



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur houdende wijziging van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens in verband met het verstrekken van justitiële gegevens over begin en einde vrijheidsbeneming aan gemeenten ten behoeve van de re-integratie van ex-gedetineerden

Nader Rapport

13 februari 2020

Nr. 2681968

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur houdende wijziging van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens in verband met het verstrekken van justitiële gegevens over begin en einde vrijheidsbeneming aan gemeenten ten behoeve van de re-integratie van ex-gedetineerden

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 20 december 2018, nr. 2018002395, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State (de Afdeling) haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur (het ontwerpbesluit) rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 28 februari 2019, no. W16.18.0395/II, bied ik U hierbij aan.

In haar advies merkt de Afdeling onder meer op dat niet duidelijk is hoe artikel 51c, tweede lid, van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) zich verhoudt tot het ontwerpbesluit en in hoeverre het ontwerpbesluit in het licht daarvan toegevoegde waarde heeft. Sinds 1 januari 2019 bepaalt artikel 51c, tweede lid, Wjsg namelijk dat, voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang, de minister aan personen of instanties tenuitvoerleggingsgegevens kan verstrekken. Als doel voor deze verstrekking wordt in de wet onder andere uitdrukkelijk de schuldhelpverlening of resocialisatie van betrokkene genoemd. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling ben ik tot de slotsom gekomen dat de met het ontwerpbesluit beoogde structurele verstrekking aan gemeenten van een beperkte set van gegevens van gedetineerden met het oog op het zwaarwegend algemeen belang van resocialisatie rechtstreeks op grond van de wettelijke regeling kan geschieden. De feitelijke verstrekking van deze gegevens (personalia, datum en wijze waarop de vrijheidsbeneming is aangevangen en beëindigd en datum van invrijheidstelling) aan aangesloten gemeenten zal beleidsmatig worden ingekaderd in daartoe opgestelde aansluitvoorwaarden. Hierin worden vergelijkbare voorwaarden aan de verstrekking gesteld als in het ontwerpbesluit.

Daartoe gemachtigd door de ministerraad moge ik U verzoeken goed te vinden dat het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State buiten verdere behandeling wordt gelaten en dat het onderhavige nader rapport tezamen met het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en het ontwerpbesluit en de daarbij behorende nota van toelichting, zoals deze aan de Afdeling advisering van de Raad van State zijn voorgelegd, openbaar wordt gemaakt.

*De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker.*



Advies Raad van State

No. W16.18.0395/II
's-Gravenhage, 28 februari 2019

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 20 december 2018, no.2018002395, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Rechtsbescherming, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens in verband met het verstrekken van justitiële gegevens over begin en einde vrijheidsbenaming aan gemeenten ten behoeve van de re-integratie van ex-gedetineerden, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit creëert een grondslag voor de uitwisseling van bepaalde justitiële gegevens van gedetineerden tussen de Minister en de gemeente waar de betrokkene (laatstelijk) staat ingeschreven in de basisregistratie personen. Gemeenten die re-integratiebeleid hebben opgesteld, kunnen zich bij het ministerie van Justitie en Veiligheid aanmelden voor deze gegevensverstrekking. De gemeente kan de gedetineerde hierdoor in het kader van de re-integratie steun bieden bij het op orde krijgen van de zogeheten vijf basisvoorwaarden voor een goede re-integratie: ID-bewijs, onderdak, inkomen (of onderwijs), financiën en continuïteit van zorg.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de verhouding van het ontwerpbesluit tot de grondslag voor gegevensuitwisseling zoals deze is opgenomen in artikel 51c, tweede lid, Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg). Daarnaast rijst de vraag hoe de verschillende wettelijke regelingen van gegevensuitwisseling van onder meer de Participatiewet, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening zich verhouden tot (het doel van) het ontwerpbesluit. In verband daarmee is aanpassing van de toelichting wenselijk.

1. Verhouding tot artikel 51c Wjsg

Sinds 1 januari 2019 bepaalt artikel 51c, tweede lid, Wjsg dat, voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang, de minister aan personen of instanties tenuitvoerleggingsgegevens kan verstrekken onder andere voor het doel van de schuldhulpverlening of resocialisatie van betrokkene. Onder tenuitvoerleggingsgegevens wordt verstaan persoonsgegevens die betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen.¹ De toelichting bij artikel 51c Wjsg gaat uitdrukkelijk in op de situatie dat de minister in dat kader persoonsgegevens verstrekt over een gedetineerde.² Daarbij gaat het bijvoorbeeld om verstrekking van gegevens met het oog op schuldhulpverlening of reclassering, een besluit door het UWV en controle van een woonadres in de basisregistratie voor personen.

Het ontwerpbesluit maakt eveneens uitwisseling van gegevens van gedetineerden tussen de minister en gemeente mogelijk. Daarbij gaat het blijkens het voorgestelde artikel 11a bis, eerste lid, om verstrekking van de personalia van betrokkene, de datum en wijze waarop de vrijheidsbenaming is aangevangen en beëindigd en de datum van invrijheidstelling.

De Afdeling merkt op dat niet duidelijk is hoe artikel 51c, tweede lid, Wjsg zich verhoudt tot het ontwerpbesluit en in hoeverre het ontwerpbesluit in het licht daarvan toegevoegde waarde heeft. De toelichting gaat op deze vraag niet in.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de verhouding van het ontwerpbesluit tot artikel 51c Wjsg.

2. Binnengemeentelijke gegevensuitwisseling

Het doel van het ontwerpbesluit kan alleen worden bereikt als met het oog op de vervulling van de daarvoor noodzakelijke basisvoorwaarden (een identiteitsbewijs, onderdak, inkomen (of onderwijs), ordelijke financiën en continuïteit van zorg) binnen de gemeente op toereikende wijze gegevens kunnen worden uitgewisseld. Het WODC merkt op dat het gemeentelijke diensten door bestaande schotten niet zonder meer is toegestaan bepaalde informatie in het kader van de re-integratie van

¹ Artikel 1d van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.

² Kamerstukken II 2017/18, 34 889, nr. 3, p. 116–117.



(ex-)gedetineerden met elkaar te delen.³ De verschillende diensten van de gemeente hebben taken op verscheidene beleidsterreinen met eigen wettelijke regelingen, ook waar het gegevensuitwisseling betreft.⁴ Ook de Autoriteit Persoonsgegevens⁵ vraagt aandacht voor het delen van gegevens binnen de verschillende diensten van de gemeente.

De Afdeling merkt op dat het ontwerpbesluit alleen de uitwisseling van gegevens over gedetineerden tussen de minister en de gemeente regelt. De vraag rijst echter of de gemeentelijke coördinator nazorg, nadat hij de gegevens van de minister heeft verkregen, een toereikende grondslag heeft voor het verstrekken aan en opvragen van gegevens over deze personen bij de betrokken gemeentelijke diensten. Dat laatste lijkt immers noodzakelijk voor het bieden van een goed aanbod tot nazorg. De toelichting gaat met het oog daarop niet in op de vraag hoe de toepasselijke regelingen inzake gegevensuitwisseling in onder meer de Participatiewet, de Wmo 2015 en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening zich verhouden tot (het doel van) het ontwerpbesluit.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*

³ Zo zou bijvoorbeeld de Dienst Werk en Inkomen de coördinator nazorg geen informatie mogen geven over het inkomen van de (ex-)gedetineerde, zie eindrapport 'Kosten en baten van maatschappelijk (re-)integratie van volwassenen en jeugdige (ex-) gedetineerden', Erasmus School of Economics in opdracht van het WODC, november 2016, p. 179.

⁴ Zie bijvoorbeeld artikel 8 Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, artikel 65 Participatiewet en artikel 5.2.1 Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.

⁵ Advies van 22 maart 2018 van de Autoriteit Persoonsgegevens, betreffende wetgevingsadvies ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens in verband met het verstrekken van justitiële gegevens over begin en einde vrijheidsbenaming aan gemeenten ten behoeve van de re-integratie van ex-gedetineerden.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit houdende wijziging van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens in verband met het verstrekken van justitiële gegevens over begin en einde vrijheidsbeneming aan gemeenten ten behoeve van de re-integratie van ex-gedetineerden

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister voor Rechtsbescherming, Directie Wetgeving en Juridische Zaken, nr. ...;

Gelet op artikel 13, eerste lid, van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van ..., nr. ...);

Gezien het nader rapport van Onze Minister voor Rechtsbescherming, Directie Wetgeving en Juridische Zaken, nr. ...;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Na artikel 11a van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 11a bis

1. Ten behoeve van de voorbereiding van de terugkeer in de maatschappij van de betrokkene kan Onze Minister aan de burgemeester of de door hem aangewezen ambtenaar justitiële gegevens als bedoeld in de artikelen 6, eerste lid, en 7, eerste lid, onder a, k, onderdelen 2° en 3°, en I, verstrekken voor zover de gegevens een natuurlijk persoon betreffen die rechtens zijn vrijheid is ontnomen.
2. De justitiële gegevens worden zo spoedig mogelijk, en tot uiterlijk twee weken na de datum van invrijheidstelling, verstrekt.
3. De burgemeester vernietigt uiterlijk zes maanden na de ontvangen datum van invrijheidstelling de justitiële gegevens die na verstrekking zijn vastgelegd.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister voor Rechtsbescherming,



NOTA VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Inleiding

Dit besluit regelt dat bepaalde justitiële gegevens van volwassenen en minderjarigen van wie op strafrechtelijke titel de vrijheid is ontnomen (hierna kortheidshalve ook: ex-gedetineerden), kunnen worden verstrekt aan de burgemeester van de gemeente waar de betrokkene (laatstelijk) staat ingeschreven in de basisregistratie personen (BRP). Gemeenten die hun ondersteunende en coördinerende rol bij de re-integratie actief beleidsmatig invullen, kunnen zich bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid aanmelden voor deze gegevensverstrekking. De justitiële gegevens die dan standaard worden verstrekt betreffen een beperkte set, te weten de persoonsidentificerende gegevens en de datum en wijze waarop de vrijheidsbeneming is aangevangen en beëindigd. Het doel van de verstrekking van deze gegevens over – kort gezegd – het begin en het (verwachte) einde van de vrijheidsbeneming is dat de desbetreffende gemeente – met ondersteuning van medewerkers van de locatie waar de betrokkene verblijft – tijdig in contact kan treden met de betrokkene om zoveel mogelijk te zorgen voor een goede re-integratie na zijn terugkeer in de maatschappij. De verstrekking van deze justitiële gegevens is een vervolg op de reeds langer lopende uitwisseling van gegevens tussen gemeenten en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Op de re-integratie-activiteiten is thans voor volwassen gedetineerden het Convenant *Richting aan Re-integratie*, Convenant Re-integratie van (ex-)gedetineerden van 10 december 2014 van toepassing (een nieuw convenant waarbij ook de reclassering partij is, is in voorbereiding). Op jeugdigen is sinds 2017 de *Handreiking nazorg voor jeugdigen na verblijf in een justitiële jeugdinrichting* van toepassing. De verstrekking draagt bij aan de invulling van de in het wettelijk kader voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen opgenomen verplichting de tenuitvoerlegging zoveel mogelijk dienstbaar te maken aan de voorbereiding van de terugkeer van betrokkene in de maatschappij, met handhaving van het karakter van de sanctie (zie artikel 2, tweede lid, van de Penitentiaire beginselenwet en artikel 2, tweede lid, van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen). Door het andere wettelijke kader gelden er bij jeugdigen deels andere uitgangspunten. Een belangrijk verschil met het volwassenendomein is dat er bij jeugdigen sinds de herziening van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen per 1 juli 2011 ook sprake is van verplichte nazorg en dat sinds de invoering van de Jeugdwet per 1 januari 2015 de gemeente verantwoordelijk is voor de inzet van alle jeugdhulp, inclusief die vanwege een strafrechtelijke titel moet worden geboden, en voor de inzet van de jeugdreclassering. En verder heeft in het jeugdstrafrecht (inclusief de verplichte nazorg) de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) de wettelijke taak van casusregisseur en vanuit die taak is hij verantwoordelijk voor de afstemming van het nazorgplan tussen justitiële ketenpartners en gemeente en de jeugdige, zijn ouders of netwerk.

Deze nota van toelichting is als volgt opgebouwd. Het algemeen deel geeft de beleidsmatige toelichting bij deze wijziging van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens (Bjsg). In hoofdstuk 2 worden de verschillende aspecten van de verstrekking aan gemeenten in het kader van de re-integratie van ex-gedetineerden toegelicht. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de financiële en administratieve consequenties van de wijziging. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de ontvangen adviezen. Het artikelsgewijs deel van deze nota van toelichting geeft een korte wetgevingstechnische toelichting.

2. Verstrekking in het kader van de re-integratie

Dit hoofdstuk gaat in op de verstrekking van justitiële gegevens over personen van wie de vrijheid op strafrechtelijke titel is ontnomen, over het begin en het einde van die vrijheidsbeneming, aan burgemeesters ten behoeve van de gemeentelijke activiteiten in het kader van de re-integratie van ex-gedetineerden. In paragraaf 2.1 wordt nader ingegaan op het doel van de verstrekking en kort beschreven hoe dit past binnen en bijdraagt aan het geheel van de re-integratie-activiteiten zoals die zijn genoemd in de inleiding. In paragraaf 2.2 wordt de omvang van de gegevensverstrekking toegelicht. Tevens wordt in deze paragraaf ingegaan op de wijze waarop de verstrekking van deze gegevens in de praktijk vorm krijgt en op de gevallen waarin de gegevens niet (kunnen) worden verstrekt. In paragrafen 2.3 en 2.4 staat de ontvanger van de gegevens centraal: op welk moment ontvangt de burgemeester of de door hem aangewezen ambtenaar de gegevens, op welke wijze worden de gegevens verwerkt en op welk moment worden de gegevens (uiterlijk) vernietigd door de gemeente. In paragraaf 2.5 wordt ingegaan op de waarborgen die er zijn bij deze gegevensverstrekking en de betekenis van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) hiervoor.

2.1 Doel verstrekking

Ongeveer de helft van de meerderjarige personen die – kort of lang – zijn gedetineerd, recideert



binnen twee jaar. Bij minderjarigen is het percentage nog hoger. Naar schatting betreft 70 procent van alle criminaliteit herhalingscriminaliteit. De maatschappelijke kosten hiervan zijn groot, het brengt overlast met zich en legt een aanzienlijk beslag op het justitiële apparaat. Een succesvolle re-integratie van gedetineerden kan – door het geven van meer perspectief – bijdragen aan het voorkomen van recidive en daarmee aan het veiliger maken van de samenleving. Het is daarom van maatschappelijk belang te investeren in de re-integratie van (ex-)gedetineerden.

Uitgangspunt bij volwassenen is dat degene van wie de vrijheid is ontnomen primair zelf verantwoordelijk neemt voor zijn re-integratie. De DJI ondersteunt de betrokkene tijdens de vrijheidsbenaming bij de voorbereiding op zijn re-integratie. Gemeenten hebben zowel tijdens als na de vrijheidsbenaming een belangrijke ondersteunende en coördinerende rol bij de terugkeer van gedetineerden in de maatschappij buiten de inrichting. De maatschappij is erbij gebaat dat deze overgang zo soepel mogelijk verloopt. Hiervoor is samenwerking tussen DJI en gemeenten noodzakelijk. In voorkomende gevallen zal er ook actieve betrokkenheid van de reclassering zijn. Bij jeugdige gedetineerden gaat er veelal verplichte nazorg vooraf aan de mogelijkheid van vrijwillige nazorg. De voorbereiding van de nazorg begint vanaf de eerste dag dat een jeugdige instroomt in een justitiële jeugdinrichting (JJI). De RvdK, de (jeugd)reclassering en de JJI gaan vanaf dat moment gezamenlijk aan de slag om informatie over de jeugdige te verzamelen met als doel afspraken te maken over alle basisvoorwaarden waarop de nazorg betrekking kan hebben. Deze organisaties betrekken daarbij waar nodig de gemeentelijke informatie (betrokkenheid wijkteam, lopende hulpverlening e.d.). Daarbij kan het ook noodzakelijk zijn dat de gemeente op de hoogte is van de in- en uitstroom in een JJI, bijvoorbeeld vanwege het tijdelijk stopzetten van voorzieningen als begeleid wonen of het continueren van lopende (jeugd)hulp. Deze informatie kan direct van een JJI, maar ook via de RvdK naar de gemeente gaan, aangezien de RvdK casusregisseur is bij verplichte nazorg. Daarnaast kan de RvdK de Gecertificeerde Instelling (GI) voor jeugdreclassering nog een opdracht geven voor toezicht en begeleiding in het kader van vrijwillige nazorg.

Vanuit het gezamenlijk belang van gemeenten en het Ministerie van Justitie en Veiligheid bij een succesvolle re-integratie van (ex-)gedetineerden zijn er voor volwassenen afspraken gemaakt over de samenwerking tussen gemeenten en DJI. Deze afspraken zien op ondersteuningsactiviteiten in het kader van re-integratie zowel tijdens als na detentie. Deze afspraken zijn vastgelegd in het reeds genoemde Convenant *Richting aan Re-integratie*. In het eerste kwartaal van 2019 zal dit worden vervangen door een nieuw convenant dat beschrijft hoe gemeenten, gevangeniswezen en reclassering zich gezamenlijk inzetten voor een succesvolle re-integratie. De wijze waarop bij jeugdige ex-gedetineerden werkafspraken worden gemaakt tussen justitiële organisaties en gemeenten is te vinden in de eveneens reeds genoemde *Handreiking nazorg voor jeugdigen na verblijf in een justitiële inrichting*.

Om de kans op een succesvolle re-integratie ex-gedetineerden te vergroten wordt gewerkt met vijf basisvoorwaarden die op orde moeten zijn. Het betreft het hebben van een identiteitsbewijs, van onderdak, van inkomen (of onderwijs), het op orde krijgen van de financiële situatie (inclusief schulden) en continuïteit van zorg. Hierbij valt te denken aan de begeleiding van de gedetineerde bij het verkrijgen van een identiteitsbewijs, bij het regelen of continueren van zorg in het domein van de Wet maatschappelijke ondersteuning of de Jeugdwet, bij het (weer) verkrijgen van een uitkering na invrijheidstelling, of het doorbetalen van de huur gedurende de vrijheidsbenaming om te voorkomen dat iemand geen woonruimte meer heeft na het einde van zijn straf of maatregel. Aan re-integratie wordt dus invulling gegeven met activiteiten die in het gemeentelijk domein liggen. Het gaat om activiteiten die gemeenten ook moeten of kunnen verrichten voor niet-gedetineerde ingezetenen die ondersteuning behoeven. Naast dat een gemeente ondersteuningsactiviteiten tijdens de vrijheidsbenaming kan starten, kan het voorkomen dat de gemeente al vóór de vrijheidsbenaming in enige vorm ondersteuning bood en dat deze ondersteuning tijdens de vrijheidsbenaming moet worden voortgezet. Te denken valt aan een schuldhulpverleningstraject, dat voor de vrijheidsbenaming is gestart en dat tijdens de vrijheidsbenaming kan worden opgeschort. Bij jeugdige justitiabelen komt daarbij dat vanuit het perspectief van 'één gezin, één plan', invulling wordt gegeven aan het plan voor de re-integratie.

Om gemeenten in stelling te brengen om tijdens de vrijheidsbenaming ondersteuning te kunnen starten of voortzetten is het noodzakelijk dat zij worden geïnformeerd over waar en wanneer hun ingezetenen op een justitiële locatie verblijven. Na afloop van de justitiële titel voor vrijheidsbenaming is de ondersteuning van de volwassen gedetineerde door DJI afgelopen. Het is daarna primair de gemeente die – naast bijvoorbeeld familie, vrienden, vrijwilligersorganisaties en geloofsgemeenschappen – de ex-gedetineerde in het kader van diens re-integratie kan ondersteunen bij de genoemde basisvoorwaarden. Om dit te bereiken is met name de overgang van het verblijf in detentie naar de terugkeer in de gemeente cruciaal. Waar tijdens het verblijf in de justitiële inrichting de betrokkene bijvoorbeeld is verzekerd van onderdak en zorg, kan dat daarbuiten anders zijn, zeker als de vrijheidsbenaming voor langere tijd was.



Dit besluit maakt het mogelijk dat gemeenten tijdig worden geïnformeerd over het einde van de detentie van hun ingezetenen. Zodoende kunnen gemeenten het moment van terugkomst goed voorbereiden, bijvoorbeeld door ervoor te zorgen dat er woonruimte beschikbaar is voor de betrokkene of dat diens uitkering, die tijdens detentie wordt stopgezet, weer wordt hervat. Bij jeugdige ex-gedetineerden is tijdens de fase van verplichte nazorg veelal eerst de (jeugd)reclassering verantwoordelijk. Bij de invulling daarvan wordt gebruik gemaakt van voorzieningen die bij gemeenten beschikbaar zijn, bijvoorbeeld waar het gaat om het bieden van onderwijs of woonruimte of verschillende vormen van (jeugd)hulp. Na de fase van verplichte nazorg kan de betreffende gemeente de re-integratieactiviteiten waar nodig voortzetten. Voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit besluit zijn deze gegevens voor volwassen justitiabelen door de DJI verstrekt aan de gemeenten via het Digitaal Platform Aansluiting Nazorg (DPAN). In reactie op de ontvangen adviezen wordt in paragraaf 4 nader ingegaan op de verhouding tussen dit besluit en DPAN. In dit verband wijs ik ook op het in mijn visie op gevangenisstraffen, getiteld 'Recht doen, kansen bieden' (Kamerstukken II 2017/18, 29 279, nr. 439), aangekondigde wetsvoorstel dat onder meer een grondslag geeft voor de afstemming tussen penitentiaire inrichtingen en gemeenten ten behoeve van het opstellen en aanpassen van het in detentie opgestelde detentie- en re-integratieplan. Indien dat wetsvoorstel tot wet wordt verheven en in werking treedt, zal de invulling van die grondslag op meer zien dan verstrekking van de datum van begin en einde detentie, zodat over hulpvragen van gedetineerden op de verschillende basisvoorwaarden met gemeenten gegevens kunnen worden uitgewisseld. Bij jeugdige justitiabelen wordt de RvdK geïnformeerd over de instroom in de JJI. Op basis hiervan start de RvdK de afstemming tussen de justitiële ketenpartners. Indien dat vervolgens nodig blijkt met het oog op het maken van afspraken over nazorg, wordt de gemeente daarbij betrokken.

De ondersteuning die gemeenten in het kader van de re-integratie bieden, wordt in de kern niet bepaald door de duur van de vrijheidsbeneming, maar door de daadwerkelijke behoeften van de betrokkene en de urgentie daarvan. Uit onderzoek blijkt dat de kans dat een volwassen gedetineerde kampt met complexe problematiek groot is: circa 60 procent heeft psychiatrische problemen, 60 procent is verslaafd en 35 procent is licht verstandelijk beperkt, meer dan de helft van de gedetineerden heeft schulden, 10 procent heeft geen onderdak en 20 procent heeft geen inkomen. Iemand die kort in voorlopige hechtenis zit, kan meer problemen hebben op de vijf basisvoorwaarden dan iemand die een langere vrijheidsbenemende straf ondergaat. Uit onderzoek is bijvoorbeeld gebleken dat gedetineerden die korter dan twee weken vastzitten voor aanvang van hun detentie vaker geen identiteitsbewijs, inkomen of huisvesting hebben dan gedetineerden die langer dan een maand vastzitten, terwijl deze groep wel minder schulden en minder contact met zorginstellingen heeft (WODC-onderzoek 'Nazorgproblematiek en recidive van kortgestrafte gedetineerden' (2010)). Om deze reden is niet ervoor gekozen te bepalen dat alleen justitiële gegevens worden verstrekt van diegenen die gedurende enige tijd, bijvoorbeeld twee weken of een maand, vastzitten. Overigens geldt daarnaast dat de medewerkers van DJI iedereen bij de intake in de justitiële inrichting wijzen op de mogelijkheid van (gemeentelijke) ondersteuning op het terrein van de vijf basisvoorwaarden. In die gevallen dat gemeenten op beleidsmatige gronden zelf niet een gedetineerde benaderen, kan de betrokkene ook altijd zelf hiertoe het initiatief nemen.

Van belang om op te merken is dat deze justitiële gegevens pas aan gemeenten worden verstrekt nadat ze zich hebben gemeld bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid met het verzoek deze gegevens te willen ontvangen. Bij deze aanmelding wordt vereist dat in de gemeente beleid is opgesteld over hoe invulling wordt gegeven aan haar ondersteunende en (bij volwassenen) coördinerende rol bij de re-integratie. Dat gemeenten er ook voor kunnen kiezen deze gegevens niet te willen ontvangen is de reden waarom in artikel 11a bis Bjsgr wordt geregeld in welke gevallen bepaalde justitiële gegevens *kunnen* worden verstrekt aan de burgemeester. Met het gebruik van het woord 'kan' wordt – net als in artikel 11a Bjsgr – dus niet beoogd aan te geven dat voor elke gegevensverstrekking een individuele afweging wordt gemaakt. Dat zou afbreuk doen aan het beoogde doel om de gegevens structureel en in alle gevallen te verstrekken. Wel biedt deze 'kan-bepaling' de mogelijkheid om de gegevens niet te verstrekken aan alle burgemeesters, maar alleen aan de burgemeesters van gemeenten die bij de aanmelding voor deze gegevensverstrekking hebben laten zien dat zij actief re-integratiebeleid voeren. Op de proportionaliteit van de thans geregelde verstrekking ziet ook paragraaf 2.5.

Belangrijk is verder te onderkennen dat de gemeente de (ex-)gedetineerde ondersteunt bij het op orde krijgen van de vijf basisvoorwaarden, maar dat in vrijwillig kader zonder de toestemming en medewerking van de betrokkene de mogelijkheden beperkt zijn. Gezien het belang van deze medewerking is overwogen om de melding van begin en einde detentie niet formeel te regelen in dit besluit, maar geheel afhankelijk te maken van de toestemming van de gedetineerde (in de vorm van een overeenkomst of expliciet gegeven toestemming bij het begin van de detentie). Om een dergelijke werkwijze te toetsen is begin 2015 door DJI een pilot 'Toestemming Gegevensuitwisseling Nazorg' uitgevoerd. De uitkomsten van deze pilot laten zien dat de meerderheid van gedetineerden toestemming geeft voor gegevensuitwisseling (circa 66 procent). Ook onder de groep die geen toestemming geeft, zullen



zich echter gedetineerden bevinden met (grote) problemen op de vijf basisvoorwaarden (bijvoorbeeld de zogenoemde zorgmijders). Gelet op de beperkte en onzekere werking van een overeenkomst met expliciete toestemming van een (ex-)gedetineerde bood dit onvoldoende waarborgen om deze gegevens die voor gemeenten noodzakelijk zijn structureel invulling te kunnen geven aan de in het convenant afgesproken activiteiten te kunnen verstrekken. Om deze redenen is ervoor gekozen de verstrekking van gegevens over begin en einde detentie aan de gemeente van terugkeer bij algemene maatregel van bestuur te regelen.

Het is – zeker waar een betrokkene onder voorwaarden in vrijheid is gesteld en dus onder toezicht staat – van belang dat gemeenten en de (jeugd)reclassering en RvdK met elkaar en met de ex-gedetineerde afstemmen over de aanpak en over de activiteiten in het kader van de re-integratie zodat een optimale begeleiding van de betrokkene kan plaatsvinden. In het jeugddomein is daarbij de hierboven ook genoemde *Handreiking nazorg voor jeugdigen na verblijf in een justitiële jeugdinrichting* van toepassing. Op dit moment worden in verschillende jeugdzorgregio's werkafspraken gemaakt tussen justitiële ketenpartners en gemeenten over de aanpak van nazorg en de afstemming daarbij (op grond van artikel 28 van het Besluit tenuitvoerlegging jeugdstrafrecht 1994).

2.2 Omvang en wijze van verstrekking

Zoals in de vorige paragraaf is toegelicht, strekt de verstrekking van justitiële gegevens op grond van dit besluit enkel tot het in positie brengen van de gemeente om haar ondersteunende en coördinerende activiteiten in het kader van de re-integratie van (ex-)gedetineerden te kunnen vervullen door hen actief te benaderen. Hiervoor is niet meer nodig dan de personalia van de terugkerende ingezetene, de data van het begin en het einde van de vrijheidsbeneming en de wijze waarop deze is aangevangen, waaronder de locatie van de vrijheidsbeneming (en eventuele wijzigingen daarin). In artikel 11a bis, eerste lid, Bjsgr komt dit tot uitdrukking in de opsomming van de justitiële gegevens die kunnen worden verstrekt over natuurlijke personen van wie op strafrechtelijke titel de vrijheid wordt ontnomen: artikel 6, eerste lid en artikel 7, eerste lid, onder a, k, onderdelen 2° en 3°, en l, Bjsgr. De justitiële gegevens van artikel 6, eerste lid, Bjsgr, zijn de geslachtsnaam en voorvoegsels, de voornaam of voornamen, het adres, de geboortegemeente of geboorteplaats alsmede het land van geboorte, de geboortedatum of, indien onbekend, het geboortjaar, persoonsidentificerende nummers en de nationaliteit. Naast deze persoonsidentificerende gegevens in de justitiële documentatie worden enkel de gegevens van artikel 7, eerste lid, onder a, k, onderdelen 2° en 3°, en onder l, Bjsgr, verstrekt. Dit betreft de datum en de wijze waarop de vrijheidsbenemende sanctie (straf of maatregel) is aangevangen en beëindigd of – indien de volledige tenuitvoerlegging van een taakstraf of geldboete niet is gerealiseerd, de datum van tenuitvoerlegging van de vervangende straf – en de datum van invrijheidstelling. Voor de goede orde merk ik op dat de verstrekking van justitiële gegevens op grond van dit besluit hiertoe strikt beperkt is; dit betekent dus ook dat er op grond van dit besluit geen gegevens worden verstrekt over bijvoorbeeld het gepleegde strafbare feit.

Bij de totale uitstroom uit het gevangeniswezen gaat het om circa 25.000 gevallen per jaar. De uitstroom uit justitiële jeugdinrichtingen betreft circa 1.500 gevallen per jaar. Voor zover op basis van de registratie in de basisregistratie personen de verwachte gemeente van terugkeer bekend is, zullen de genoemde justitiële gegevens aan die gemeente beschikbaar worden gesteld door Justid, de uitvoeringsdienst van het Ministerie van Justitie en Veiligheid die onder meer is belast met het beheer van de justitiële documentatie en de verstrekking van gegevens daaruit. Justid geeft gemeenten via een geautomatiseerd systeem tijdelijk inzicht in gegevens die op basis van geldende wet- en regelgeving aan gemeenten mogen worden verstrekt. Hiervoor wordt hetzelfde systeem gebruikt als voor de gegevensverstrekking aan (deelnemende) gemeenten op grond van artikel 11a Bjsgr, bekend als de Bestuurlijke Informatievoorziening Justitiabelen (BIJ). Voor het bepalen van de gemeente van terugkeer, waarvoor de gegevens beschikbaar worden gesteld, raadpleegt Justid de basisregistratie personen (BRP) voor het (laatst bekende) woonadres. In het geval er géén adres bekend is in de BRP – en daarmee geen gemeente van (verwachte) terugkeer – worden de gegevens aan geen enkele gemeente beschikbaar gesteld. Het is op basis van de beschikbare gegevens niet bekend bij hoeveel gedetineerden dit het geval is. Beoogd is om in deze gevallen de gedetineerde te vragen naar welke gemeente hij na detentie zal terugkeren. Het kan ook gaan om gedetineerden die hun woonplaats in het buitenland hebben en die ook beogen daarnaar terug te keren zodat de Nederlandse gemeenten geen re-integratie-activiteiten starten.

De door de gemeenten raadpleegbare gegevens zijn slechts zichtbaar voor de daartoe geautoriseerde afnemers van deze gegevensstroom. Dit betreft bij gemeenten enkel degenen die zijn aangewezen als coördinator nazorg. De gegevens worden gedurende een afgebakende periode (zie nader paragraaf 2.3) beschikbaar gesteld. Met de gemeenten die zich aanmelden voor deze gegevensverstrekking wordt afgesproken dat de op deze wijze beschikbaar gestelde gegevens altijd enkel worden geraadpleegd en – indien er geen activiteiten in het kader van re-integratie worden ondernomen – niet binnen de gemeente verder worden verwerkt. Hiermee wordt bereikt dat de inbreuk op de persoonlijke



levenssfeer van de betrokkenen wordt beperkt (zie ook paragraaf 2.5).

2.3 Moment van verstrekking en vernietiging

De gegevens over de personalia en de datum van het begin van de (jeugd)detentie worden, zo spoedig mogelijk nadat deze bekend zijn, door Justid raadpleegbaar gemaakt (paragraaf 2.2). Door dit zo kort mogelijk na aanvang van de detentie te doen, hebben gemeenten de maximale termijn voor de re-integratieactiviteiten op de vijf basisvoorwaarden ter voorbereiding op de terugkeer van de gedetineerde in de maatschappij. Zodra de gemeente is geattendeerd over het begin van de vrijheidsbeneming, kan zij haar activiteiten in het kader van de re-integratie starten en is het doel van de verstrekking bereikt. Een eigen registratie van de data van begin en einde detentie door gemeenten is door de gekozen werkwijze niet nodig. Kort nadat de betrokkene in vrijheid is gesteld zijn de gegevens niet meer raadpleegbaar; daartoe is in het tweede lid van het artikel opgenomen dat de gegevens tot uiterlijk twee weken na de datum van invrijheidstelling worden verstrekt. Langer is niet noodzakelijk nu benodigde re-integratie-activiteiten dan immers kunnen zijn gestart. Om onduidelijkheid te voorkomen voor die gevallen waarin een gemeente mogelijk toch overgaat tot een eigen registratie van de verstrekte gegevens, is in het wijzigingsbesluit expliciet bepaald dat de gemeente de na ontvangst verwerkte gegevens uiterlijk zes maanden na de verstrekking van de (verwachte) datum van invrijheidstelling moet vernietigen. De termijn van zes maanden zou ruim voldoende gelegenheid moeten bieden om (een begin van) uitvoering te geven aan de na de gegevensverstrekking gestarte re-integratie-activiteiten; de datum van de vrijheidsbeneming en de datum van invrijheidstelling is daarvoor dan niet meer relevant.

2.4 Na de gegevensverstrekking

Zodra de gemeentelijk coördinator nazorg ervan kennis neemt dat en waar iemand die (laatstelijk) stond ingeschreven in zijn gemeente in (jeugd)detentie verblijft, kan de gemeente – via DJI – contact met hem leggen in het kader van de re-integratie. Op welk moment en in welke mate dit gebeurt, verschilt per gemeente en kan ook afhankelijk zijn van andere gegevens die over de betrokkene bekend zijn bij de gemeente. Dit is onderdeel van het gemeentelijk nazorgbeleid. Om de gegevens te kunnen raadplegen wordt – zoals hierboven genoemd – vereist dat de gemeente zich aanmeldt en er blijk van heeft gegeven beleid te hebben opgesteld over haar re-integratieactiviteiten. Zoals beschreven in het convenant is algemeen uitgangspunt van het beleid dat gedetineerden die ondersteuning willen op de vijf basisvoorwaarden, deze aangeboden krijgen. Zoals hierboven aangegeven wijkt de werkwijze in het jeugddomein iets af. Daar wordt gewerkt op basis van de *Handreiking nazorg voor jeugdigen na verblijf in een justitiële jeugdinrichting* en heeft de RvdK de wettelijke taak als casusregisseur; vanuit die taak is de RvdK verantwoordelijk voor de afstemming tussen de justitiële ketenpartners en gemeenten.

Benadrukt moet worden dat dit gemeentelijk beleid te onderscheiden is van de gemeentelijke handhaving van de openbare orde en de justitiële gegevens die ten behoeve daarvan in het kader van BIJ worden verstrekt. De op grond van artikel 11a bis Bjsjg voor de re-integratie ontvangen gegevens mogen ook niet door gemeenten verder worden verstrekt aan derden. Het doel is immers enkel het in positie brengen van gemeenten om tijdens of kort na de detentie contact op te kunnen nemen met de gedetineerde om hem te ondersteunen bij de vijf basisvoorwaarden.

2.5 Grondrechten en waarborgen

Het verstrekken van justitiële gegevens moet plaatsvinden met inachtneming van de regels voor zorgvuldige omgang met persoonsgegevens, zoals neergelegd in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg). Verstrekking van justitiële gegevens kan betekenen dat het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer wordt beperkt. Artikel 10 van de Grondwet, artikel 16 van het Verdrag inzake de rechten van het kind en artikel 8 EVRM laten op dit recht beperkingen toe die bij of krachtens de wet zijn voorzien. Artikel 8 EVRM stelt aan deze beperkingen de eis dat daar een legitiem doel mee wordt nagestreefd. Het tweede lid van dit artikel noemt als legitieme doelen het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Verder eist artikel 8 EVRM dat beperkingen noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Dit houdt in dat voor de inbreuk op het recht een dringende maatschappelijke noodzaak (*pressing social need*) aanwezig is. Bovendien moeten op grond van artikel 8 van het EVRM bij inmenging van de persoonlijke levenssfeer de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit in acht worden genomen. Dat wil zeggen dat het doel waarvoor de gegevens worden verstrekt, niet op een andere, minder nadelige manier voor de bij de verstrekking van persoonsgegevens betrokkene, kan worden bereikt, en dat de inbreuk op de belangen van de betrokkene niet onevenredig mag zijn in verhouding tot het met de verstrekking te dienen doel.



Met de in deze wijziging van het Bjsj bepaalde gegevensverstrekking wordt voorzien in een krachtens de wet voorziene inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Het doel is om gemeenten in positie te brengen om hun ingezetenen te kunnen ondersteunen op de vijf basisvoorwaarden voor een goede re-integratie (het hebben van een geldig identiteitsbewijs, van onderdak, van inkomen (uitkering), bij het aanpakken van schulden en bij het zorgen voor continuïteit in noodzakelijke zorg). Deze vijf basisvoorwaarden bestrijken meerdere van de in artikel 8, tweede lid, EVRM genoemde legitieme doelen. Door de geboden ondersteuning wordt gewerkt aan de re-integratie van gedetineerden, wat bijdraagt aan het voorkomen van nieuwe strafbare feiten. Uit de gehouden pilot (zie paragraaf 2.1) blijkt dat met het vragen om toestemming niet alle gedetineerden kunnen worden bereikt die ondersteuning nodig hebben. Dit rechtvaardigt een ambtshalve verstrekking aan gemeenten van de beschreven, minimaal noodzakelijke set aan gegevens van diegenen van wie de vrijheid wordt ontnomen. De inbreuk die wordt gemaakt op de persoonlijke levenssfeer is beperkt omdat op grond van de verstrekte gegevens over het begin en het einde van de detentie enkel contact wordt gelegd met de (ex-)gedetineerde met het aanbod hem te ondersteunen op de vijf basisvoorwaarden. De wijze waarop de gegevens worden verstrekt, via een geautomatiseerd systeem waartoe alleen specifiek aangewezen functionarissen toegang hebben, draagt bij aan het beperken van de gemaakte inbreuk. Tot slot is – zoals in paragraaf 2.4 toegelicht – in dit kader van belang dat de regeling voorschrijft dat gemeenten – indien de gegevens niet enkel worden geraadpleegd maar ook worden verwerkt binnen de gemeente – de gegevens binnen een vastgestelde termijn moeten vernietigen. In de gevallen dat een betrokkene na de verstrekking van de gegevens dus geen ondersteuning op de vijf basisvoorwaarden ontvangt omdat deze op orde zijn of omdat de betrokkene zelf daaraan geen medewerking wenst te verlenen, zijn al de op grond van dit besluit verstrekte gegevens die op hem of haar betrekking hebben dus uiterlijk veertien dagen na het einde van de detentie niet meer raadpleegbaar. Gezien het doel van de verstrekking, dat niet op een minder nadelige manier kan worden bereikt, en het belang dat de betrokkene heeft bij de aangeboden ondersteuning, acht ik de gegevensverstrekking subsidiair en proportioneel.

3. Financiële en administratieve consequenties

Voor het realiseren van de melding van – kort gezegd – begin en einde detentie aan gemeenten is bij Justid aanpassing van het betreffende geautomatiseerde systeem noodzakelijk. Daarnaast zullen bij Justid werkprocessen moeten worden opgesteld dan wel worden aangepast. De incidentele realisatiekosten hiervoor zijn geraamd op circa € 170.000. De uitvoering zal deels handmatig gebeuren. De structurele kosten hiervan bedragen circa € 150.000 per jaar. De incidentele en structurele kosten worden vanuit de begroting van Justitie en Veiligheid gedekt.

De impact voor gemeenten voor de uitvoering van dit besluit lijkt klein. Alleen gemeenten die een uitgewerkt re-integratiebeleid hebben, kunnen zich bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid melden voor deze gegevensverstrekking. De verwachting lijkt gerechtvaardigd dat dit voor een groot deel dezelfde gemeenten zal betreffen die deelnemen aan de gegevensverstrekking in het kader van BIJ en die dus reeds zijn aangesloten op het betreffende geautomatiseerd systeem. Bij de gegevensverstrekking als gevolg van dit wijzigingsbesluit worden zoveel mogelijk de procesafspraken gevolgd zoals deze in dat kader gelden wat de uitvoeringsgevolgen beperkt. De daadwerkelijke re-integratieactiviteiten van gemeenten zijn een bestaande verantwoordelijkheid die niet voortvloeit uit dit besluit, maar enkel hierdoor wordt vereenvoudigd.

4. Ontvangen adviezen

Over een ontwerp van dit besluit is advies gevraagd aan de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB), de reclassering, de RvdK, de Raad voor de strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (RSJ), de Autoriteit Persoonsgegevens (AP), de Nederlandse orde van advocaten (NOVA), het College van procureurs-generaal van het openbaar ministerie, de politie, de Raad voor de Rechtspraak (RvdR) en de Nederlandse vereniging voor de rechtspraak (NVvR). De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en de Justitiële Informatiedienst (Justid) zijn ter voorbereiding van de implementatie betrokken bij het besluit. Daarnaast is een ieder gelegenheid geboden om te reageren op een ontwerp van dit besluit via www.internetconsultatie.nl. Van deze gelegenheid is gebruik gemaakt door (medewerkers van) een gemeente en de Federatie Opvang. Daarnaast is een individuele reactie van een burger ontvangen.

De VNG geeft in haar advies aan blij te zijn dat deze wijziging in het Bjsj ervoor zorgt dat in elk geval de basale informatie over de groep inwoners van gemeenten die een straf moeten uitzitten kan worden gedeeld. Tegelijk stelt de VNG vast dat een integrale persoonsgerichte aanpak van deze groep hiermee niet mogelijk is. Om die reden ziet de VNG deze algemene maatregel van bestuur als een tijdelijke oplossing. In reactie merk ik op dat deze verstrekking van gegevens over 'begin en einde detentie' aan gemeenten niet beoogd is als tijdelijk; het is blijvend nodig om gemeenten in positie te brengen om re-integratieactiviteiten te starten. In dit verband wordt ook gewezen op de recente



implementatie van Europese regelgeving over de verwerking van persoonsgegevens met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen (Kamerstukken 34 889). Met deze wetgeving is in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens een algemene grondslag gecreëerd voor de verwerking van 'tenuitvoerleggingsgegevens'. Deze gegevens, gedefinieerd als 'persoonsgegevens of gegevens over een rechtspersoon inzake de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen, die in een dossier of een ander gegevensbestand zijn of worden verwerkt' (artikel 1, onderdeel d, Wjsg), kunnen – voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang – door de verwerkingsverantwoordelijke worden verstrekt voor onder meer het doel van schuldhulpverlening of resocialisatie van betrokkene (artikel 51c, tweede lid, onder c). Daarnaast wordt – zoals ook op enkele andere plaatsen in deze nota van toelichting – verwezen naar de in voorbereiding zijnde wettelijke grondslag voor de uitwisseling van gegevens over de invulling van de vijf basisvoorwaarden. Op basis van de meer specifieke opmerkingen die de VNG in haar advies maakt, is deze nota van toelichting op de betreffende plaatsen aangevuld.

De *reclassering* onderschrijft het doel van het besluit van harte; goede re-integratie is van groot maatschappelijk belang. De tekst van het besluit kan volgens de reclassering bijdragen aan een betere overgang van detentie naar een leven buiten de inrichting. Daarnaast wijst de reclassering op enkele van de door de RSJ genoemde knelpunten die de reikwijdte van dit wijzigingsbesluit overstijgen. De bij specifieke pagina's gemaakte opmerkingen hebben op die plaatsen geleid tot aanpassingen of aanvullingen.

De *RvdK* is blij met de wijziging omdat deze aan de samenwerking tussen justitie en gemeenten in het jeugddomein een wettelijke grondslag geeft. Samenwerking tussen justitie, gemeenten, jeugdigen en hun ouders en netwerk om de terugkeer in de samenleving goed te laten verlopen is van groot belang; vanuit de gezamenlijke maatschappelijke opdracht om recidive te voorkomen en vanwege de zorg voor de jeugdige. Naar aanleiding van de punten waarvoor de RvdK aandacht vraagt in zijn advies, is de nota van toelichting aangevuld met de afwijkende regels en werkwijzen bij jeugdige ex-gedetineerden.

De *RSJ* onderschrijft in zijn advies de behoefte voor uitwisseling van gegevens tussen DJI en gemeenten en spreekt waardering uit voor regeling daarvan. Een goede re-integratie is in het belang van de betrokkene, maar de RSJ benadrukt dat ook gedetineerden het recht op bescherming van persoonsgegevens hebben. In dit verband wordt door de RSJ betwijfeld of voor alle gedetineerden kan worden gezegd dat het voor de verstrekking van justitiële gegevens benodigde zwaarwegend algemeen belang aanwezig is, nu niet iedere ex-gedetineerde nazorgbehoefte zal hebben. Door de RSJ wordt als oplossing voorgesteld dat voorafgaand aan de verstrekking bij iedere betrokkene wordt nagegaan of er aanleiding is voor verstrekking van gegevens aan gemeenten en of hij daarmee instemt. Ik heb deze suggestie niet overgenomen. Met de RSJ ben ik van mening dat idealiter de gedetineerde zelf tijdens detentie meldt welke hulpvragen hij heeft en dat er met zijn toestemming wordt gewerkt aan de betreffende leefgebieden. Door de motiverende bejegening tijdens detentie en het benadrukken van de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde wordt hieraan gewerkt. Het algemene belang dat met het activeren van de gemeenten is gediend, is echter juist ook van belang bij de gedetineerden die niet zelf komen met een hulpvraag, terwijl zij wel een hulpbehoefte hebben. Zeker in het begin van de detentie komt dit voor. Daarom is bepaald dat over iedereen de betreffende gegevens worden verstrekt. Zoals in paragraaf 2.1 is toegelicht, is dit nadrukkelijk een startpunt voor de gemeente om in actie te komen voor gedetineerden die hulp nodig hebben. Met de RSJ stel ik vast dat het uiteindelijk een keuze is voor de ex-gedetineerde om al dan niet de door de gemeente geboden hulp bij re-integratie te aanvaarden. Over de grondslag van het besluit merkt de RSJ onder meer op dat op grond van artikel 10 Wjsg verstrekking van gegevens over preventief gehechten en jeugdigen zou zijn uitgesloten. Dit miskent dat deze algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Bjsj zijn grondslag heeft in artikel 13 Wjsg; op grond hiervan kunnen bij algemene maatregel van bestuur personen of instanties worden aangewezen aan wie meer gegevens kunnen worden verstrekt dan genoemd in de artikelen 10, 11 en 12. Daarbij moet worden bepaald welke gegevens worden verstrekt en welke nadere voorschriften worden gegeven in verband met de verwerking en verdere verwerking. Dat is hier het geval.

De *AP* heeft ten aanzien van het voorliggende concept-ontwerpbesluit geen inhoudelijke opmerkingen. De *AP* meent dat de gegevensuitwisseling in het ontwerpbesluit op voldoende wijze is ingekaderd en uitgewerkt en dat de noodzaak van de gegevensverwerking voldoende is onderbouwd.

De *NOvA* heeft in de consultatie laten weten geen formeel wetgevingsadvies uit te zullen brengen over het ontwerpbesluit.

Het *College van procureurs-generaal van het openbaar ministerie* heeft gezien de geringe betrokken-



heid van het openbaar ministerie bij deze gegevensverstrekking afgezien van het uitbrengen van een formeel advies.

De *politie* volstaat in haar advies met het geven van een korte reactie. Deze houdt in dat het besluit geen directe gevolgen heeft voor (het werk van) de politie en in die zin dan ook geen aanleiding geeft tot op- of aanmerkingen. Wel merkt de politie op dat de beoogde vermindering van recidive positief is en maakt dat de politie meer tijd krijgt voor de overige (opsporings)zaken.

De *RvdR* volstaat in zijn advies met de mededeling dat het besluit de Raad geen aanleiding geeft tot het maken van opmerkingen.

De *NVvR* gaat in haar advies ten eerste in op de proportionaliteit van de regeling. In reactie hierop is de nota van toelichting aangevuld met onderbouwing van de noodzaak om ook bij kortgestraften deze gegevens te verstrekken. Op het moment dat activiteiten gericht op resocialisatie niet wenselijk of nodig blijken, zijn de gegevens niet meer beschikbaar voor de gemeentelijke functionarissen. Dit is een belangrijk onderdeel van de gegevensbescherming, waarvoor de *NVvR* aandacht vraagt. Benadrukt zij dat de gemeenten gebonden zijn aan het doel van de verstrekking: de voorbereiding van de terugkeer in de maatschappij van de betrokkene. Gemeenten werken aan de re-integratie van ex-gedetineerden door ondersteuning te bieden bij het op orde krijgen van de basisvoorwaarden. Het informeren van slachtoffers over de terugkeer van ex-gedetineerden maakt hiervan uitdrukkelijk geen onderdeel uit; de *NVvR* schetst in dit verband de mogelijke spagaat waarin een burgemeester kan komen op het moment dat slachtoffers of de buurt niet worden geïnformeerd over bijvoorbeeld de terugkeer van een zedendelinquent. In reactie wordt opgemerkt dat het gepleegde delict geen onderdeel uitmaakt van de verstrekte gegevens. De gemeentelijke verantwoordelijkheid na ontvangst van de gegevens is het bieden van ondersteuning aan hun ingezetenen op het gebied van het hebben van een identiteitsbewijs, van onderdak, van inkomen (of onderwijs), het aanpakken van schulden en continuïteit van zorg. Met het op orde hebben van deze basisvoorwaarden wordt de kans op herhalingscriminaliteit beperkt, maar dit betekent niet dat gemeenten verantwoordelijkheid dragen voor optredende recidive.

In de via internetconsultatie ontvangen *individuele reactie* is ingebracht dat het voorstel niet proportioneel wordt geacht. Dit is onderbouwd door bij elk van de vijf basisvoorwaarden (woning, zorgverzekering, identiteitsbewijs, schulden, inkomen) te benoemen dat gemeenten al een taak hebben. De conclusie die hieraan wordt verbonden is dat bij goede uitvoering van deze taken de gegevensverstrekking niet nodig is. Daarnaast wordt aandacht gevraagd voor de beveiliging en afscherming van gegevens bij gemeenten. Met degene die dit advies heeft uitgebracht constateer ik dat gemeenten reguliere taken hebben bij elk van deze basisvoorwaarden, wat de grond vormt voor de verstrekking. Tegelijk constateer ik dat de doelgroep waarop dit besluit ziet, ex-gedetineerden, in aanmerkelijk meer gevallen hulp behoeven op meerdere van deze gemeentelijke beleidsterreinen dan andere ingezetenen. Met deze gegevensverstrekking wordt beoogd dat gemeenten zich tijdig en actief – zoals vastgelegd in het gemeentelijk re-integratiebeleid – tot de ex-gedetineerden kunnen richten. Voor de wijze waarop de bescherming van gegevens wordt geborgd, is bij de totstandkoming van de regeling uitdrukkelijk aandacht geweest. Op dit aspect van de regeling is ingegaan in de paragrafen 2.3 tot en met 2.5 van de nota van toelichting, waarin een praktische toelichting is gegeven over de wijze waarop de gegevens worden verstrekt en verwerkt en hoe hierbij de grondrechten worden gewaarborgd.

Vanuit een *gemeente* is gevraagd naar de verhouding tussen dit besluit en het Digitaal Platform Aansluiting Nazorg (DPAN), het instrument waarmee reeds voorafgaand aan de totstandbrenging van dit besluit gegevens werden uitgewisseld tussen gevangeniswezen en gemeenten. Ook de AP vraagt in haar advies aandacht voor deze verhouding. Deze kan als volgt worden beschreven. DPAN wordt sinds 2008 gebruikt voor de uitwisseling van gegevens van gedetineerden over het begin en einde van hun detentie en over de vijf basisvoorwaarden. Het ICT-systeem DPAN is inmiddels verouderd te noemen en voldoet niet meer aan alle voorschriften voor gegevensuitwisseling. Er wordt daarom een nieuwe werkwijze ontwikkeld om DPAN te vervangen. Voor het verstrekken van gegevens over het begin en einde van detentie zal – zoals in het bovenstaande nader is toegelicht – hetzelfde systeem gebruikt als voor de gegevensverstrekking in het kader van BIJ. Voor de uitwisseling van andere gegevens van gedetineerden dan die van begin en einde detentie wordt momenteel een nieuwe werkwijze ontwikkeld door DJI en andere betrokken organisaties, zoals de VNG en enkele gemeenten. In die werkwijze, waarbij voor het delen van gegevens over de vijf basisvoorwaarden met toestemming van de gedetineerde wordt gewerkt, worden gedetineerden meer betrokken bij wie over hun gegevens kan beschikken en wie hun ondersteuning kan bieden. Bij de ontwikkeling van deze nieuwe werkwijze wordt ook gekeken welk geautomatiseerd systeem het beste kan worden gebruikt om ook deze gegevens veilig uit te wisselen. Naar verwachting kan deze nieuwe werkwijze voor 2019 worden toegepast, zodat DPAN (geleidelijk) kan worden vervangen. Zoals ook in het algemeen deel (paragraaf 2.1) genoemd is een wetsvoorstel in voorbereiding dat onder meer een grondslag geeft voor de



afstemming tussen penitentiaire inrichtingen en gemeenten over de hulpvragen van gedetineerden.

De *Federatie Opvang*, de brancheorganisatie voor de instellingen voor maatschappelijke opvang, vrouwenopvang, beschermd en begeleid wonen, heeft in haar advies geoordeeld dat het besluit ertoe kan bijdragen dat de (voortzetting van de) zorg en ondersteuning na detentie direct kan starten en dat de betrokken burgers niet dakloos op straat belanden. De Federatie Opvang vindt het in het algemeen een goede zaak dat gemeenten tijdig kunnen beschikken over informatie aangaande de detentie van burgers. Daarmee kan de voorbereiding op de re-integratie zo vroeg mogelijk starten en kan de kans op recidive worden verkleind. In het advies wordt er onder meer op ingegaan hoe het tijdig beschikken over informatie een actief re-integratiebeleid kan bevorderen. In het bijzonder wordt daarbij aandacht gevraagd voor continuïteit in zorg en ondersteuning bij de overgang van detentie naar buiten detentie. Voor wat betreft de bescherming van de privacy wordt opgemerkt dat aanbieders van zorg en ondersteuning erop moeten kunnen rekenen dat zij enkel door gemeenten worden ingeschakeld in die gevallen dat gedetineerden met complexe problematiek vrijkomen. In bijzondere gevallen zouden gemeenten daarbij volgens de Federatie Opvang méér gegevens dan begin en einde detentie moeten verstrekken. Zoals hierboven in reactie op de inbreng van de gemeente is aangegeven, wordt aan een werkwijze gewerkt om – met toestemming van de betrokkene – meer gegevens te delen. Het onderhavige besluit regelt echter alleen de verstrekking van – kort gezegd – de gegevens ‘begin en einde van detentie’ aan de gemeente waarnaar een ex-gedetineerde terugkeert. Het doel hiervan is om die gemeente in stelling te brengen, zodat het op basis van de daar beschikbare gegevens een aanbod voor re-integratieondersteuning kan doen. Verder wordt op deze plek ook verwezen naar de in voorbereiding zijnde wettelijke grondslag voor de uitwisseling van meer gegevens dan over het begin en het einde van de detentie (paragraaf 2.1). Voor de verstrekte justitiële gegevens geldt op grond van artikel 52 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens een geheimhoudingsplicht; deze geheimhouding kan door de gemeente die de gegevens ontvangt alleen worden doorbroken indien de uitvoering van de re-integratietask noodzaakt tot het ter kennis brengen van de gegevens aan anderen. Een dergelijke noodzaak zal naar verwachting niet snel aan de orde zijn aangezien het gaat om activiteiten die strekken tot het bevorderen van de volwaardige deelname van de ex-gedetineerde aan de maatschappij, en die veelal enkel met de actieve medewerking van de betrokkene zijn te realiseren. Indien bijvoorbeeld uit het contact met de ex-gedetineerde zou blijken dat er acute vrees is voor herhaalde criminaliteit, kan de gemeente hierover via de reguliere kanalen contact opnemen met politie en justitie; in deze gevallen is er dus geen sprake van doorverstrekking van de op basis van dit besluit ontvangen gegevens. Voor de goede orde merk ik op dat de burgemeester van de gemeente van terugkeer van ernstige gewelds- en zedendelinquenten meer gegevens ontvangt, ten behoeve van de handhaving van de openbare orde.

Voor wat betreft de gemeente van terugkeer signaleert de Federatie Opvang dat het soms wenselijk is dat een gedetineerde na detentie juist naar een andere gemeente terugkeert; om deze reden zou er aandacht moeten zijn voor de informatie-uitwisseling tussen gemeenten. Inderdaad kan er soms de wens bestaan – bij de gemeente van terugkeer, slachtoffers of nabestaanden – dat een gedetineerde na detentie terugkeert naar een andere gemeente dan waar hij het strafbare feit heeft gepleegd. Na het einde van de justitiële titel waarop iemand vast zat, is de gedetineerde in principe vrij om zich in de door hem of haar gewenste gemeente te vestigen. Dit betekent ook dat het een ex-gedetineerde vrij staat zich na invrijheidstelling (alsnog) in een andere gemeente te vestigen dan de gemeente die op grond van dit besluit is geïnformeerd. Zonder de toestemming en medewerking van de betrokkene kan dit het einde van de gemeentelijke re-integratieactiviteiten betekenen. Dit besluit biedt geen grondslag voor het (telkens) verstrekken van gegevens over ex-gedetineerden aan gemeenten waarin ex-gedetineerden zich vestigen.

Tot slot vraagt de Federatie Opvang aandacht voor gemeenten die (nog) geen actief re-integratiebeleid voeren; dit bemoeilijkt de samenwerking en lijkt ertoe te leiden dat gemeenten waar gedetineerden na detentie zich willen vestigen liever zouden zien dat degene naar een andere gemeente uitwijkt. Aan de oproep die de Federatie Opvang in dit verband doet aan het Ministerie van Justitie en Veiligheid om zich (extra) in te spannen om gemeenten te helpen komen tot een actief re-integratiebeleid geef ik graag gehoor.

II. Artikelsgewijs deel

Artikel I

Deze wijziging – de verstrekking van justitiële gegevens aan de burgemeester in het kader van de re-integratie van ex-gedetineerden – is in het algemeen deel van deze toelichting toegelicht. In de formulering van artikel 11a bis Bjsgr is zoveel mogelijk aangesloten bij artikel 11a Bjsgr, de regeling van de Bestuurlijke Informatievoorziening Justitiabelen (BIJ) (Stb. 2011, 314). Anders dan bij BIJ is het niet noodzakelijk dat de strafrechtelijke beslissing waarover de gegevens worden verstrekt onherroepelijk



is. Gezien het doel van de verstrekking is deze ook noodzakelijk bij beslissingen over jeugdigen en over gijzeling of voorlopige hechtenis.

Artikel II

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen moment.

De Minister voor Rechtsbescherming,