelijk dan op lokaal niveau gemaakt worden; en zie in dat de centrale rol van de burgemeester wellicht minder prominent is dan formeel beoogd. Wat dit laatste betreft: naarmate meer categorieën ex-gedetineerden onder de BIJ-regeling zouden komen te vallen – ook nog eens aangevuld met meldingen over terugkerende gedetineerden met een hoog recidiverisico – neemt het aantal meldingen toe. Alleen al door dit grotere aantal meldingen zal de burgemeester zich er minder mee (kunnen) bemoeien en wordt de kans groter dat meldingen vooral ambtelijk worden behandeld en geheel of grotendeels buiten de burgemeester om gaan. Diens verantwoordelijkheid voor de verwerking van de meldingen blijft bestaan, maar een daadwerkelijke operationele betrokkenheid wordt dan steeds onwaarschijnlijker. In hoeverre dit wenselijk (of vermijdbaar) is, blijft de vraag; het wijst er wel op dat de aandacht nadrukkelijk gericht moet zijn (en blijven) op de zorgvuldige omgang met strafrechtelijke persoonsgegevens in het ambtelijk apparaat en bij de ketenpartners. Dit moet voorkomen dat ex-gedetineerden onnodig lang met hun delict(en) worden geassocieerd, waardoor hun resocialisatie en re-integratie worden belemmerd.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

RegioPlan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl