



Verbetering BIJ-regeling

- EINDRAPPORT -

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.

Inhoudsopgave

Lijst met afkortingen	1
Samenvatting	3
Summary	10
1 Inleiding	17
1.1 Aanleiding onderzoek: aanpassingen BIJ-regeling	17
1.2 Het onderzoek: doel, vraagstelling en terminologie	18
1.3 Opzet onderzoek	18
1.4 Leeswijzer	20
2 Huidige BIJ-regeling	22
2.1 Doel van de BIJ-regeling	22
2.2 Huidige uitvoering	23
2.3 BIJ-regeling en andere informatiestromen rond terugkerende ex-gedetineerden	25
2.4 Eerder onderzoek naar de BIJ-regeling	26
2.5 Aanpassing van de BIJ-regeling	29
3 De aanpassingen beoordeeld	32
3.1 Meldingen bij nog niet-onherroepelijke veroordelingen	32
3.2 Veroordeelden ‘vlaggen’	35
3.3 Intensiveren van het aantal meldingen	37
3.4 Terugtrekken van de Landelijke Eenheid	39
3.5 Meldingen over in het buitenland veroordeelde Nederlanders	41
3.6 Meldingen bij terrorisme, stalking en brandstichting	43
3.7 Meldingen aan burgemeesters van meer gemeenten	45
4 Conclusie	49
4.1 Inleiding: zeven aanpassingen van de BIJ-regeling beoordeeld	49
4.2 Beantwoording onderzoeksvragen	49
4.3 Discussie	54
Bijlage 1 – Samenstelling begeleidingscommissie	58
Bijlage 2 – Lijst met deelnemende BIJ-gemandateerden	59
Bijlage 3 – Lijst met deelnemende experts	60
Bijlage 4 – BIJ-regeling (artikel 11a, Bjsjg)	61
Bijlage 5 – Beoordelingskader per maatregel	62



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Lijst met afkortingen

Lijst met afkortingen

BIJ	Bestuurlijke Informatie Justitiabelen
Bjsg	Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens
BRP	Basisregistratie Personen
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
GRIP	Gedetineerden Recherche Informatiepunt
GW	Gevangeniswezen
Injus	Informatieportaal Justitiabelen
ISD	Maatregel Inrichting Stelselmatige Daders
JDS	Justitiële Documentatiesysteem
Justid	Justitiële Informatiedienst
LE	Landelijke Eenheid (van de Nationale Politie)
MITS	Monitoring Informatiesysteem Terbeschikkingstelling
OVV	Onderzoeksraad voor Veiligheid
PI	Penitentiaire Inrichting
PIJ	Plaatsing in een Inrichting voor Jeugdigen
RSJ	Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
SKDB	Strafrechtketendatabank
Tbs	Terbeschikkingstelling
TULP	Tenuitvoerlegging Persoonsgebonden straffen (registratiesysteem DJI)
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
WETS	Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties
WOTS	Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen
WvSr	Wetboek van Strafrecht
Wvm	Wet vrijheidsbeperkende maatregelen
Wvs	Wet voorwaardelijke sancties
ZVH	Zorg- en Veiligheidshuis



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Samenvatting

S

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 verstooring 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 DJI/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 aangevraagd 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: informatiedeling 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 delictsommschrijving - 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 gevangnissen 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

Summary

S

Summary

Improvement BIJ regulation

Background and objective of the study

In the past few decades, various information flows have been organised regarding the return of (former) prisoners to society. One of these is the *Administrative Information Flows concerning Former Prisoners (BIJ)*.

Since 2009, the BIJ regulation has provided for the mayor's administrative body to be informed about the return of a person who has been irrevocably sentenced to a custodial sentence or measure for an indecency offence or serious violent crime, or to a TBS order¹ with compulsory treatment, or an extendable PIJ measure.² The BIJ regulation aims to enable mayors to counteract public order disturbances, which might occur when particular former prisoners return – and to be able to take measures in case this is deemed necessary and possible. This information flow is kept separate from, for example, the information supply within the framework of after-care, due to the privacy-sensitive aspects of the offence information.

In 2019, the Dutch Safety Board (*Onderzoeksraad voor Veiligheid*) observed the necessity to improve the BIJ regulation in a report on forensic care and security. In response to this research report, the minister announced several measures, including an adaptation of the BIJ regulation. Meanwhile, all municipalities are connected to the regulation. After consultations with various chain partners, the ministry of Justice and Security (*ministerie van JenV*) drafted an improvement plan. In order to take a substantiated decision on the various adaptations to be put through, the pros and cons need to be mapped out. For this purpose, the present study was conducted. The study focuses on the following seven possible adaptations:

1. reporting under the BIJ-regulation in case of sentences that are not yet irrevocable;
2. the possibility to 'flag up' certain convicts (i.e., the mayor's administrative body can indicate whether they want to receive report(s) on a specific convict by 'flagging up' this convict in the registration system;
3. stepping up the number of reports;
4. withdrawal of the National Police Force from the process;
5. making sure that Dutch persons sentenced abroad are also reported on;
6. reporting in cases of terrorism, stalking (*belaging*), and arson;
7. reporting to mayors of more than one municipality if there is reason to do so.

Study design

The following activities were conducted in this study:

1. **Description of the adaptations.** By means of interviews and a document study the contents and background of the proposed adaptations were mapped out.
2. **Exploratory interviews with chain partners.** The aim of the interviews was to gain insight into the way the BIJ regulation is currently being conducted and to survey possible consequences of the adaptations.
3. **Assessment framework.** In order to systematically map out the pros and cons and the risks of the proposed adaptations, an assessment framework was set up. By means of this assessment framework the further information gathering was structured and the research questions were answered.
4. **Working sessions with municipalities.** Subsequently, two online working sessions were organised with persons authorised by the mayor to BIJ access of eleven municipalities and Care and Safety Houses (*Zorg- en Veiligheidshuizen, ZVH*) on the current performance and themes of the assessment framework.
5. **Expert meeting.** Finally, an expert meeting took place with experts in the field of administrative law and criminal law, policy, and information management with a focus on privacy and proportionality considerations.

¹ TBS (*terbeschikkingstelling*) refers to detention under Her Majesty's pleasure.

² PIJ (*Plaatsing in een Inrichting voor Jeugdigen*) refers to placement in an institution for juvenile offenders.

The input from the working sessions and the expert meeting was used to fill in the assessment framework for each adaptation.

An assessment of the adaptations

The main question is whether the adaptations lead to an improvement of the information position of the mayor with an eye to assessing the risks of disturbances of public order, and consequently, the possibility to take measures to reduce or remove these risks.

Reporting in case of sentences that are not yet irrevocable

Under the current BIJ-regulation, reports are only sent to the return municipality if the former prisoner in question has been irrevocably sentenced. The adaptation enables the sending of BIJ reports concerning the return of former prisoners who have been sentenced in the first instance, but not yet irrevocably.

- The adaptation is in line with the aim of the BIJ regulation: former prisoners who have not been irrevocably sentenced (yet) may also pose a risk to public order when they return to society.
- The adaptation is technically feasible.
- The adaptation involves a large increase in the number of BIJ reports.
- The presumption of innocence must be taken into account. There are leads with regard to this in related legislation. There seems to be no a priori conflict with the European Convention on Human Rights (*EVRM*).
- Information on convicts that have not (yet) been sentenced irrevocably can be shared during ZVH meetings. This is a partial alternative to the proposed adaptation.

'Flagging up' convicts

By 'flagging up' a specific former prisoner, mayors can indicate whether they want to receive reports on certain convicts. This adaptation can be interpreted as 'limiting' (receiving reports on specific former prisoners within the category of BIJ offences) or as 'expansive' (receiving reports on a former prisoner who has been sentenced for an offence that is outside the category of BIJ offences).

- Flagging up people offers considerable objections with regard to practical execution.
- There is a larger demand for the expansive variant than for the limiting variant, because cases that are outside the BIJ category may also pose a risk to disturbances of public order.
- A risk of the limiting variant of flagging up is that the mayor misses out on relevant return information.
- An argument against the expansive variant is that municipalities need to have a lot of knowledge before they can indicate they want to flag up a specific person, and that municipalities are not often in possession of this prior knowledge. Especially if they are in possession of this prior knowledge, the added value of a BIJ report is limited.

Stepping up the number of reports

This adaptation concerns stepping up the number of BIJ reports in cases of leave and regime planning.

- It is technically possible to report every leave movement from regular detention. Currently, this is impossible for individual TBS leaves; adaptation of the BIJ regulation for TBS and PIJ requires an extensive adjustment and linking of automated registrations.
- Information on all leave movements seems unnecessary. Additional BIJ reports mainly have added value if the type of leave or the return address is changed.
- An alternative to stepping up BIJ reports concerning leave of former prisoners is to further improve the communication among municipality, penitentiaries (*PI's*) and forensic psychiatric institutions.

Withdrawal of the National Police Force (*Landelijke Eenheid, LE*)

The National Police Force have indicated they want to withdraw from the BIJ process. Currently, the National Police Force supplement the BIJ reports with information on the offence from their own registration system.

- The Prisoners Criminal Investigation Information Point (*GRIP*), the Custodial Institutions Agency (*DJI*), and the Judicial Information Service (*Justid*) think that hardly any information is lost due to the withdrawal of the National Police Force from the BIJ process.
- The withdrawal of the National Police Force has no technical consequences for the information process (apart from simplification).
- According to persons authorised by the mayor to BIJ access who receive many BIJ reports, the National Police Force information reports have added value because they provide an initial view of the offence.

Reporting on Dutch persons sentenced abroad

The International Office of the Dutch Probation Service (*Bureau Buitenland*) provides reports on Dutch persons that have been sentenced abroad if the persons in question give their consent.

- The BIJ regulation offers little opportunity to send more reports concerning the return of Dutch persons that have been sentenced abroad for an offence that would fall under the BIJ regulation in the Netherlands, mainly because sharing information in this context is only possible if the prisoner assents to this.
- A small minority of persons detained abroad have been sentenced for an offence that would fall under the BIJ regulation in the Netherlands. These former prisoners are expected to only rarely pose risks to enforcement of public order.
- An alternative is to aim for a situation in which more Dutch persons detained abroad serve their time in the Netherlands by means of an appeal to the Dutch Enforcement Transfer of Criminal Judgments Act (*WOTS*) and the Law on Mutual Recognition and Enforcement of Custodial and Suspended Sanctions (*WETS*).

Reporting in cases of terrorism, stalking and arson

- The adaptation is in line with the aim of the BIJ regulation: arson, stalking and terrorism can lead to disturbances of public order, particularly in smaller municipalities.
- It is technically simple to increase the number of sections of the law under which BIJ reports are made in the Information Portal Injus. The process to decide which sections of the law are relevant is more complex.
- The adaptation leads to an increase in BIJ reports.
- Proportionality should be considered regarding the question whether the proposed offences are all serious enough to justify far-reaching measures.
- To make cases of (severe) arson or stalking part of the ZVH case consultations can offer a partial alternative to expanding the BIJ regulation.

Reporting to more than one municipality

Currently, BIJ reports on the return of a former prisoner are only sent to the municipality where the former prisoner is registered.

- The adaptation is in line with the aim of the BIJ regulation: the return of a former prisoner can pose a risk to the enforcement of public order in more than one municipality. It does occur that the municipality that is informed of the return of a former prisoner is not the one to which the prisoner actually returns.
- It is necessary to put through the adaptations in the information systems of DJI and Justid. Moreover, it should be decided based on which criteria more municipalities can receive a BIJ report.
- Persons authorised by the mayor to BIJ access can pass information to an authorised person of another municipality if there is reason to do so. However, not everyone uses this possibility and there may be risks regarding the privacy of former prisoners.

Table S.1 provides an overview of the assessment of the possible adaptations by means of the main themes of the assessment framework.

Table S.1 Judgement of adaptations by main theme of the assessment framework

	Relevance problem	Demand municipalities	Feasibility: legal frameworks	Feasibility: working process DJJ/Justid	Feasibility: International Office	Feasibility: working process municipalities	Proportionality	Alternatives	
Adaptation	Assessment*								Explanation
Sentences that are not (yet) irrevocable	Green	Green	Yellow	Green	Grey	Yellow	Yellow	Yellow	<ul style="list-style-type: none"> - Corresponds with aim of BIJ regulation - Requires adaptation of BIJ regulation - Technically feasible - Number of reports increase - Presumption of innocence - Alternative: ZVH consultation
Stepping up the number of reports – regular detention	Green	Green	Green	Green	Grey	Yellow	Green	Yellow	<ul style="list-style-type: none"> - Corresponds with aim of BIJ regulation - Demand for reports when type of leave and return address change - Technically feasible - Number of reports increase (possibly limited) - Alternative: improvement of communication with penitentiaries
Stepping up the number of reports – TBS/PIJ	Green	Yellow	Green	Red	Grey	Yellow	Green	Yellow	<ul style="list-style-type: none"> - Corresponds with aim of BIJ regulation - Demand: often good contacts with TBS clinic, trusting the decision of the clinic to grant leaves - Technically not feasible: information systems are not linked - Number of reports increase - Alternative: improving communication with clinics
Reporting to more than one municipality	Green	Green	Green	Yellow	Grey	Green	Green	Yellow	<ul style="list-style-type: none"> - Corresponds with aim of BIJ regulation - Requires adaptations to information systems: filling in and sending more addresses - Alternative: informal sharing of information among people authorised by the mayor to BIJ access
Increasing the number of offence categories	Green	Green	Yellow	Yellow	Grey	Yellow	Yellow	Yellow	<ul style="list-style-type: none"> - Corresponds with aim of BIJ regulation - Requires adaptation of the BIJ regulation - Technically feasible, but selection of sections of the law complex - Number of reports increase - Sharing of information on less serious offences possibly not proportional - Alternative: ZVH consultation, communication by means of terrorist department PI Vught
Flagging up (limiting)	Red	Yellow	Yellow	Red	Grey	Yellow	Green	Red	<ul style="list-style-type: none"> - Does not correspond with aim of BIJ regulation - Little demand from municipalities: risk of missing information - Requires adaptation of the BIJ regulation - Requires substantial adaptations to information systems - Choice of criteria for flagging up - Alternative: ZVH consultation, close contacts cooperation partners

Continuation of table S.1

	Relevance problem	Demand municipalities	Feasibility: legal frameworks	Feasibility: working process DJJ/Justid	Feasibility: International Office	Feasibility: working process municipalities	Proportionality	Alternatives	
Adaptation	Assessment*								Explanation
Flagging up (expansive)									<ul style="list-style-type: none"> - Corresponds with aim of BIJ regulation - Requires adaptation of the BIJ regulation - Requires substantial adaptations to information systems - Choice of criteria for flagging up - Risk concerning legal equality - Alternative: ZVH consultation, close contacts cooperation partners
Persons sentenced abroad									<ul style="list-style-type: none"> - Concerns small target group, often victims do not live in the Netherlands - Prisoners are outside the Dutch legal framework: sharing of information on a voluntary basis - Dutch sections of the law are not fully compatible with foreign sections of the law - Possibly damaging to contacts probation service - Alternative: WOTS/WETS
Withdrawal National Police Force									<ul style="list-style-type: none"> - Not focused on aim of BIJ regulation - Demand for offence description - Technically feasible - Workload: Persons authorised by the mayor to BIJ access need to gather more information

* In the table, green is used to indicate that the judgment is predominantly in favour of the adjustment of a criterion. Red is used for a predominantly negative judgement, orange for an intermediate category, and grey for 'not applicable'.

Conclusion

Fitting the aim of the regulation

Depending on the exact interpretation, three of the adaptations closely fit in with both the aim and the system on the one hand, and the set-up of the BIJ regulation on the other hand: reporting in case of sentences that are not yet irrevocable, reporting to the mayors of more than one municipality if there is reason to do so, and stepping up the number of reports. With regard to two other adaptations, it is more problematic to fit in with the aim and set-up of the BIJ regulation. With regard to increasing the number of offence categories by adding terrorism, arson, and stalking, it is clear that the return of such former prisoners to municipalities may lead to disturbances of public order, which is comparable to the return of former prisoners that have been sentenced for indecency offences or serious violent crimes. However, in the automated routine process it is much harder to make a selection of returning former prisoners based on sections of the law. With regard to reporting on the return of former prisoners from foreign prisons, there is hardly any experience with disturbances of public order in return cases (therefore, it is unclear whether the adaptation fits in with the aim of the regulation). Moreover, to arrive at a selection of offences is more problematic, and it is impossible to fit in with the automated routine reporting process. Flagging up specific former prisoners may fit in with the aim of the BIJ regulation, however, it does not fit in with the automated routine process of reporting to the mayors. The adaptation

concerning a withdrawal of the National Police Force from the process does not influence the (improvement of the) risk analysis of possible disturbances of public order when former prisoners return to municipalities. The adaptation is mainly significant for the efficiency of the process.

Consequences: pros and cons

Three of the adaptations can only be put through if the BIJ regulation is altered. This applies to reporting in cases of sentences that are not (yet) irrevocable, adding new offence categories, and flagging up specific former prisoners. Reporting on individual leave movements of TBS prisoners and PIJ prisoners is impossible, because Injus is not connected to the information systems of forensic psychiatric institutions. Reports on the return of Dutch persons sentenced abroad occur completely outside Injus. The main possibly negative consequence of execution by the municipalities is an increase in the number of BIJ reports, and concurrently, an increasing workload of persons authorised by the mayor to BIJ access and the local and regional chain partners. An increase in the number of reports is mainly relevant for larger municipalities that already receive many BIJ reports. With regard to the possibility of municipalities to be able to flag up specific former prisoners, a distinction is made at the level of individual former prisoners which may lead to **legal inequality**. Various adaptations lead to more frequent invasions of **privacy** of former prisoners, if only because more data is shared on more former prisoners. With regard to reports concerning sentences that are not (yet) irrevocable a compensation scheme should be provided, in case acquittal is granted later.

Alternatives

Alternatives to adaptations mainly concern sharing of information by means of other consultations: consultations with forensic institutions and ZVH consultations. On 1 July 2021, the Sanctions and Protection Act (*Wet senb*) became operative, which introduced a type of information sharing with mayors on the return of former prisoners with a high risk of reoffending. This may reduce part of the need for information on specific former prisoners. In addition, the Data Processing by Cooperations Bill (*WGS*) offers possibilities to specifically pay attention to security problems concerning certain people in a ZVH context. Former prisoners that do not fall under the current BIJ regulation may be included in case the municipality and cooperation partners (e.g., probation service and ZVHs) share the view that they require attention.

Conclusion

In order to assess the desirability of the adaptations to the BIJ regulation it is advisable to take a number of basic assumptions and developments into account: guarantee the routine and automated (and therefore robust and reliable) nature of the first step in the reporting process; use other possibilities to spot and process data on actual risks of serious indecency offences or violent crimes; be aware that considerations related to proportionality and privacy protection are often made at the national rather than the local level; and realise that the central role of the mayor may be less prominent than formally intended. With regard to the latter: as more categories of former prisoners would fall under the BIJ regulation – also supplemented by reports on returning prisoners with a high risk of reoffending – the number of reports increases. This larger number of reports alone will mean that the mayors have less opportunity to interfere, and this increases the chance that reports are mainly handled administratively and are largely dealt with without consulting the mayor. The mayor remains responsible for processing the reports; however, actual operational involvement will become ever less probable. The question remains whether this is desirable (or avoidable) and to what extent; it does indicate that the attention should expressly be and remain focused on the careful processing of criminal personal data by the civil service and the chain partners. This should prevent former prisoners from being associated with their offence(s) longer than necessary, which hinders their resocialisation and reintegration.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Inleiding

1

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek: aanpassingen BIJ-regeling

Informatie over terugkeer van ex-gedetineerden

Rond de terugkeer van ex-gedetineerden in de maatschappij zijn in de afgelopen decennia verschillende informatiestromen ingericht. Gemeenten worden vanaf 2004 geïnformeerd over de terugkeer van ex-gedetineerden.³ Door tijdige informatie over de terugkeer kunnen zij samen met de ex-gedetineerde werken aan de basisvoorwaarden voor resocialisatie en re-integratie (huisvesting, werk en inkomen, financiën en schulden, een geldig identiteitsbewijs en een zorgverzekering – en zo nodig zorg). Deze nazorg is er mede op gericht om de kans op recidive te verkleinen. Sinds 2005 worden slachtoffers en nabestaanden, wanneer zij dat willen, geïnformeerd over de invrijheidsstelling en verlofmachtigingen van veroordeelden van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven.⁴ Hiermee wordt beoogd onverwachte ontmoetingen en confrontaties tussen daders, slachtoffers en nabestaanden te voorkomen.

Een derde informatiestroom is de Bestuurlijke Informatievoorziening Justitiabelen (BIJ). De BIJ-regeling voorziet sinds 2009 in het informeren van het bestuursorgaan burgemeester (dus niet het gemeentebestuur of gemeentelijke diensten en afdelingen) over de terugkeer van ex-gedetineerden die voor zeden- of ernstige geweldsdelicten zijn veroordeeld. Deze informatiestroom is gescheiden van (bijvoorbeeld) de informatievoorziening in het kader van de nazorg, vanwege de privacygevoeligheid van de delictinformatie. 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.

Aanpassing van de BIJ-regeling

De BIJ-regeling is verschillende malen onderwerp van onderzoek en advisering geweest. Het meest recent heeft de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) zich over de regeling gebogen.⁵ Dit gebeurde in het kader van het onderzoek naar de casus Michael P., die in 2018 is veroordeeld voor de moord op Anne Faber. Naar aanleiding van het onderzoeksrapport van de OVV heeft de minister verschillende maatregelen aangekondigd, waaronder een aanpassing van de BIJ-regeling. Een van de maatregelen was de aansluiting van alle gemeenten bij de BIJ-regeling. Dit is inmiddels gerealiseerd. Over andere mogelijke aanpassingen zijn gesprekken gevoerd tussen verschillende partijen die bij de BIJ-informatiestroom betrokken zijn: het ministerie van Justitie en Veiligheid, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de BIJ-gebruikersraad, individuele gemeenten en (Zorg- en) Veiligheidshuizen, de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en de Justitiële Informatiedienst Justid. Op basis hiervan is door het ministerie van Justitie en Veiligheid een conceptverbeterplan opgesteld.⁶ 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 dit 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 deze 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.

³ Met het van kracht worden van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens per 1 september 2004.

⁴ Kamerstukken II 2004/05, 30143, nr. 3 (MvT).

⁵ Onderzoeksraad voor Veiligheid (2019). *Forensische zorg en veiligheid: Lessen uit de casus Michael P.* Den Haag.

⁶ Verbeterplan BIJ-regeling: Plan van aanpak voor het verbeteren van de Bestuurlijke Informatievoorziening Justitiabelen (april 2021).

1.2 Het onderzoek: doel, vraagstelling en terminologie

Doel en vraagstelling

Dit onderzoek is uitgevoerd om na te gaan of, en zo ja, in hoeverre, de aanpassingen bij kunnen dragen aan de verbetering van de BIJ-regeling. De centrale vraag is of de aanpassingen leiden tot een verbetering van de informatiepositie en het handelingsperspectief van de burgemeester om risico's op de verstoring van de openbare orde vast te stellen en daar maatregelen tegen te treffen. Het onderzoek brengt voor- en nadelen van de aanpassingen in kaart en benoemt eventuele minder ingrijpende alternatieven die hetzelfde doel (kunnen) bereiken. DJI voert een afzonderlijke impactanalyse uit waarin het kostenvraagstuk wordt meegenomen. De kosten van de aanpassingen worden in dit onderzoek daarom buiten beschouwing gelaten.

Met de uitkomst van het onderzoek kan door de minister worden bezien in hoeverre het wenselijk is één of meerdere van de aanpassingen door te voeren.

Het onderzoek beantwoordt de volgende vragen:

1. In hoeverre kunnen de aanpassingen bijdragen aan de risicoanalyse over mogelijke verstoringen in de openbare orde rond de terugkeer van (ex-)gedetineerden in gemeenten ten behoeve van de advisering aan burgemeesters over maatregelen om dreigende verstoringen van de openbare orde tegen te gaan?
2. Wat zijn de nadelen en risico's van de aanpassingen?
3. Zijn er minder ingrijpende of verstrekkende alternatieven denkbaar voor de aanpassingen; zo ja, welke?

Terminologie

We spreken over 'aanpassingen' om te verwijzen naar de zeven denkbare aanpassingen die in dit onderzoek centraal staan. Met de BIJ-regeling wordt geïnformeerd over de terugkeer van justitiabelen die veroordeeld zijn voor ernstige zeden- of geweldsdelicten, of tbs met dwangverpleging of een verlengbare PIJ-maatregel opgelegd hebben gekregen. De term 'ex-gedetineerden' wordt gebruikt om aan deze groep te refereren, ook wanneer het gaat om een BIJ-melding over verlof.

We gebruiken 'forensisch psychiatrische instelling' om te verwijzen naar een locatie (bv. een forensisch psychiatrisch centrum of forensisch psychiatrische kliniek) waar een tbs'er gedetineerd is (geweest).

De BIJ-regeling behelst een informatiestroom die gericht is aan het bestuursorgaan burgemeester. We gebruiken dus in principe 'burgemeester' wanneer we duiden op de ontvanger van de BIJ-meldingen. In de praktijk is het een gemandateerde ambtenaar die de BIJ-meldingen ontvangt. In specifieke voorbeelden gebruiken we, wanneer relevant, 'BIJ-gemandateerde'. Wanneer we spreken over 'gemeente' doelen we ofwel op de gemeente als handelende eenheid (het gemeentebestuur, ambtenaren) ofwel op het gemeentelijk grondgebied waarnaar een ex-gedetineerde kan terugkeren.

1.3 Opzet onderzoek

Het onderzoek heeft een kwalitatieve opzet met de volgende stappen.

Eerste stap: beschrijving van de aanpassingen

In de eerste stap vormden we een zo scherp mogelijk beeld van de inhoud en de achtergrond van de aanpassingen, met de volgende activiteiten:

- twee interviews over de inventarisatie van de aanpassingen met vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie en Veiligheid en de VNG;
- documentstudie (Kamerstukken en onderzoeksrapporten);
- verzameling van basisgegevens over de omvang, doelgroepen etc.

In deze stap bleek het niet mogelijk om interventielogica's van de aanpassingen op te stellen, omdat ze daarvoor nog niet voldoende gespecificeerd en uitgewerkt waren.

Tweede stap: verkennende interviews ketenpartners

In de tweede stap zijn verkennende interviews met vertegenwoordigers van zes ketenpartners gehouden. Het voornaamste doel was om meer zicht te krijgen op de huidige uitvoering van de BIJ-regeling. Daarnaast dienden de interviews voor een eerste inventarisatie van mogelijke consequenties van de aanpassingen en aspecten van uitvoerbaarheid.

Er zijn interviews zijn gehouden met:

- Vertegenwoordigers van DJI en Justid: over de beschikbaarheid en de verwerking van gegevens uit verschillende registraties voor de uitvoering, de stand van de automatisering, en de gevolgen van de eventuele toevoeging van nieuwe of verbeterde gegevens aan de informatiestroom.
- Het Gedetineerden Recherche Informatiepunt (GRIP) van de Landelijke Eenheid (LE) van de Nationale Politie: over de verrijking van de meldingen met politie-informatie en de gevolgen van het terugtrekken van de LE uit het BIJ-proces.
- Het Bureau Buitenland van de reclassering: over het huidige BIJ-proces bij de terugkeer na detentie van in het buitenland veroordeelde Nederlanders, en mogelijke verbeteringen rond meldingen van de terugkeer van deze groep ex-gedeteneerden.
- Drie BIJ-gemandateerden bij gemeenten (waarvan één opererend binnen een Veiligheidshuis): over de huidige uitvoering van de BIJ-regeling en de aanpassingen. Deze interviews gaven zicht op de praktische uitvoering vanuit gemeentelijk perspectief, en leverden een eerste beeld van de behoefte aan, meerwaarde van en risico's bij de aanpassingen.

Derde stap: opstellen beoordelingskader

Na de verkennende interviews en documentstudie stelden we een beoordelingskader op om de voordelen, nadelen en risico's van de aanpassingen systematisch inzichtelijk te maken. Het beoordelingskader omvat de criteria: relevantie, meerwaarde, proportionaliteit, uitvoerbaarheid van het gegevensproces, uitvoerbaarheid binnen het werkproces bij gemeenten, overige voordelen, nadelen en risico's, en de aanwezigheid van alternatieven. Aan de hand van het beoordelingskader zijn de vragen opgesteld voor de werksessies en de expertmeeting en is antwoord gegeven op de onderzoeksvragen. De ingevulde beoordelingskaders per aanpassing zijn opgenomen in bijlage 5.

Vierde stap: werksessies met BIJ-gemandateerden

Als vierde stap organiseerden we twee online werksessies met BIJ-gemandateerden van gemeenten en Zorg- en Veiligheidshuizen (ZVH). Gespreksonderwerpen in de werksessies waren de huidige stand van de uitvoering van de BIJ-regeling bij de gemeenten, ervaren knelpunten, en (mogelijke consequenties van) de aanpassingen. De bespreking van de aanpassingen gebeurde aan de hand van het beoordelingskader. Het doel was om zicht te krijgen op de argumenten die BIJ-gemandateerden gebruiken bij de beoordeling en de voor- en nadelen van de aanpassingen. Aan de werksessies namen BIJ-gemandateerden van elf gemeenten of ZVH'en deel. Bij de selectie van gemeenten is gelet op geografische spreiding, verschillende grootteklassen en de aan- of afwezigheid van een forensisch psychiatrische kliniek of centrum in de gemeente. Alle gemandateerden hadden ervaring met het ontvangen van BIJ-meldingen. Een lijst van de BIJ-gemandateerden die deelnamen aan de werksessie is opgenomen in bijlage 2.

Vijfde stap: expertmeeting

Als vijfde stap organiseerden we een online expertmeeting met (wetenschappelijke) experts op het gebied van bestuurs- en strafrecht, beleid, en informatiebeheer. Met hen spraken we, aan de hand van (een verkorte vorm van) het beoordelingskader, over de juridische aspecten van mogelijke doorvoering van de aanpassingen, waaronder overwegingen rond privacy en proportionaliteit. In bijlage 3 is een lijst opgenomen met de deelnemers aan de expertmeeting.

De input uit de werksessies met BIJ-gemandateerden en de expertmeeting is gebruikt om het beoordelingskader per aanpassing te vullen.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de BIJ-regeling beschreven. We staan stil bij het doel van de BIJ-regeling, de huidige uitvoering ervan, en bij andere informatiestromen over de terugkeer van ex-gedetineerden. Daarnaast behandelen we eerdere onderzoeken naar en een advies over de BIJ-regeling. In hoofdstuk 3 worden de zeven aanpassingen beschreven en beoordeeld, inclusief verwachte voor- en nadelen en risico's voor de uitvoering en de proportionaliteit van de aanpassing. Waar relevant worden tevens alternatieven voor de aanpassing besproken. Hoofdstuk 4 bevat ten slotte de beantwoording van de onderzoeksvragen en de conclusies van het onderzoek.

Voor het onderzoek heeft het WODC een begeleidingscommissie ingesteld. Bijlage 1 geeft een overzicht van de samenstelling van de begeleidingscommissie. In de bijlagen zijn verder een overzicht van de respondenten (bijlage 2 en 3), het Bjsg artikel 11a (bijlage 4) en een ingevuld beoordelingskader per aanpassing (bijlage 5) opgenomen.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Huidige BIJ-regeling

2

2 Huidige BIJ-regeling

De BIJ-regeling is beschreven in artikel 11a van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens (Bjsg; opgenomen in bijlage 4).⁷ De regeling houdt in dat de minister voor Rechtsbescherming de burgemeester van de betreffende gemeente informeert over de terugkeer van ex-gedetineerden. Dit biedt burgemeesters de gelegenheid maatregelen te treffen wanneer zij verwachten dat de terugkeer van een ex-gedetineerde in hun gemeente risico's oplevert voor de handhaving van de openbare orde. Burgemeesters worden via een BIJ-melding geïnformeerd over de terugkeer van een ex-gedetineerde 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. In de praktijk heeft de burgemeester een gemandateerde benoemd die de BIJ-meldingen ontvangt. Sinds 2021 zijn alle gemeenten aangesloten op de BIJ-regeling.

2.1 Doel van de BIJ-regeling

De BIJ-regeling is in 2009 van kracht geworden na enkele incidenten waarbij lokaal onrust ontstond rond de terugkeer van plegers van zware gewelds- en zedendelicten. Lokale autoriteiten waren zich op dat moment niet bewust van de terugkeer van een ex-gedetineerde wiens komst opschudding in de gemeente veroorzaakte. Daardoor konden ze niet tijdig een risicoanalyse uitvoeren en zich voorbereiden op eventuele verstoringen van de openbare orde door maatregelen te treffen. Om dergelijke problemen te voorkomen is de BIJ-regeling opgezet.

Zoals beschreven in artikel 11a is het doel van de BIJ-regeling om bij te dragen aan de handhaving van de openbare orde in verband met de terugkeer van de ex-gedetineerde in de maatschappij. Met de informatie uit de BIJ-melding maakt een BIJ-gemandateerde een inschatting van het risico op verstoring van de openbare orde zodat de burgemeester eventuele maatregelen kan treffen om dat zo veel mogelijk te voorkomen. Verstoring van de openbare orde kan veroorzaakt worden door de terugkerende ex-gedetineerde zelf, maar ook door de omgeving die reageert op de terugkeer van de ex-gedetineerde. Handhaving van de openbare orde betekent enerzijds de bescherming van de belangen van de samenleving en het slachtoffer, maar ook het voorkomen van problemen voor de ex-gedetineerde.⁸

In de praktijk wordt vanuit gemeenten minstens zo vaak gesproken over het voorkomen van *maatschappelijke onrust* als over het voorkomen van openbare ordeverstoringen. Deelnemers aan ons onderzoek, zowel BIJ-gemandateerden als een vertegenwoordiger van het ministerie van Justitie en Veiligheid, menen dat maatschappelijke onrust kan leiden tot verstoring van de openbare orde, en op die manier deel uitmaakt van de doelstelling van de BIJ-regeling. Omdat ook het plegen van een misdrijf als een verstoring van de openbare orde kan gelden, zou gesteld kunnen worden dat het voorkomen van recidive ook binnen de doelstelling van de BIJ-regeling valt. Het voorkomen van recidive wordt door BIJ-gemandateerden in dit onderzoek meestal niet expliciet genoemd als doel van de BIJ-regeling. In de rest van het rapport spreken we over handhaving en verstoringen van *de openbare orde*, onder welk begrip ook maatschappelijke onrust kan vallen.

⁷ Stb. 2011, 314. Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens.

⁸ In het Besluit van 21 juni 2011 over de wijziging van het Besluit justitiële gegevens in verband met onder meer het verstrekken van justitiële gegevens aan de burgemeester bij de terugkeer van ex-gedetineerden staat bijvoorbeeld "Een eventuele maatregel van de burgemeester ten behoeve van de handhaving van de openbare orde dient dan ook de re-integratie en resocialisatie van de ex-gedetineerde" (p. 6). Ook: DJI (23 augustus 2021). 'Kansen bieden voor Re-integratie: In de praktijk': Handreiking Bestuurlijk Akkoord Nazorg Ex-gedetineerden. <https://www.dji.nl/justitiabelen/documenten/publicaties/2019/12/19/handreiking-bestuurlijk-akkoord-re-integratie>

2.2 Huidige uitvoering

Aan de burgemeesters kan informatie worden verstrekt over de invrijheidsstelling en verlot van ex-gedetineerden die tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf zijn veroordeeld voor ernstige gewelds- en zedendelicten. Voor sommige misdrijven die binnen deze categorie vallen, geldt de voorwaarde dat het onvoorwaardelijke deel van de opgelegde vrijheidsbenemende straf of maatregel minstens een jaar is. Ook de terugkeer van ex-gedetineerden die tbs met dwangverpleging of een verlengbare PIJ-maatregel opgelegd hebben gekregen valt binnen de BIJ-regeling. Burgemeesters kunnen jaarlijks kiezen of zij geïnformeerd willen worden over alle bovenstaande categorieën, of informatie over terugkerende plegers van ernstige geweldsdelicten willen uitsluiten.⁹ In artikel 11a van de Bjsj zijn de misdrijven die binnen de BIJ-regeling op basis van de artikelen van het Wetboek van Strafrecht opgesomd. Er wordt alleen informatie over volwassen ex-gedetineerden verstrekt; jeugdigen vallen buiten de informatiestroom. Tabel 1.1 geeft weer op welke momenten een BIJ-meldingen worden gedaan.

Tabel 1.1 Type BIJ-meldingen¹⁰

Type melding	Tijdstip melding	Aan welke gemeente	Aanvullingen
Einde reguliere detentie	Minimaal 60 dagen voor einde detentie, maar niet meer dan 3 maanden voor geplande terugkeer. ¹¹	Injus ¹² is automatisch gekoppeld aan de Basisregistratie Personen (BRP) via de Strafrechtketendatabank (SKDB). Om te bepalen aan welke gemeente de BIJ-melding verstuurd moet worden, wordt standaard gebruikgemaakt van het eerste reguliere woonadres in de BRP voor of tijdens de actuele detentie. ¹³ Als dat er niet is, wordt gezocht naar het laatste woonadres voor aanvang van de huidige detentie. Medewerkers van Justid kiezen aan welke gemeente de BIJ-melding wordt verstrekt.	Dit betreft één melding die wordt gedaan bij einde detentie of voorwaardelijke invrijheidsstelling. Indien na een eerste BIJ-melding het adres in de BRP wijzigt, wordt de (nieuwe) gemeente geïnformeerd.
Vrijheden reguliere detentie (verlot en regime-fasering)	Minimaal 8 dagen voor datum verlot. ¹⁴	Tijdens detentie worden met de gedetineerde afspraken gemaakt over het verlotadres bij toekenning van verlot. Voor de BIJ-melding wordt gebruikgemaakt van het door DJI aangeleverde verlotadres. Het adres wordt handmatig ingevoerd in het DJI-registratiesysteem TULP door een medewerker van de PI.	Betreft één melding die wordt gedaan bij de eerste onbegeleide tijdelijke verloting van de PI of overplaatsing van een gedetineerde. Er is dus geen melding bij elke latere verlotgang.

⁹ Ministerie van Justitie en Veiligheid (22 december 2017). *Convenant inzake aansluitvoorwaarden informatievoorziening Bestuurlijke Informatie Justitiabelen (BIJ)*.

¹⁰ Verbeterplan BIJ-regeling (2021).

¹¹ Indien het strafrestant na de onherroepelijkheidsdatum korter is dan 60 dagen, kan logischerwijs niet aan deze termijn worden voldaan.

¹² Injus is het geautomatiseerde informatiesysteem waarmee (onder andere) BIJ-meldingen aan gemeenten worden gedaan.

¹³ PI-adressen (als gevolg van overplaatsingen) worden uitgesloten op basis van de DT-code in de PI-referentietabel. Extramurale instellingen die gedetineerden opnemen, zijn niet als zodanig bekend en worden dus niet uitgesloten. Binnenkort worden op basis van een DJI-overzicht ook de IFZO-adressen uitgesloten van beoordeling. Indien een gedetineerde geen vaste woon- of verblijfplaats heeft, volgt er bij het ontbreken van een terugkeeradres geen BIJ-melding.

¹⁴ Indien de beslissing op een verlot korter dan acht dagen voor de verlotdatum wordt genomen, kan logischerwijs niet aan deze termijn worden voldaan.

Vervolg tabel 1.1 Type BIJ-meldingen

Type melding	Tijdstip melding	Aan welke gemeente	Aanvullingen
Verlof of (voorwaardelijke) beëindiging tbs met dwangverpleging	Zo snel mogelijk. Zodra de beslissing op de geplande verlofmachtiging is genomen, is geregistreerd in het Monitoring Informatiesysteem Terbeschikking Stelling (MITS) en Injus bekend is, wordt de BIJ-melding verstuurd naar de betreffende gemeente.	Als adres geldt de plaats waar de persoon tijdens verlof gaat verblijven. Het adres wordt handmatig ingevoerd in MITS.	Vanaf transmuraal verlof wordt de startdatum van de eerste verlofmachtiging gemeld. Dit betreft mogelijk meerdere meldingen omdat een nieuwe melding wordt gedaan bij wijziging van het verblijfadres.
Verlof of beëindiging PIJ-maatregel	Zo snel mogelijk. Zodra de beslissing op de geplande verlofmachtiging is genomen, is geregistreerd in het Jeugd Volgstelsel (JVS) en Injus bekend is, wordt de BIJ-melding verstuurd naar de betreffende gemeente.	Als adres geldt de plaats waar de persoon tijdens verlof gaat verblijven. Bij jeugd (18+ PIJ) kunnen meerdere adressen worden aangeleverd, maar voor de BIJ-melding wordt alleen gebruikgemaakt van het resocialisatie-adres. Het adres wordt handmatig ingevoerd in JVS.	De startdatum van de verlofmachtiging wordt gemeld. Betreft mogelijk meerdere meldingen omdat een nieuwe melding wordt gedaan bij wijziging van het verblijfadres.
Einde detentie Nederlanders gedetineerd in buitenland	Zo snel mogelijk.	Bij toestemming van de (ex-)gedetineerde communiceert Bureau Buitenland van de reclassering met de gemeente waarnaar (ex-)gedetineerde wil terugkeren.	Betreft één melding wanneer gedetineerde toestemming geeft. Proces verloopt geheel buiten het geautomatiseerde traject van Injus om.

De Justitiële Informatiedienst (Justid) van het ministerie van Justitie en Veiligheid stuurt informatie over delinquenten die aan de criteria van de BIJ-regeling voldoen aan de burgemeester of, in de praktijk, aan een gemandateerde persoon in de gemeente. Voor uitwisseling van informatie in het kader van de BIJ-regeling wordt het Informatieportaal Justitiabelen (Injus) gebruikt. Justid stuurt op hetzelfde moment een kopie van de informatie naar het Gedetineerden Recherche Informatiepunt (GRIP) van de Landelijke Eenheid van de politie (LE). Het GRIP vult de BIJ-melding aan met informatie uit de politieregistratie, en voegt een informatierapport toe aan de BIJ-melding in Injus. In het informatierapport geeft het GRIP hoofdzakelijk een korte omschrijving van het delict, en mogelijk enige informatie over antecedenten. Het rapport bevat geen risicobeoordeling of advies betreffende verstoring van de openbare orde.

In een BIJ-melding worden de volgende gegevens verstrekt:

- voor- en achternaam;
- BSN;
- aangegeven adres tijdens vrijhedenbeleid;
- geboortedatum;
- artikelnummer delict veroordeling;
- parketnummer(s);
- datum in detentie;
- datum toekenning mogelijke vrijhedenbeleid;
- soort vrijhedenbeleid;
- bijzonderheden.

Na ontvangst van een BIJ-melding via Injus zal de gemandateerde persoon besluiten of het nodig is om meer informatie te verzamelen om vast te stellen of er risico's voor handhaving van de openbare orde zijn. Pas wanneer daartoe aanleiding is op basis van de BIJ-melding en het informatierapport van de LE,

mag de BIJ-gemandateerde meer informatie inwinnen bij ketenpartners ter beoordeling van het risico op een mogelijke verstoring van de openbare orde bij terugkeer van de ex-gedetineerde.¹⁵ Informatie kan onder meer verzameld worden door contact met de lokale politie, het OM, gemeentelijke afdelingen of diensten, de reclassering en forensische instellingen. Op basis van de verzamelde informatie kan de gemandateerde een advies aan de burgemeester uitbrengen. Volgens onderzoek van de OVV worden jaarlijks ongeveer duizend BIJ-meldingen verstuurd, waarop in ongeveer 34 procent van de gevallen een risicoanalyse van de BIJ-gemandateerde volgt.¹⁶

In 6 tot 9 procent van de gevallen neemt de burgemeester in reactie op een BIJ-melding uiteindelijk maatregelen ten behoeve van handhaving van de openbare orde.¹⁷ Het gaat bijvoorbeeld om maatregelen als extra politieursurveillance in de eerste periode na terugkeer van de ex-gedetineerde, afstemming met een woningcorporatie over de locatie waar de ex-gedetineerde zich zal vestigen, of een gesprek van de burgemeester met omwonenden.¹⁸ Maatregelen die vaak worden ingezet zijn extra (politie)toezicht (bv. huisbezoek van de wijkagent) of monitoring (van het Zorg- en Veiligheidshuis) en maatregelen in het kader van nazorg. Andere mogelijkheden zijn onder meer contact met de forensische instelling of met slachtoffers en/of nabestaanden, een gebiedsverbod, of voorlichting aan de bewoners van de gemeente.¹⁹

Tabel 1.2 BIJ-meldingen, risicoanalyses en maatregelen (2019)

BIJ-meldingen naar gemeenten op jaarbasis	Opvolgende risicoanalyse door BIJ-gemandateerde	Maatregelen door burgemeester
Ongeveer 1000	Ongeveer 340	60-90

2.3 BIJ-regeling en andere informatiestromen rond terugkerende ex-gedetineerden

Naast de BIJ-regeling zijn er verschillende informatiestromen ingericht rond de terugkeer van ex-gedetineerden in de samenleving. Slachtoffers kunnen, wanneer zij aangeven dat te willen, sinds 2005 geïnformeerd worden door het OM over de invrijheidsstelling en verlofmachtigingen van veroordeelden van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven.²⁰ Een onherroepelijke veroordeling is daarvoor geen vereiste. Verder is er sprake van informatie-uitwisseling tussen ketenpartners in het kader van nazorg. Gemeenten worden vanaf 2004 geïnformeerd over de terugkeer van ex-gedetineerden om samen met de ex-gedetineerde te kunnen werken aan de basisvoorwaarden voor resocialisatie en re-integratie.²¹ Gemeenten worden in het kader van nazorg geïnformeerd over de datum van terugkeer, maar ontvangen geen informatie over het delict waarvoor de ex-gedetineerde veroordeeld is. Sinds juli 2021, met de inwerkingtreding van de Wet straffen en beschermen, mogen onder artikel 18a van de Penitentiaire beginselenwet gegevens in het Detentie- en Re-integratieplan worden gedeeld met ketenpartners zonder toestemming van de gedetineerde.²² Dat betreft informatie over bijvoorbeeld de woonsituatie, schulden, arbeidsverleden, detentieverloop en gedrag tijdens detentie.²³ Met de Wet straffen en beschermen is ook een andere informatiestroom gecreëerd. Artikel 18b voorziet in de informatie-uitwisseling tussen ketenpartners (DJI, gemeente, reclassering, OM en politie) wanneer een risico wordt verwacht dat een gedetineerde bij einde detentie (waar geen sprake is van een aansluitend voorwaardelijk kader) een ernstig gewelds- of zedenmisdrijf zal begaan.²⁴ Zoals dat ook het geval is bij de BIJ-regeling wordt infor-

¹⁵ Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens, Nota van toelichting bij het wijzigingsbesluit van 2011, Stb. 2011, 314.

¹⁶ Onderzoeksraad voor Veiligheid (2019).

¹⁷ Onderzoeksraad voor Veiligheid (2019).

¹⁸ Besluit van 21 juni 2011, houdende wijziging van het Besluit justitiële gegevens in verband met onder meer het verstrekken van justitiële gegevens aan de burgemeester bij de terugkeer van ex-gedetineerden en het versterken van de screening in de taxibranche, Stb. 2011, 314.

¹⁹ Onderzoeksraad voor Veiligheid (2019).

²⁰ Kamerstukken II 2004/05, 30143, nr. 3 (MvT).

²¹ Geïntroduceerd met het van kracht worden van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens per 1 september 2004.

²² DJI (2021). Handreiking gegevensuitwisseling detentie en re-integratie. Voor DJI, gemeenten en de reclassering.

²³ DJI (2021). Informatieblad: Gegevensuitwisseling met gemeenten en reclassering. Voor medewerkers.

²⁴ DJI (2021). Handreiking gegevensuitwisseling reëel risico op zeden- en/of geweldsmisdrijven gedetineerde. Voor DJI en burgemeester (gemeenten).

matie in het kader van artikel 18b geleverd aan het bestuursorgaan burgemeester (dus niet het gemeentebestuur of gemeentelijke diensten en afdelingen). DJI informeert middels een bericht aan de BIJ-gemandateerde dat een gedetineerde die in vrijheid wordt gesteld een risico kan opleveren voor de veiligheid van anderen. Eveneens overeenkomstig de BIJ-regeling is het doel van gegevensuitwisseling in het kader van 18b om de burgemeester in staat te stellen om eventuele maatregelen te nemen ten behoeve van de openbare orde en veiligheid.²⁵ In de handreiking 'gegevensuitwisseling reëel risico op zeden- en/of geweldsmisdrijven gedetineerde' worden de verschillen tussen artikel 18b en de BIJ-regeling uiteengezet:

1. Artikel 18b voorziet niet in een standaardgegevensverstrekking, maar biedt een grondslag om bij risico meer gegevens uit te wisselen tussen ketenpartners.
2. Wanneer een risico aanwezig is dat de ex-gedetineerde een gewelds- of zedenmisdrijf zal plegen, maakt artikel 18b het mogelijk om, naast datum van invrijheidsstelling en informatie over het gepleegde delict, ook andere relevante gegevens te verstrekken ten behoeve van de taakuitoefening van de burgemeester.
3. Onder artikel 18b kunnen ook gedetineerden vallen die voor een ander delict dan een ernstig zeden- of geweldsmisdrijf zijn vervolgd.²⁶

De informatiestroom in het kader van de BIJ-regeling is in de wetgeving gescheiden van de informatievoorziening in het kader van nazorg, vanwege de privacygevoeligheid van de delictinformatie. De informatie-uitwisseling binnen het kader van de BIJ-regeling is geregeld in artikel 11a van het Bjsjg. Verder zijn er aansluitvoorwaarden waarin gemeenten zich committeren aan zorgvuldig gebruik en beheer van de gegevens en de risicoanalyses. De verwerking van persoonsgegevens in het kader van de BIJ-regeling is onderhevig aan verschillende wet- en regelgeving. Van toepassing zijn de Wet bescherming persoonsgegevens en, waar het justitiële gegevens betreft, de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. Op het verwerken van persoonsgegevens door de LE is de Wet politiegegevens van toepassing.²⁷ Zoals eerder gesteld is het doel van de informatieverstrekking via de BIJ-regeling de handhaving van de openbare orde in de eigen gemeente in verband met de terugkeer van de ex-gedetineerde in de maatschappij. Een burgemeester mag de justitiële gegevens niet gebruiken voor andere doeleinden, zoals een inschatting van het recidiverisico of het verlenen van nazorg aan de ex-gedetineerde.²⁸

In de praktijk blijken de informatiestromen in het kader van nazorg en in het kader van de BIJ-regeling meer door elkaar te lopen dan in wet- en regelgeving wordt verondersteld. BIJ-gemandateerden zijn bijvoorbeeld, vooral in kleinere gemeenten, soms ook nazorgcoördinator, of werken nauw samen met de nazorgcoördinator.

2.4 Eerder onderzoek naar de BIJ-regeling

Evaluatie pilot BIVGEG (2010)

De BIJ-regeling is, aanvankelijk onder de noemer BIVGEG (Bestuurlijke Informatievoorzieningen aan Gemeenten inzake Ex-Gedetineerden), in 2010 getest met een pilotgroep van zeventien gemeenten. In de pilot ontvingen burgemeesters (in de praktijk door hen aangewezen gemandateerde ambtenaren) meldingen als een ex-gedetineerde die veroordeeld was voor een ernstig zeden- of een geweldsdelict naar de gemeenten terugkeerde. In de pilot werd ervaring opgedaan met het genereren van de meldingen door DJI en Justid, de verrijking van meldingen met politie-informatie door het toenmalige Korps Landelijke Politiediensten (KLPD), de tijdigheid van de meldingen, de betrouwbaarheid van de verstrekte informatie, de verwerking van de informatie binnen gemeenten, de bewaking van de privacy, het opstellen van risicoanalyses en de (eventuele) vertaling in maatregelen. Ook de mogelijke stigmatisering van de ex-gedetineerden was een onderwerp in de pilot.

²⁵ DJI (2021). Handreiking gegevensuitwisseling reëel risico op zeden- en/of geweldsmisdrijven gedetineerde. Voor DJI en burgemeester (gemeenten).

²⁶ DJI (2021). Handreiking gegevensuitwisseling reëel risico op zeden- en/of geweldsmisdrijven gedetineerde. Voor DJI en burgemeester (gemeenten).

²⁷ Ministerie van Justitie en Veiligheid. (22 december 2017). Convenant inzake aansluitvoorwaarden informatievoorziening Bestuurlijke Informatie Justitiabelen (BIJ).

²⁸ Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens, Nota van toelichting bij het wijzigingsbesluit van 2011, Stb. 2011, 314, p. 9.

In de pilot werden alleen gegevens over einde reguliere detentie verwerkt; informatie over verlof en afloop van tbs- en PIJ-maatregelen kon nog niet worden gegenereerd. De conclusie uit de evaluatie van de pilot was dat het lukte om de benodigde informatie (in ieder geval over einde reguliere detentie) te genereren en dat deze meerwaarde had voor de burgemeesters. Het werd belangrijk geacht dat informatie in het kader van de BIJ-regeling op dezelfde wijze aan de burgemeesters van gemeenten wordt verstrekt middels één centraal punt, namelijk Justid van het ministerie van Justitie en Veiligheid.²⁹

Evaluatie doelbereik pilot BIJ (2012)

In 2012 deed Regioplan onderzoek naar de vraag in hoeverre de BIJ-informatiestromen hadden geleid tot acties van burgemeesters ten aanzien van openbare orde en veiligheid en in hoeverre de informatiestromen bijdroegen aan het vergroten van het handelingsperspectief van de burgemeester.³⁰ Op basis van een enquête onder de 87 pilotgemeenten, registraties en dossiers van BIJ-meldingen en interviews met burgemeesters en gemandateerden werd geconcludeerd dat de BIJ-regeling de informatiepositie van burgemeesters verbetert waardoor zij zich bij terugkeer van ex-gedetineerden beter kunnen voorbereiden. Toch achtten niet alle burgemeesters hun bevoegdheden toereikend om maatregelen te kunnen treffen. Als mogelijk bezwaar werd genoemd dat burgemeesters het risico lopen ook verantwoordelijk te worden gehouden voor het voorkomen van recidive van ex-gedetineerden. Tot slot bleken de aansluitingsvoorwaarden (met betrekking tot de omgang met persoonsgegevens) mogelijk iets te rekkelijker te worden nageleefd.

Advies RSJ (2013)

In 2013 is de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) gevraagd advies uit te brengen over het verbeteren van de effectiviteit van de BIJ-regeling. De RSJ concludeerde dat, hoewel betrokkenen uit de uitvoeringspraktijk overwegend positief waren, een aantal aandachtspunten aan te wijzen was.³¹ De RSJ adviseerde onder meer om de BIJ-meldingen beter te richten op de doelgroep waarvan een risico uitgaat op verstoring van de openbare orde bij terugkeer in de samenleving. De RSJ vond het gerechtvaardigd dat de privacy van sommige terugkerende ex-gedetineerden geschonden werd wanneer dit in het belang was van de openbare orde, maar dat deze schending zo veel mogelijk beperkt diende te blijven. Om dat te bereiken adviseerde de RSJ de omvang van de doelgroep waarvoor BIJ-meldingen mogen plaatsvinden te beperken en bij BIJ-meldingen zo min mogelijk informatie uit te wisselen met een selecte groep betrokkenen (burgemeester, gemandateerden, politie). Om de privacy van ex-gedetineerden te beschermen benadrukte de RSJ tevens – in overeenstemming met de gestelde aansluitingsvoorwaarden – het belang van adequate gegevensverwerking en -bewaring en de noodzaak de informatiestromen betreffend respectievelijk de BIJ-regeling en de nazorg gescheiden te houden. Verder vond een aantal burgemeesters de bevoegdheden die zij hadden om maatregelen te treffen in het kader van een BIJ-melding ontoereikend. Om dit te ondervangen stelde de RSJ voor mogelijke maatregelen in het driehoeksoverleg tussen burgemeester, OM en politie nader te bespreken en tevens af te stemmen met de nazorgcoördinator van de gemeente. Daarnaast wees de RSJ op het belang het draagvlak voor de BIJ-regeling bij forensisch psychiatrische centra te vergroten om zodoende de informatiestroom vanuit deze sector te verbeteren. Een verdere aanbeveling betrof de suggestie om op basis van *best practices* modellen te ontwikkelen voor een effectieve aanpak bij (risico's op) verstoringen van de openbare orde. Tot slot pleitte de RSJ voor landelijke invoering van de BIJ-regeling in plaats van vrijwillige deelname van de gemeenten.

In mei 2013 schreef de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie een reactie op het advies van de RSJ met daarin voornemens een aantal verbeteringen door te voeren.³² Verbeteringen waren onder andere gericht op de verbetering en het landelijk uitrollen van de informatiestroom tbs, en op het verschaffen

²⁹ Van den Tillaart, J.C.M., Schreijenberg, A., & Homburg, G. (2010). *Evaluatie pilot Bivgeg*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek (in opdracht van het ministerie van Justitie).

³⁰ Schreijenberg, A., van den Tillaart, J.C.M., & Homburg, G. (2012). *Doelbereik van de pilot BIJ*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek (in opdracht van het WODC).

³¹ Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming. (2013). *Bestuurlijke informatievoorziening justitiabelen: Beter richten!* Den Haag.

³² Teeven, F. (2013, 28 mei). Naar een veiliger samenleving [Kamerbrief]. Geraadpleegd van <https://www.rsj.nl/documenten/rapporten/2013/04/04/advies-bestuurlijke-informatievoorziening-justitiabelen>

van de mogelijkheid aan burgemeesters van gemeenten de BIJ-meldingen te beperken tot een kleinere doelgroep (zedendelinquenten, tbs-gestelden en jeugdigen met een PIJ-maatregel).

Onderzoek OVV (2019)

Het meest recent, in 2019, heeft de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) zich over de BIJ-regeling gebogen.³³ Dit gebeurde als onderdeel van een onderzoek naar de forensische zorg in Nederland, naar aanleiding van de moord op Anne Faber door Michael P. Om het functioneren van de BIJ-regeling te onderzoeken nam de OVV onder meer een enquête af onder de 319 gemeenten die destijds waren aangesloten bij de BIJ-regeling. Respondenten werd bijvoorbeeld gevraagd hoe vaak zij in 2015 tot en met 2017 een BIJ-melding ontvangen hadden en hoe vaak dat had geleid tot een advies en interventies, hoeveel incidenten rond de terugkeer van delinquenten er in een gemeente waren geweest, en welke informatiebronnen en maatregelen belangrijk zijn voor een gemeente met oog op risicoanalyses en voorkoming van openbare ordeverstoringen.

De OVV concludeerde dat de BIJ-regeling in grote lijnen voorzag in een behoefte, maar dat zich een aantal knelpunten voordeed. Deze hebben hoofdzakelijk te maken met de vrijblijvende aansluiting van gemeenten, de tijdigheid en betrouwbaarheid van de informatie, de reikwijdte van de BIJ-regeling, en de summier inhoud.

Vrijblijvendheid

Gemeenten konden zich op het moment van het onderzoek van de OVV vrijwillig aansluiten, wat tot gevolg had dat 16 procent van de gemeenten niet aangesloten was. Inmiddels zijn alle gemeenten aangesloten op de BIJ-regeling.

Tijdigheid

Burgemeesters ontvangen BIJ-meldingen soms te laat, waardoor zij geen informatie kunnen verzamelen en mogelijke maatregelen treffen.

Betrouwbaarheid

De systeemuitvoering van de BIJ-melding is volgens de OVV complex en kwetsbaar omdat “het werkproces verloopt via verschillende organisaties, personen en informatiesystemen, die onderling afhankelijk van elkaar zijn” (OVV, p. 111). Daarnaast is het systeem niet volledig geautomatiseerd maar (deels) afhankelijk van handmatige invoeringen. In de zaak Michael P. ontving de burgemeester van de gemeente Zeist destijds geen BIJ-melding wegens een administratieve (handmatige) fout bij DJI. Dit heeft een negatieve impact op de betrouwbaarheid van de informatie.

Beperkte reikwijdte

Respondenten van de gemeenten gaven aan dat ze het aantal delicten waarvoor de BIJ-regeling geldt zouden willen zien uitgebreid (bv. inclusie van terrorisme en brandstichting).

Summiere inhoud

Respondenten van de gemeenten gaven aan te weinig informatie te ontvangen, met name in gevallen waarbij zij verwachtten dat de terugkeer van een delinquent hoge risico's oplevert voor de openbare orde. Gemeenten zouden de mogelijkheid willen hebben van specifieke delinquenten aan te geven dat zij (gedetailleerdere) informatie willen ontvangen. Burgemeesters en gemeentelijke ambtenaren weten vaak niet welke personen in forensische klinieken binnen hun gemeentegrenzen verblijven en welke verlofmogelijkheden zij hebben. Voor reguliere gedetineerden geldt dat niet altijd duidelijk is wat verlot onderscheidt van activiteiten buiten een Penitentiare Inrichting (PI) in het kader van een Penitentiair Programma voor re-integratie. Daarnaast worden burgemeesters enkel ingelicht bij het eerste verlot in het vrijhedenbeleid. Bovendien spraken sommige respondenten het vermoeden uit dat niet alle BIJ-waardige casussen gemeld worden (bv. m.b.t. tbs-verlof).

In het OVV-onderzoek werd verder duidelijk dat informatiedeling moeizaam verliep. Respondenten van de gemeenten ervoeren belemmeringen in het uitwisselen van persoonsgegevens met ketenpartners

³³ Onderzoeksraad voor Veiligheid (2019).

wegens strikte wetgeving.³⁴ Enerzijds ervoeren gemandateerde personen van de gemeente zelf hindernissen in het verstrekken van informatie tijdens hun contact met ketenpartners ten behoeve van de risicoanalyse; anderzijds vonden respondenten dat soms slechts beperkte informatie werd geleverd vanuit ketenpartners. Met name forensische instellingen waren terughoudend bij het delen van informatie met de gemeenten. Zij stelden het belang van de zorg en privacy van hun patiënt boven het belang van openbare orde en veiligheid.

Handelingsperspectief

Tot slot zijn niet alle gemeenten bekend met de mogelijkheden die zij hebben om voorzorgsmaatregelen te treffen. Het OVV-rapport noemt specifiek de mogelijkheid van gemeenten om een advies te geven aan het OM om bijzondere voorwaarden op te leggen aan veroordeelden die voorwaardelijk in vrijheid worden gesteld. Daarnaast wordt de samenwerking met het Veiligheidshuis genoemd als een mogelijkheid waar nog niet elke gemeente volop gebruik van maakt. De OVV ziet deze samenwerking als een veelbelovende manier om (privacygevoelige) informatie over delinquenten te delen en tot een aanpak te komen ter beheersing van verstoringen van de openbare orde.

De OVV komt in het rapport tot de conclusie dat de uitvoering van de BIJ-regeling verbeterd kan en moet worden. De OVV deed de aanbeveling om het bestaande instrumentarium voor de informatievoorziening aan gemeenten te verbeteren en beter te benutten, en zodoende de informatiepositie van gemeenten te versterken. Concreet luiden de aanbevelingen ten opzichte van de BIJ-regeling:

- stel de BIJ-regeling verplicht voor alle gemeenten;
- bevorder de tijdigheid, betrouwbaarheid en volledigheid van de BIJ-meldingen, ook ten aanzien van risico-informatie;
- stem de inhoud van de BIJ-meldingen beter af op de behoefte van de gemeenten.³⁵

2.5 Aanpassing van de BIJ-regeling

Naar aanleiding van het rapport van de OVV heeft de minister voor Rechtsbescherming in een brief aan de Tweede Kamer in 2019 onder meer aangekondigd de BIJ-regeling op een aantal onderdelen te verbeteren.³⁶ De verbeterpunten hebben te maken met digitalisering van het BIJ-systeem, aansluiting van alle gemeenten, intensivering van het aantal BIJ-meldingen en een verbetering van contact tussen DJI en forensische instellingen. Inmiddels zijn alle gemeenten aangesloten op de BIJ-regeling zoals aanbevolen door de OVV en is het BIJ-proces door DJI verdergaand geautomatiseerd.

Daarnaast hebben naar aanleiding van het OVV-rapport in de tweede helft van 2020 gesprekken met betrokken partijen in de keten plaatsgevonden. DJI en het ministerie van Justitie en Veiligheid hebben overleg gevoerd met de VNG, Justid, gemeenten en ZVH'en over de behoeften van gemeenten en aanpassing van de BIJ-regeling. Daaruit is een aantal aanpassingen naar voren gekomen die de uitvoering en doeltreffendheid zouden kunnen verbeteren. De aanpassingen zijn opgenomen in een conceptverbeterplan van DJI en het ministerie van Justitie en Veiligheid.³⁷

De zeven mogelijke aanpassingen waar we ons in dit onderzoek op richten zijn:

- Het doen van BIJ-meldingen bij nog niet-onherroepelijke veroordelingen.
- 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 deze veroordeelde).
- Het intensiveren van het aantal meldingen.
- Het terugtrekken van de Landelijke Eenheid van de politie uit het proces.

³⁴ Vastgelegd in de Wet bescherming persoonsgegevens, de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens en de Wet politiegegevens.

³⁵ Onderzoeksraad voor Veiligheid (2019), p. 15.

³⁶ Kamerstukken II, 2018/19, 33628, nr. 44.

³⁷ Het conceptverbeterplan beschrijft niet expliciet de zeven aanpassingen in het huidige rapport, maar beschrijft voorgestelde verbeteringen op basis van vier hoofdthema's: volledige aansluiting van alle gemeenten, tijdigheid en betrouwbaarheid, reikwijdte, en inhoud.

- Zorg dragen dat er ook meldingen komen over terugkeer van in het buitenland veroordeelde Nederlanders.
- Het doen van meldingen ten aanzien van terrorisme, stalking ('belaging') en brandstichting.
- Het doen van meldingen aan burgemeesters van meer gemeenten als daartoe aanleiding is.

In het volgende hoofdstuk worden de aanpassingen besproken en beoordeeld aan de hand van de criteria uit het beoordelingskader.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

De aanpassingen beoordeeld

2

3 De aanpassingen beoordeeld

De zeven aanpassingen worden in dit hoofdstuk beschreven en beoordeeld. De hoofdvraag bij alle aanpassingen is in hoeverre zij kunnen bijdragen aan een verbetering van de risicoanalyse over mogelijke verstoringen in de openbare orde rond de terugkeer van ex-gedetineerden in gemeenten ten behoeve van de advisering aan burgemeesters over maatregelen om dreigende verstoringen van de openbare orde tegen te gaan. Naast een beschrijving van de relevantie en meerwaarde, worden voor elke aanpassing verwachte voor- en nadelen en risico's voor de uitvoering van de aanpassing in kaart gebracht. Tevens worden proportionaliteitsoverwegingen en, waar relevant, alternatieven voor de aanpassing besproken.

De beschrijvingen van de huidige uitvoering en de aanpassingen zijn hoofdzakelijk gebaseerd op het conceptverbeterplan en interviews met vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie en Veiligheid, de VNG, het GRIP (LE), DJI en Justid, Bureau Buitenland van de reclassering. Beschrijvingen van gevolgen van de aanpassingen voor de technische uitvoering zijn hoofdzakelijk gebaseerd op het interview met DJI en Justid. Beschrijvingen van gevolgen voor het werkproces van de gemeenten zijn hoofdzakelijk gebaseerd op drie interviews en twee werksessies met BIJ-gemandateerden. Beschrijvingen van proportionaliteitsoverwegingen zijn hoofdzakelijk gebaseerd op een expertmeeting met experts uit beleidsmatige en juridische hoek. Op basis van de informatie hebben we voor elke aanpassing een vooraf opgesteld beoordelingskader ingevuld.

3.1 Meldingen bij nog niet-onherroepelijke veroordelingen

Achtergrond

BIJ-meldingen worden alleen gedaan aan de gemeente van terugkeer wanneer een ex-gedetineerde onherroepelijk is veroordeeld. Bij Justid hebben zich in de afgelopen jaren verschillende gemeenten gemeld over het ontbreken van een BIJ-melding bij een 'BIJ-waardige' casus. De reden voor het ontbreken van een melding was bijna altijd dat de veroordeling (nog) niet onherroepelijk was. Wanneer een persoon die in eerste aanleg is veroordeeld en vastzit in afwachting van hoger beroep of cassatie gebruikmaakt van gerechtigde vrijheden (regimefasering of verlof), wordt daar onder de bestaande BIJ-regeling geen melding van gedaan. Ook wanneer een veroordeelde in hoger beroep wordt vrijgesproken, zal geen BIJ-melding gedaan worden. Het komt bovendien regelmatig voor dat iemand na veroordeling in eerste aanleg al de gehele opgelegde periode vastzit (preventieve hechtenis), waarna er in hoger beroep geen verlenging van de vrijheidsbeneming is. Ook deze opheffing/schorsing van de preventieve hechtenis geldt niet als onherroepelijke veroordeling, waardoor geen BIJ-melding wordt gedaan. Bij schorsing van preventieve hechtenis kan de rechter bepaalde maatregelen opleggen, zoals een locatieverbod, maar daarover zal de burgemeester in dat geval niet via een BIJ-melding geïnformeerd worden. Wanneer de zaak van een veroordeelde in hoger beroep of cassatie gaat, kan dat een proces zijn dat jarenlang duurt.

Uitvoering van aanpassing

De aanpassing voorziet in BIJ-meldingen bij de terugkeer van ex-gedetineerden die wel in eerste aanleg, maar nog niet onherroepelijk zijn veroordeeld. Onder de huidige regeling heeft een BIJ-melding bij een niet-onherroepelijke veroordeling geen wettelijke grondslag. Doorvoering van deze aanpassing zou betekenen dat de regeling (i.c. de BIJ-regeling) gewijzigd moet worden.

Technische uitvoering

Momenteel wordt een BIJ-melding pas aan de burgemeester verstrekt wanneer de onherroepelijkheidsdatum bekend is. Het OM registreert de onherroepelijkheidsdatum in het Justitiële Documentatiesysteem (JDS). Wanneer dit niet tijdig gebeurt, zal DJI de voorlopige onherroepelijkheidsdatum gebruiken die bij haar bekend is. De aanpassing is technisch gezien niet moeilijk door te voeren en zal geen extra kwetsbaarheden in het systeem Injus opleveren. Wel behoeft de aanpassing wijzigingen in Injus. Omdat de rechtbank bij de eerste aanleg een straf heeft uitgesproken, is een fictieve einddatum van de gevangenisstraf bekend, die voorsnog gebruikt kan worden in Injus tot de einddatum van de onherroepelijke straf bekend is. In het geval van verlof of regimefasering kan de eerste verlofgang als trigger gelden. Een

aandachtspunt is daarbij dat niet elke verloffgang gemeld moet worden; het is ook mogelijk dat preventief gehechten, die nog niet in eerste aanleg zijn veroordeeld, (incidenteel) verlof krijgen. Het is dus nodig precies te beschrijven wat wel en niet gemeld moet worden. Verder is het bij het einde van preventieve hechtenis na de uitspraak in eerste aanleg lang niet altijd haalbaar om tijdig (indien mogelijk minimaal 60 dagen voor terugkeer) melding te doen.

Doorvoering van de aanpassing zou een flinke toename van het aantal BIJ-meldingen betekenen; onbekend is om hoeveel extra meldingen het precies gaat. Op dit moment gaan veel veroordeelden in hoger beroep en het komt regelmatig voor dat zij in afwachting van de zitting in vrijheid worden gesteld. Dit wordt nu niet aan burgemeesters gemeld. Ook komt het regelmatig voor dat er bij veroordeling in hoger beroep geen strafresistant is. Dit zijn allemaal situaties waarin nu geen meldingen naar burgemeesters gaan, maar bij wijziging van de regeling wel.

Werkproces gemeenten

De belangrijkste consequentie voor gemeenten ligt in de toename van het aantal meldingen als gevolg van een aanpassing. De deelnemende BIJ-gemandateerden lijken bij deze aanpassing de voorspelde toename aan meldingen niet als een groot nadeel te beschouwen. In combinatie met doorvoering van andere aanpassingen zou de toename aan meldingen echter aanzienlijk kunnen zijn. In dat geval zien BIJ-gemandateerden risico's voor de eigen werkdruk en die van samenwerkingspartners, zoals de lokale politie en het OM. Het is verder aannemelijk dat een toename aan BIJ-meldingen een grotere impact heeft op het werkproces in grote gemeenten die doorgaans veel meldingen ontvangen dan in kleinere gemeente die weinig meldingen ontvangen.

Relevantie en behoefte

De BIJ-gemandateerden in ons onderzoek kennen voorbeelden waar geen BIJ-melding van de terugkeer van een ex-gedetineerde was gedaan omdat het geen onherroepelijke veroordeling betrof, maar waar de terugkeer wel maatschappelijke onrust in de gemeente veroorzaakte. Een melding bij een niet-onherroepelijke veroordeling zou burgemeesters de mogelijkheid en/of meer tijd geven om eventuele voorbereidingen te treffen voor de terugkeer van deze ex-gedetineerden. Dit is mogelijk wenselijker bij zedendelicten dan bij geweldsmisdrijven, omdat de kans op herhaling bij zedendelicten over het algemeen groter is en (daarmee) ook de kans op verstoring van de openbare orde.

Proportionaliteitsoverwegingen

Een risico in geval van BIJ-meldingen van niet-onherroepelijke veroordelingen is dat degene die in eerste aanleg is veroordeeld in hoger beroep alsnog wordt vrijgesproken. De vraag is in hoeverre het geoorloofd is een BIJ-melding te doen van iemand die mogelijk onschuldig is. Eventuele doorvoering van deze aanpassing vraagt dus een afweging tussen de onschuldpresumptie en de veiligheid van de samenleving. Een dergelijke afweging in een enigszins vergelijkbare situatie was in 2009 aan de orde in een geruchtmakende discussie over de terugkeer van de voor ontucht met kinderen veroordeelde pedoseksueel Van der V. in Eindhoven. In de strafzaak tegen Van der V. was reclasseringstoezicht als bijzondere voorwaarde opgelegd. Doordat Van der V. cassatie had ingesteld tegen dit vonnis en de uitspraak van de rechter daardoor nog niet onherroepelijk was, kon het reclasseringstoezicht niet worden uitgevoerd. Op het moment dat de voorlopige hechtenis van Van der V. gelijk was aan de duur van de aan hem opgelegde straf, werd hij in vrijheid gesteld. De burgemeester van Eindhoven legde vervolgens een gebiedsverbod op, omdat terugkeer naar zijn oude woonwijk zonder verplicht reclasseringstoezicht volgens hem ongewenst was vanuit het oogpunt van mogelijke verstoring van de openbare orde.³⁸ De mogelijkheid van een toezichtsloze periode achtte de minister van Veiligheid en Justitie onwenselijk. In de wet die het opleggen van voorwaardelijke sancties regelt (de Wet voorwaardelijke sancties; Wvs) is vervolgens vastgelegd dat de aan een voorwaardelijke straf verbonden voorwaarden direct uitvoerbaar kunnen worden verklaard in de periode voorafgaand aan het onherroepelijk worden van de straf. Ook in de Wet vrijheidsbeperkende maatregelen (Wvm) is opgenomen dat vrijheidsbeperkende maatregelen onmiddellijk uitvoerbaar kunnen worden verklaard, en dus dat het instellen van hoger beroep of cassatie

³⁸ Zie hierover: Rb. 's-Hertogenbosch 27 oktober 2009, ECLI:NL:RBSHE:2009:BK127; Rb. Utrecht 3 december 2009, ECLI:NL:RBUTR:2009:BK5246; Rb. 's-Hertogenbosch 28 april 2010, ECLI:NL:RBSHE:2010:BM2862; Rb. 's-Hertogenbosch 5 augustus 2010, ECLI:NL:RBSHE:2010:BN3313; Hof 's-Hertogenbosch 5 maart 2013, ECLI:NL:GHSHE:2013:BZ3488 (schadevergoeding).

geen schorsende werking heeft. Een voorwaarde is dat er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de verdachte opnieuw een strafbaar feit pleegt of zich belastend gedraagt jegens een bepaalde persoon of bepaalde personen (art. 38v lid 4 Sr). Beoordeeld moet worden of het te beschermen belang van de maatschappij dusdanig spoedeisend is dat onmiddellijke uitvoerbaarheid aangewezen is. Hiermee kan snel een passende justitiële reactie worden gegeven om het overlastgevend gedrag te doen ophouden.^{39 40} In de afweging tussen het belang van een niet-onherroepelijk veroordeelde justitiabele en het belang van de bescherming van de maatschappij tegen verstoringen van de openbare orde kan dus gekozen worden voor onmiddellijke uitvoerbaarheid van een maatregel indien dat noodzakelijk wordt geacht. In geval van de Wvs en de Wvm is hiervoor wel een rechterlijke uitspraak nodig. In de werksessies met gemandateerde personen hebben deelnemers naar voren gebracht dat de BIJ-melding is bedoeld om te anticiperen op (ernstige risico's van) verstoringen van de openbare orde, en dit kan zich voordoen ongeacht of iemand onherroepelijk is veroordeeld. Dit zou een BIJ-melding voor niet-onherroepelijk veroordeelde verdachten kunnen rechtvaardigen. In de expertmeeting is naar voren gebracht dat dergelijke meldingen niet op voorhand strijdig zijn met de onschuldpresumptie en (dus) ook niet met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Wel is het denkbaar dat een onderscheid gemaakt wordt in de procedure van behandeling van BIJ-meldingen van niet-onherroepelijke veroordelingen vergeleken met onherroepelijke veroordelingen, waarbij extra waarborgen voor zorgvuldige omgang met gegevens en voorwaarden voor informatiedeling worden ingebouwd.

Een aandachtspunt bij eventuele doorvoering van deze aanpassing is oog voor de mogelijke consequenties van vrijspraak na een BIJ-melding. Specifiek: is er mogelijkheid tot reparatie (bv. door middel van schadevergoeding) wanneer een BIJ-melding is afgegeven voor een veroordeelde die in hoger beroep wordt vrijgesproken?

Alternatieven

Personen die in eerste aanleg zijn veroordeeld en mogelijk risico's opleveren voor de openbare orde zijn vaak al in beeld bij gemeenten. Dit geldt met name voor personen die met een tbs- of PIJ-veroordeling. Ernstige zaken worden in overleggen in het Zorg- en Veiligheidshuis besproken, onafhankelijk van de (niet-)onherroepelijke status van de veroordeling. Hierdoor zijn gemeenten minder afhankelijk van een BIJ-melding om een casus te kunnen monitoren. Gemeenten hebben over het algemeen redelijk zicht op de casussen die problemen voor de openbare orde kunnen opleveren via andere overleggen. De BIJ-melding bij niet-onherroepelijke veroordelingen kan wel een belangrijke aanvulling zijn die ervoor zorgt dat meldingen binnenkomen die niet op andere manieren in beeld zijn bij de gemeenten. Bij een kale gevangenisstraf zal iemand bijvoorbeeld minder snel bij een gemeente of een ZVH bekend zijn. Daarnaast kunnen BIJ-gemandateerden andere samenwerkingspartners hebben in het kader van de BIJ-regeling dan in het kader van nazorg en integratie. Overleggen binnen het ZVH zijn dus een gedeeltelijk, maar geen volledig, alternatief voor deze aanpassing.

Conclusie

- Het voornaamste argument voor doorvoering van deze aanpassing is dat ook personen die (nog) niet-onherroepelijk zijn veroordeeld bij terugkeer een risico voor de handhaving van de openbare orde kunnen opleveren.
- Technisch gezien is het doorvoeren van de aanpassing mogelijk.
- De aanpassing betekent een forse toename van het aantal BIJ-meldingen, wat problematischer kan zijn voor gemeenten die reeds veel meldingen ontvangen dan voor gemeenten die weinig meldingen ontvangen.
- Hoewel de wetgever rekening moet houden met de onschuldpresumptie, komt het vaker voor dat een maatregel wordt getroffen voor een rechterlijke uitspraak onherroepelijk is.
- Informatie over nog niet-onherroepelijke veroordeelden kan uitgewisseld worden tijdens overleggen in het ZVH. Dit vormt een gedeeltelijk alternatief voor de aanpassing.

³⁹ Kamerstukken II 2010/11, 32 551, nr. 3, p. 11-12.

⁴⁰ Zie hiervoor ook Smit, W., Kuin, M., Meijer S. & Homburg, G. (2018) *Evaluatie Wvs & Wvm*. Amsterdam: Regioplan (in opdracht van het WODC).

3.2 Veroordeelden ‘vlaggen’

Achtergrond

De mogelijkheid om te vlaggen speelt al sinds het begin van de invoering van de BIJ-regeling. Toen werd de mogelijkheid tot een ‘abonnement’ overwogen, waarbij burgemeesters konden aangeven dat zij over specifieke personen informatie zouden willen ontvangen. Die informatie zou dan verstrekt worden wanneer de persoon veroordeeld wordt voor een BIJ-waardig delict. De kritiek hierop was dat vlaggen willekeurig, niet overzichtelijk en niet haalbaar zou zijn. Er is indertijd niet voor deze systematiek gekozen, en in plaats van BIJ-meldingen op personen te richten, is gezocht naar een tastbaar ijkpunt om meldingen op geautomatiseerde wijze te genereren: namelijk voor specifieke delictscategorieën (zeden- of ernstige geweldsmisdrijven) en voor veroordeelden die tbs met dwangverpleging of een verlengbare PIJ-maatregel hebben opgelegd gekregen. Volgens de huidige BIJ-regeling kunnen burgemeesters van gemeenten één keer per jaar een keuze maken tussen ‘informatiepakketten’. Burgemeesters hebben de mogelijkheid om aan te geven of ze meldingen willen ontvangen over alle BIJ-waardige delicten, of geweldsmisdrijven willen uitsluiten. Het is niet mogelijk om binnen een van die categorieën bepaalde artikelen te volgen of uit te sluiten, of om over specifieke ex-gedetineerden meldingen te ontvangen. In de praktijk kiest tenminste één grote gemeente ervoor om niet geïnformeerd te worden over geweldsdelicten omdat deze categorie veel zaken betreft die in de regel geen dreiging voor de openbare orde opleveren. In de huidige regeling worden over het algemeen dus veel BIJ-meldingen gedaan, terwijl bij slechts weinig van deze meldingen sprake is van risico's voor verstoring van de openbare orde.

Uitvoering van aanpassing

Met de aanpassing zouden burgemeesters kunnen aangeven over bepaalde veroordeelden melding(en) te willen ontvangen, d.w.z., een specifieke ex-gedetineerde te kunnen ‘vlaggen’. De aanpassing kan op verschillende manieren worden uitgelegd.

1. In beperkende zin: de burgemeester geeft aan niet over alle ex-gedetineerden in de BIJ-delictcategorieën meldingen te willen ontvangen, maar alleen over specifieke ex-gedetineerden. Dit beperkt het aantal meldingen, leidt tot minder werk voor betrokkenen en zorgt voor minder inbreuken op de privacy van ex-gedetineerden.
2. In uitbreidende zin: de burgemeester kan aangeven een melding te willen ontvangen over de terugkeer van een ex-gedetineerde die veroordeeld is voor een delict dat momenteel buiten de BIJ-delictcategorieën valt. Dit impliceert een uitbreiding van de reikwijdte van artikel 11a Bjsj. Ook zou de aanpassing betrekking kunnen hebben op de mogelijkheid iemand te ‘vlaggen’, ongeacht het type delict waarvoor iemand veroordeeld is. Dit geldt bijvoorbeeld wanneer iemand vrijkomt, maar zich tijdens verblijf in de PI vreemd gedraagt en er aanleiding is om te veronderstellen dat terugkeer een mogelijk risico voor de openbare orde binnen de gemeente vormt.

Technische uitvoering

Op dit moment worden in Injus de artikelnummers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven gebruikt om te bepalen of een BIJ-melding moet worden verzonden. Het is twijfelachtig of een aanpassing waarbij personen worden gevraagd praktisch uitvoerbaar is. Ten eerste zou de aanpassing een nieuwe technische inrichting van het BIJ-proces inhouden. De technische implicaties hangen mede af van de wijze van inrichting: zou vlaggen het huidige systeem van delictscategorieën bijvoorbeeld moeten vervangen of zou vlaggen een aanvulling zijn op het huidige systeem? Daarnaast vereist de aanpassing een ander beslissingsproces. De vraag is dan wie verantwoordelijk is, wie de informatie invoert en controleert, hoe burgemeesters eventueel beargumenteren dat zij een persoon willen vlaggen, of er een beoordeling nodig is, etc. Dit kan de foutgevoeligheid vergroten.

Werkproces gemeenten

Wanneer burgemeesters kiezen over welke casussen zij wel en niet geïnformeerd willen worden, is een risico dat zij terugkeerinformatie missen over een ex-gedetineerde wiens terugkeer de openbare orde uiteindelijk wel verstoort. Dit is vooral een risico van de beperkende variant. Wat betreft de uitbreidende variant is een nadeel dat burgemeesters genoodzaakt zijn veel van een persoon te weten alvorens zij de keuze kunnen maken die persoon te willen vlaggen. Mogelijk ontbreekt die kennis, of is de kennis persoonsafhankelijk, wat tot een zekere mate van willekeur kan leiden.

Een ander mogelijk nadeel van een selectie maken van de casussen waarover een burgemeester aangeeft geïnformeerd te willen worden, met name in het kader van de beperkende variant, betreft de frequentie van de momenten waarop deze keuze gemaakt kan worden. Op dit moment kunnen burgemeesters jaarlijks aangeven of zij over zedendelicten of over beide categorieën geïnformeerd willen worden. Bij uitsluiting van een categorie of persoon zouden burgemeesters de mogelijkheid moeten hebben sneller (bijvoorbeeld maandelijks) hun keuze te kunnen wijzigen wanneer omstandigheden daar aanleiding toe geven.

Relevantie en behoefte

De geraadpleegde BIJ-gemandateerden geven aan geen interesse te hebben in de beperkende variant van vlaggen. Reden daarvoor is onder meer dat uitsluiting van meldingen d.m.v. vlaggen nadelige gevolgen kan hebben wanneer de terugkeer van een ex-gedetineerde waarover de burgemeester geen informatie wenste te ontvangen verstoring van de openbare orde veroorzaakt. Dat de beperkende variant zou leiden tot een verkleining van de populatie waarover BIJ-meldingen wordt gedaan (en dus mogelijk leidt tot beperktere gegevensuitwisseling, meer overzicht, en minder werkdruk voor gemeenten), was voor de BIJ-gemandateerden geen argument voor deze variant.

De BIJ-gemandateerden uiten zich positiever over de uitbreidende variant van vlaggen. Het voornaamste argument voor deze variant is dat zodoende melding gemaakt kan worden van de terugkeer van een persoon die veroordeeld is voor een ander delict dan zeden of (ernstig) geweld, waarbij een risico op verstoring van de openbare orde aanwezig wordt geacht. Ook delicten die momenteel buiten BIJ-categorieën vallen kunnen immers verstoringen van de openbare orde veroorzaken. Bij gemeenten en in Zorg- en Veiligheidshuizen leven soms zorgen over maatschappelijke onrust bij terugkeer van bepaalde ex-gedetineerden. Genoemd is het voorbeeld van een persoon die regelmatig zijn hond mishandelde, wat veel aandacht kreeg op sociale media. Nadat hij twee weken had vastgezeten, zorgde zijn terugkomst voor veel opschudding.

Proportionaliteitsoverwegingen

Het kan lastig zijn om de juridische grondslag te omschrijven voor verstrekking van de gegevens van specifieke 'gevlagde' personen. Het risico is dat bij doorvoering van deze aanpassing vlaggen een kwestie van onderbuikgevoel en (dus) willekeur wordt. Wat maakt dat sommigen wel worden gevlagd en anderen niet? Een mogelijk antwoord is dat burgemeesters moeten beargumenteren waarom zij gegevens over een specifieke ex-gedetineerde willen ontvangen. Vervolgens zou DJI op individuele basis een beoordeling moeten maken of een burgemeester gegevens mag inzien of niet. Waar Injus nu geautomatiseerd is zou dat inhoudelijke toetsing behoeven, wat grote veranderingen zou betekenen in de werkprocessen en besluitvorming en het systeem van Injus.

Ook wanneer elke burgemeester kan kiezen voor 'categorisch vlaggen' (d.w.z. niet persoonsafhankelijk, maar per delictscategorie), kent de aanpassing een risico voor rechtsgelijkheid. Of informatie wel of niet wordt gedeeld over een bepaalde ex-gedetineerde is dan mogelijk afhankelijk van de gemeente van herkomst van de ex-gedetineerde.

Alternatieven

De vraag is of de BIJ-regeling het juiste instrument is bij zaken waar een burgemeester de terugkeer van een specifieke persoon zou willen monitoren wegens verwachte risico's op verstoring van de openbare orde. Wanneer sprake is van een korte gevangenisstraf heeft de gemeente iemand meestal nog op het netvlies en is, bijvoorbeeld via de reclassering, bekend wanneer iemand weer vrijkomt. Een BIJ-melding zou dan van weinig toegevoegde waarde zijn. Verder noodzaakt vlaggen dat de persoon die gevlagd wordt bekend is bij de gemeente. Bij casussen die reeds bekend zijn, is de kans groter dat gemeenten ook geïnformeerd blijven via andere kanalen dan een BIJ-melding. Er is minder behoefte aan de mogelijkheid om uitbreidend te vlaggen wanneer gemeenten nauwe contacten hebben met samenwerkingspartners die casussen kunnen melden, en specifieke overleggen kennen in het Zorg- en Veiligheidshuis over casuïstiek rond maatschappelijke onveiligheid. Een alternatief is dus om casussen die niet binnen de BIJ-regeling vallen waar risico's op verstoringen van de openbare orde worden verwacht vaker onder te brengen in casuïstiekoverleg binnen Zorg- en Veiligheidshuizen of in het driehoeksoverleg.

Conclusie

- Het vlaggen van personen levert aanzienlijke bezwaren op voor de praktische uitvoering.
- Wanneer burgemeesters met de beperkende variant van vlaggen van tevoren bepalen over wie zij wel en niet informatie willen ontvangen, is een risico dat zij relevante terugkeerinformatie mislopen.
- Er is meer behoefte aan een uitbreidende variant van vlaggen, omdat casussen die buiten de BIJ-categorie vallen ook verstoringen van de openbare orde kunnen opleveren. Een argument tegen de uitbreidende variant is dat gemeenten veel moeten weten voordat een burgemeester kan aangeven een specifiek persoon te willen vlaggen, en dat gemeenten die voorkennis mogelijk niet altijd hebben. Mochten zij die voorkennis wel bezitten, lijkt de meerwaarde van een BIJ-melding juist beperkt: wanneer gemeenten zoveel weten dat de burgemeester kan kiezen een persoon te vlaggen, hebben zij waarschijnlijk voldoende middelen de terugkeer van een persoon ook zonder BIJ-melding te monitoren.

3.3 Intensiveren van het aantal meldingen

Achtergrond

Op dit moment ontvangen burgemeesters een melding bij een verlofmachtiging en het eerste ongeleide verlof in het geval van gevangenisstraffen, en alleen een melding van de verlofmachtigingen in het geval van tbs met dwangverpleging of een verlengbare PIJ-maatregel. Over aparte verlofgangen wordt (na het eerste verlof) geen melding gemaakt. In de praktijk leidt dit ertoe dat burgemeesters niet altijd op de hoogte zijn wanneer een ex-gedetineerde zich in de gemeente op vrije voeten bevindt. Omdat in geval van gevangenisstraffen alleen melding wordt gemaakt van het eerste verlof kan het voorkomen dat een burgemeester niet op de hoogte is van de terugkeer van een ex-gedetineerde, omdat deze pas vanaf het tweede verlof zijn of haar gemeente bezoekt. Wanneer er al eens eerder is gemeld, ontvangen burgemeesters nu ook geen meldingen die (zouden) voortvloeien uit detentiefasering, waarbij een (ex-)gedetineerde het laatste gedeelte van zijn straf bijvoorbeeld thuis doorbrengt met elektronisch toezicht.

Sommige gemeenten hebben op lokaal of regionaal niveau afspraken gemaakt met de forensische instellingen in hun gemeente of regio over informatie-uitwisseling. DJI en Justid hebben in hun systemen niet inzichtelijk welke besluiten (tbs-)klinieken zelf nemen over of, wanneer en hoe vaak iemand daadwerkelijk met verlof gaat in de periode van verlofmachtigingen. Voor reguliere detentie is deze informatie wel beschikbaar.

Uitvoering van aanpassing

Het intensiveren van meldingen duidt op een verbreding van de situaties waarin een BIJ-melding wordt doorgegeven, specifiek in gevallen van verlofgang en regimefasering. Met betrekking tot verlofgang kan dit betekenen dat meldingen worden gegeven voor elk afzonderlijk verlof. Bij verlopen in het kader van tbs met dwangverpleging en de verlengbare PIJ-maatregel kan het betekenen dat forensische instellingen vaker meldingen maken bij Justid over hun cliënten.

Technische uitvoering

Op dit moment moet voor elk verlof in Injus eerst worden nagegaan of het in aanmerking komt voor een BIJ-melding. Technisch gezien is het eenvoudiger om *elk* verlof in het kader van reguliere detentie te melden in plaats van eerst een selectie te maken. Justid heeft namelijk informatie beschikbaar over elk verlof in reguliere detentie. Het is niet bekend hoeveel extra meldingen dit zou opleveren. Rekening moet worden gehouden met een wijziging in verlofsoorten en -momenten met de recent van kracht geworden Wet straffen en beschermen. Waar verlof voor de Wet straffen en beschermen in de regel werd verleend tenzij dit een te groot risico met zich meebracht, is verlof sinds inwerkingtreding altijd verbonden aan het re-integratiedoel. Het gedrag van de gedetineerde, mogelijke risico's en de belangen van slachtoffers of nabestaanden spelen daarnaast nu een grotere rol in de afweging om verlof te verlenen. De verwachting is dat de Wet straffen en beschermen leidt tot een beperking in het aantal verlofmomenten, wat bij doorvoering van de aanpassing tevens invloed heeft op de verwachte vermeerdering in BIJ-meldingen.

Meldingen over alle verlofgangen in tbs met dwangverpleging en verlengbare PIJ zijn nu niet mogelijk, omdat informatie ontbreekt. Er is geen koppeling van de systemen van Justid en DJI (applicatie MITS voor de registratie van tbs met dwangverpleging, en applicatie JVS voor registratie van de verlengbare PIJ-maatregel) met informatiesystemen in tbs- en PIJ-inrichtingen waarin verloven worden geregistreerd. Om te voorzien in meldingen van afzonderlijke verloven zouden afspraken over informatie-uitwisseling met alle tbs- en PIJ-inrichtingen gemaakt moeten worden. Dit zou een heel grote verandering zijn, die niet bij de huidige systematiek past.

Werkproces gemeenten

De mogelijk forse toename van het aantal (verlof)meldingen kan de werklast van BIJ-gemandateerden en samenwerkingspartners verzwaren. Dit geldt vooral voor grote gemeenten en gemeenten met een tbs-kliniek en/of forensisch psychiatrische instellingen of afdelingen op het moment dat elk afzonderlijk verlof van tbs'ers met dwangverpleging gemeld zou worden. Een gemeente met meerdere forensische instellingen heeft al snel in totaal met 10.000 verlofbewegingen per jaar te maken.

Relevantie en behoefte

In de huidige situatie krijgt een burgemeester alleen een eerste verlof gemeld. Een intensivering van het aantal meldingen lijkt met name meerwaarde te hebben wanneer bij een volgend verlof het terugkeeradres verandert. Een ex-gedetineerde kan bij een vervolhverlof in een andere gemeente verblijven dan waar bij het eerste verlof een BIJ-melding is ontvangen. Voor tbs-verloven is het aannemelijk dat ex-gedetineerden met kort verlof in de gemeente verblijven waar zich de forensische instelling bevindt, en terugreizen naar hun gemeente van herkomst met langer verlof. Wanneer er behoefte is aan meer meldingen bij tbs-verlof, is de reden daarvoor dat een onverwachte ontmoeting met een bekende tbs'er onrust en paniek kan veroorzaken bij de lokale politie of bewoners. Ook bij reguliere detentie kan een terugkeergemeente wijzigen.

Deelnemende BIJ-gemandateerden zien niet de meerwaarde in van geïnformeerd worden over *elke* verlofbeweging. Eén reden daarvoor is dat een ex-gedetineerde na de eerste melding meestal in beeld blijft bij de gemeente wanneer dat nodig wordt geacht, bijvoorbeeld door de casus te monitoren in een casuïstiekoverleg van het Zorg- en Veiligheidshuis. Een risicobeoordeling bij een melding van eerste verlof en bij einde detentie is in dat geval voldoende. Burgemeesters kunnen mogelijk niet veel doen met (meer) meldingen over verlof. In het geval van tbs met dwangverpleging of de verlengbare PIJ-maatregel verwachten wordt bovendien verwacht dat een forensisch psychiatrische instelling voorafgaand aan verlof een risicobeoordeling heeft gemaakt, en daarmee goed zicht heeft op wanneer verlof verantwoord is. Daarnaast worden slachtoffers, als zij hebben aangegeven dat te willen, al geïnformeerd over het verlof van een dader door het OM.

Er is dus een behoefte aan een intensivering van meldingen op het moment dat verlof een ander terugkeeradres kent en/of wanneer het verlofregime verandert, met name wanneer het een verandering betreft waarbij de ex-gedetineerde meer de samenleving in komt. Er is meer behoefte aan een intensivering van meldingen bij zedendelicten dan bij geweldsdelicten.

Proportionaliteitsoverwegingen

Een onderscheid kan gemaakt worden tussen verlofbewegingen vanuit het gevangeniswezen en verlofbewegingen vanuit forensisch psychiatrische instellingen. Waar verlofbewegingen vanuit de PI in het kader staan van justitiële (re-integratie)doeleinden, kan verlof vanuit een tbs- of andere forensisch psychiatrische kliniek worden beschouwd als onderdeel van de (medische) behandeling van de (ex-)gedetineerde. Het maken van meldingen over verlofbewegingen vanuit deze instellingen komt dus neer op het delen van medische informatie. Deze informatie wordt als nog veel gevoeliger beschouwd en zou niet standaard gedeeld mogen worden.

Alternatieven

Goed overleg met forensisch psychiatrische instellingen, de reclassering en het gevangeniswezen kan een behoefte aan terugkeerinformatie (gedeeltelijk) ondervangen. Verschillende BIJ-gemandateerden zeggen goede contacten te onderhouden met de forensisch psychiatrische instellingen in hun gemeente

of regio. Hierdoor hebben zij minder behoefte aan een intensivering van meldingen via de BIJ-regeling. Zij treffen bijvoorbeeld een regeling, waarbij de instelling contact opneemt met de BIJ-gemandateerde van de gemeente op het moment dat iemand van wie zij risico's voorzien met verlof gaat. Bij andere gemeenten fungeert de reclassering als link tussen een kliniek en de gemeente. Via deze wegen worden gemeenten op selectievere wijze geïnformeerd over verlof dat mogelijk risico's voor handhaving van de openbare orde met zich meebrengt.

Met inwerkingtreding van de Wet straffen en beschermen kan informatie over gedetineerden ook vaker uitgewisseld worden buiten het kader van de BIJ-regeling. Met artikel 18a van de wet mag informatie uitgewisseld worden over het detentie en re-integratieplan van de gedetineerde, waar verlof een onderdeel van is. Een deelnemer van de expertmeeting stelt voor om bij aanvragen van re-integratieverlof tijdens detentie in de toekomst ook de BIJ-gemandateerde om advies te vragen. Daarmee wordt onder meer de tijdigheid van informatieverstrekking aan de burgemeester over verlof gegarandeerd.

Conclusie

- Het is technisch gezien eenvoudig om meldingen te maken over elke verlofbeweging vanuit reguliere detentie. Voor individuele tbs-verlofgangen is dit op dit moment onmogelijk; aanpassing van de BIJ-regeling voor tbs en PIJ vereist een omvangrijke aanpassing en koppeling van geautomatiseerde registraties.
- Informatie over elke verlofbeweging lijkt overbodig. Extra BIJ-meldingen zijn naar verwachting vooral waardevol 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 en tbs-klinieken, PI's en andere forensische instellingen verder te verbeteren.

3.4 Terugtrekken van de Landelijke Eenheid

Achtergrond

Via het GRIP van de LE worden in de huidige BIJ-regeling meldingen verrijkt met informatie uit politieregistraties. De LE ontvangt de BIJ-melding gelijktijdig met de burgemeester, stelt een informatierapport op met aanvullende informatie, en zorgt voor het uploaden van het document in Injus, het informatiesysteem van Justid. Vervolgens wordt het rapport afgeleverd in de Injus Berichtenbox BIJ van de betreffende gemeente. De aanvullende informatie van het GRIP betreft een korte beschrijving van het delict dat is gepleegd, en bijvoorbeeld informatie over mogelijke antecedenten. In het verleden bevatte het informatierapport van de LE een conclusie in termen van geen risico, matig risico of hoog risico. Dit kon voor burgemeesters het startpunt zijn om al dan niet over te gaan tot een eigen risicoanalyse. Inmiddels bevat de LE-informatie geen advies meer omdat er vanuit de LE weinig zicht is op risico's voor de openbare orde op gemeentelijk niveau. Het informatierapport eindigt met een standaardzin waarin de LE aangeeft geen uitspraak te kunnen doen over risico's op verstoring van de openbare orde, en dat de basisteams van de politie daar beter zicht op hebben.

Het informatierapport van het GRIP betreft op dit moment meestal een summiere beschrijving van het delict dat is gepleegd en eventuele antecedenten. Dat is vaak nauwelijks meer dan uit de informatie in de BIJ-melding blijkt. Om meer informatie in te winnen, kunnen burgemeesters na ontvangst van een BIJ-melding navraag bij de lokale politie (eenheid, basisteam, wijkagent) doen.

Uitvoering van aanpassing

De LE heeft aangegeven zich te willen terugtrekken uit het BIJ-proces omdat haar rol weinig toegevoegde waarde heeft. De LE ziet de verschaffing van informatie als een soort 'dubbele taak' omdat BIJ-gemandateerden veelal contact zoeken met de lokale politie en daar uitgebreidere informatie opvragen. Als de LE zich terugtrekt, worden BIJ-meldingen direct naar de gemandateerden gestuurd en zoeken gemandateerden contact met de lokale eenheid om relevante informatie te achterhalen.

Technische uitvoering

BIJ-meldingen worden momenteel gelijktijdig aan de LE en aan de BIJ-gemandateerde van de betreffende gemeente verstuurd. Bezien vanuit DJI en Justid zou de LE zich zonder gevolgen uit het informatieproces kunnen terugtrekken.

Werkproces gemeenten

BIJ-gemandateerden lezen in het informatierapport van de LE een korte beschrijving van het delict waar iemand voor veroordeeld is. Die informatie is niet altijd volledig te achterhalen door te zoeken op het wetsartikel of parketnummer dat in de BIJ-melding staat. Het wetsartikel geeft weinig rijke informatie over het delict dat is gepleegd. Misbruik van een minderjarige tussen twaalf en zestien kent bijvoorbeeld maar één wetsartikel (artikel 245 Sr). Dat betekent dat de verkrachting van een minderjarige onder hetzelfde wetsartikel kan vallen als vrijwillige seks tussen een minderjarige en haar of zijn ietwat oudere partner. De meer specifieke omstandigheden zullen in een dergelijk geval waarschijnlijk veel invloed hebben op het risico voor handhaving van de openbare orde. Het parketnummer kan wel rijke informatie opleveren via de website Rechtspraak.nl, maar niet elke veroordeling is daar gepubliceerd. Wanneer BIJ-gemandateerden het wetsartikel of parketnummer zelf moeten opzoeken, zal het hen meer tijd kosten dan nu het geval is.

BIJ-gemandateerden kunnen er ook voor kiezen na ontvangst van een melding informatie op te vragen bij de lokale politie. Voor gemeenten die veel meldingen ontvangen, is het niet altijd gebruikelijk om bij elke BIJ-melding contact op te nemen met de lokale politie. Het terugtrekken van de LE kan dus meer werklast neerleggen bij de basisteams van de politie (of eventueel het OM) in gemeenten waar momenteel niet standaard na elke BIJ-melding informatie wordt opgevraagd bij de lokale politie. In het verleden was niet alle informatie (met name over zedendelicten) binnen alle politiegelieden even goed beschikbaar. Met de komst van de Nationale Politie is gezorgd voor een landelijke database die toegankelijk is voor alle politie-eenheden. Een wijkagent zal echter niet altijd over meer relevante informatie beschikken, bijvoorbeeld omdat de melding een beëindiging van een langdurige detentie betreft terwijl de wijkagent nog maar kort in die functie werkzaam is, of omdat ex-gedetineerden (bijvoorbeeld tijdens tbs-verlof) een andere gemeente van herkomst hebben dan waar zij met verlof gaan.

Relevantie en behoefte

Vanuit gemeenten is er vooral behoefte aan enige contextinformatie van het delict bij een melding. BIJ-gemandateerden die de informatie vanuit het GRIP overbodig vinden, krijgen informatie vanuit andere kanalen. Zij hebben goede afspraken met de lokale politie en het Zorg- en Veiligheidshuis, waardoor zij daar snel terecht kunnen voor (gedetailleerdere) informatie. Vaak hebben BIJ-gemandateerden een contactpersoon bij de basisteams die toegang heeft tot de benodigde informatie.

BIJ-gemandateerden die veel BIJ-meldingen ontvangen, zien meer gebruikswaarde in het informatierapport van de LE. Hoewel het informatierapport van de LE niet uitvoerig is, geeft het voor hen wel een eerste beeld van het delict waarvoor iemand veroordeeld is. Een BIJ-gemandateerde die veel meldingen ontvangt over verlobbewegingen binnen of tussen forensische instellingen, neemt bijvoorbeeld in deze gevallen alleen contact op met de lokale politie wanneer de delictbeschrijving in het informatierapport van de LE daar aanleiding toe geeft. In een gemeente met een forensische instelling komen bovendien veel tbs'ers die gebruikmaken van verlof niet oorspronkelijk uit die gemeente, waardoor de lokale politie niet per definitie goed zicht heeft op mogelijke risico's bij verlof van de ex-gedetineerde. Een bijgaand voordeel van het informatierapport van de LE is dat dit meteen doorgestuurd kan worden aan samenwerkingspartners wanneer daar aanleiding toe is, zonder dat informatie eerst op een andere manier verwerkt moet worden.

Proportionaliteitsoverwegingen

De aanpassing heeft geen invloed op rechtsgelijkheid of de privacy van ex-gedetineerden.

Alternatieven

Voor deze aanpassing zijn geen alternatieven gesuggereerd. Wanneer de aanpassing wordt doorgevoerd, is wel gesuggereerd om alle BIJ-uitspraken te publiceren op Rechtspraak.nl.

Conclusie

- Het GRIP en DJI/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.
- Een beschrijving van het delict zou verkregen kunnen worden door via de BIJ-melding de wetsartikelen en/of het parketnummer (op Rechtspraak.nl) na te gaan. Daarnaast hebben basisteams toegang tot de landelijke database van de politie, en kunnen daaruit dezelfde informatie halen als de LE doet.
- BIJ-gemandateerden die veel BIJ-meldingen ontvangen zien meerwaarde in het LE informatierapport omdat dit een eerste beeld van het delict geeft. BIJ-gemandateerden kunnen aan de nodige informatie komen via contacten met samenwerkingspartners, maar in sommige gevallen kost dit meer tijd en levert een hogere werklust voor BIJ-gemandateerden en samenwerkingspartners op.

3.5 Meldingen over in het buitenland veroordeelde Nederlanders

Achtergrond en inhoud van aanpassing

Nederlanders die gedetineerd zijn in het buitenland zijn niet altijd in beeld bij het ministerie van Buitenlandse zaken en/of de reclassering. In 2021 was bij het ministerie van Buitenlandse Zaken van gemiddeld 1576 gedetineerden bekend dat zij zich in buitenlandse cellen bevonden.⁴¹ Bureau Buitenland heeft ongeveer 70-75 procent van de gedetineerden die bij het ministerie van Buitenlandse Zaken bekend zijn in beeld. Het overgrote deel van de ex-gedetineerden keert na detentie terug naar Nederland. Van de 671 ex-gedetineerden die in 2019 terugkeerden naar Nederland had ongeveer 17 procent contact met de reclassering in het kader van nazorg.

Sinds de totstandkoming van de BIJ-regeling is het mogelijk om BIJ-meldingen over gedetineerde Nederlanders in het buitenland te verstrekken wanneer de gedetineerde daarmee instemt. Meldingen over de terugkeer van Nederlanders die in het buitenland gedetineerd waren, lopen via Bureau Buitenland van de reclassering. Om een BIJ-melding te kunnen doen moet Bureau Buitenland ten eerste besluiten dat het gaat om een BIJ-waardig delict, en ten tweede toestemming krijgen van de gedetineerde. Besluiten of het inderdaad gaat om een BIJ-waardig delict kan lastig zijn omdat delicten in het buitenland niet altijd een-op-een te vertalen zijn naar Nederlandse wetsartikelen. De reclassering heeft zelf geen inzicht in de strafstukken, en weet dus niet exact wat er gebeurd is. De reclassering baseert zich op de beschrijving van het delict en de veroordeling in het buitenland om vast te stellen of het gaat om een BIJ-waardig delict. Daar verbindt zij geen Nederlands wetsartikel aan.

Wanneer Bureau Buitenland contact heeft met de gedetineerde en vaststelt dat er sprake is van een BIJ-waardig delict, zal het de gedetineerde informeren over de mogelijkheid toestemming te geven voor een BIJ-melding. In de praktijk doet zij dit pas wanneer een vertrouwensrelatie is opgebouwd en tegen het einde van detentie. Gedetineerden krijgen een informatiefolder over de BIJ-regeling en worden door (een vrijwilliger van) Bureau Buitenland gewezen op de voordelen van een BIJ-melding. Wanneer de gedetineerde toestemming geeft, zal Bureau Buitenland persoonsgegevens en informatie over het delict verstrekken aan de BIJ-gemandateerde van de gemeente waar de ex-gedetineerde naar terugkeert. Voorheen had de reclassering aansluiting op het informatiesysteem van Justid, maar dat leverde problemen op, onder andere omdat de reclassering niet beschikte over een Nederlands wetsartikel voor het delict waarvoor de ex-gedetineerde in het buitenland veroordeeld was.

In de praktijk komen BIJ-meldingen van in het buitenland veroordeelde Nederlanders zelden voor. Sinds 2012 gaat het om een handvol meldingen. Een eerste reden daarvoor is dat slechts een klein deel van de veroordelingen (waarschijnlijk) een BIJ-waardig delict betreft. De meeste veroordelingen betreffen drugsdelicten, die niet binnen de BIJ-regeling vallen. Het merendeel van de BIJ-waardige delicten betreft zedendelicten. Een tweede reden is dat gedetineerden toestemming kunnen weigeren voor het maken van een BIJ-melding. Gedetineerden willen bijvoorbeeld dat zo weinig mogelijk mensen in Nederland op de hoogte zijn van hun veroordeling, of ze hebben weinig besef van de ernst van hun delict. Daarnaast kan

⁴¹ Dit aantal is aanzienlijk lager dan in voorgaande jaren (1902 gedetineerden in 2018 en 1889 gedetineerden in 2019), mede ten gevolge van de coronapandemie.

een gedetineerde volhouden dat hij of zij weliswaar veroordeeld is in het buitenland, maar dat dit het gevolg is van een gebrekkig rechtstelsel of een corrupte advocaat. Hoewel Bureau Buitenland (o.a. via vrijwilligers die in het buitenland wonen) gedetineerden probeert te overtuigen om mee te werken aan een BIJ-melding, zullen zij de druk niet te erg opvoeren om de relatie met de gedetineerde niet te schaden met het oog op de resocialisatie en re-integratie bij terugkeer.

De huidige werkwijze in de praktijk wijkt af van het formele werkproces voor BIJ-meldingen van de terugkeer van in het buitenland gedetineerde Nederlanders dat na inwerkingtreding van de BIJ-regeling is opgesteld. Een mogelijke verklaring is dat weinig terugkerende Nederlanders veroordeeld zijn voor een BIJ-waardig delict en toestemming geven een BIJ-melding te doen, waardoor het formele werkproces meer naar de achtergrond is verdwenen.

Uitvoering van aanpassing

Werkproces Bureau Buitenland

Het is onduidelijk gebleven hoe er onder de BIJ-regeling (meer) zorg gedragen kan worden dat meldingen worden verstrekt over de terugkeer van Nederlanders die in het buitenland zijn veroordeeld voor een BIJ-waardig delict. BIJ-meldingen over Nederlandse gedetineerden die terugkeren uit het buitenland kunnen immers alleen gedaan worden met toestemming van de gedetineerde. Het vrijwillige kader beperkt het verwachte aantal BIJ-meldingen dat gedaan kan worden.

De vraag is ook wie verantwoordelijk zou moeten worden voor het doen van BIJ-meldingen over gedetineerden in het buitenland. Wanneer dit mede valt onder het ministerie van Buitenlandse Zaken, zou het belegd moeten worden bij ambassades en consulaten, maar ook contact met die instanties is op vrijwillige basis. Ook wanneer de reclassering hier een dwingendere rol in zou gaan spelen, kan dit mogelijk het contact met de gedetineerde beschadigen. Een gevolg daarvan kan zijn dat de gedetineerde het contact beëindigt en zodoende volledig van de radar verdwijnt, en bijvoorbeeld ook geen ondersteuning zoekt met betrekking tot nazorg.

Werkproces gemeenten

Gezien de geringe aantallen, ook bij aanpassing van de regeling, zal er geen grote invloed op werkprocessen bij de gemeenten zijn. Mogelijk zouden er in de grensstreek extra meldingen kunnen worden gedaan.

Relevantie en behoefte

De aanpassing betreft een doelgroep die zo beperkt is dat BIJ-gemandateerden weinig ervaring met of zicht hebben op de terugkeer van Nederlandse ex-gedetineerden uit het buitenland die BIJ-waardige delicten hebben gepleegd waarvoor al dan niet een BIJ-melding was ontvangen. Omdat delicten van in het buitenland gedetineerden vaak in het buitenland zijn gepleegd, is de verwachting dat deze delicten zelden tot onrust in Nederland zullen leiden. Uitzonderingen kunnen zedendelinquenten zijn (bijvoorbeeld veroordeeld in Thailand of de Filipijnen), ex-gedetineerden die vlak over de grens in België of Duitsland een misdrijf hebben gepleegd, of casussen die bekend zijn geworden in de Nederlandse media, zoals Tanja Nijmeijer en Joran van der Sloot.

Het merendeel van de BIJ-gemandateerden in het onderzoek zegt BIJ-meldingen te willen ontvangen over de terugkeer van Nederlanders die zijn veroordeeld in het buitenland voor BIJ-waardige delicten, vooral voor zedendelicten. Ook Bureau Buitenland van de reclassering geeft aan dat de terugkeer van zedendelinquenten wel degelijk een risico voor de openbare orde kan opleveren.

Proportionaliteitsoverwegingen

Wanneer personen in het buitenland zijn veroordeeld en gedetineerd, geldt voor hen geen Nederlands justitieel kader bij terugkomst naar Nederland. De vereiste van vrijwilligheid in combinatie met de geringe doelgroep waar deze aanpassing zich op richt, maakt dat het zeer moeilijk lijkt om de BIJ-regeling op dit aspect aan te passen.

Alternatieven

Deelnemende BIJ-gemandateerden denken over het merendeel van casussen aan relevante informatie te kunnen komen via goed contact met (Bureau Buitenland van) de reclassering in het kader van nazorg. Enkele BIJ-gemandateerden beschrijven contact met Bureau Buitenland van de reclassering in het kader van nazorg. Op het moment dat informatie in het kader van nazorg wijst op mogelijke risico's voor de openbare orde zal de nazorgcoördinator contact opnemen met de BIJ-gemandateerde. Nazorg is echter op vrijwillige basis, en biedt reclassering niet de mogelijkheid de gemeente te informeren over het delict waarvoor de persoon is veroordeeld. Het is niet duidelijk waar gemeenten in dat geval meer informatie kunnen opvragen over in het buitenland gedetineerden. De reclassering en gemeenten zijn dus hoe dan ook afhankelijk van het initiatief en de toestemming van de gedetineerde.

Een voorgesteld alternatief vanuit Bureau Buitenland is om meer in te zetten op het overbrengen van in het buitenland gedetineerde Nederlanders naar penitentiaire inrichtingen in Nederland via de wetten die strafoverdracht regelen: de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen (WOTS) en de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties (WETS). Op deze manier is bij terugkeer naar de samenleving een BIJ-melding voor BIJ-waardige delicten gegarandeerd.

Conclusie

- De BIJ-regeling biedt weinig mogelijkheid om meer meldingen te verstrekken 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 omdat het delict is gepleegd in het buitenland, en de slachtoffers (waarschijnlijk) niet in Nederland wonen. Wanneer het wel een casus betreft die een risico vormt voor de openbare orde, is de kans groot dat gemeenten geïnformeerd worden over de casus via de media of door de reclassering (via het nazorgtraject).
- 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, opdat zij zich binnen het Nederlandse justitiële kader bevinden en informatie over hen gedeeld kan worden.

3.6 Meldingen bij terrorisme, stalking en brandstichting

Achtergrond

Spraakmakende en/of ingrijpende incidenten kunnen ertoe leiden dat burgemeesters BIJ-meldingen willen kunnen ontvangen over bepaalde delicten, die nu niet onder de BIJ-regeling vallen. Dit geldt met name voor stalking ('belaging'), terrorisme en brandstichting. Brandstichting is ook in eerdere evaluaties van de BIJ-regeling genoemd als een delictvorm die onder de BIJ-regeling zou kunnen (of moeten) vallen. De terugkeer van een ex-gedetineerde die voor brandstichting is veroordeeld naar een gemeente kan tot gevoelens van angst onder burgers leiden en daardoor openbare-ordeproblemen veroorzaken. Verwarde personen die brand hebben gesticht komen vaak nog een aantal keer terug in de gemeente voordat een ziektebeeld wordt herkend en zij eventueel een tbs-maatregel met dwangverpleging krijgen opgelegd. Als dat laatste eenmaal het geval is, vallen zij onder de BIJ-regeling; daarvoor niet. Ook stalking is een ernstig delict, dat, bij terugkeer van veroordeelde daders in een gemeente, verstoring van de openbare orde kan veroorzaken. De moord op de Rotterdamse scholiere Hümeýra door haar ex-vriend is een schokkend voorbeeld. Stalking is uiteindelijk niet meegenomen in het conceptverbeterplan omdat een nadere onderbouwing zou ontbreken. Ook de terugkeer van ex-gedetineerden die voor terrorisme

zijn veroordeeld brengt risico's van openbare-ordeproblemen met zich mee. Het aantal gevallen lijkt beperkt en aannemelijk is dat deze op de radar van de gemeentelijke autoriteiten staan.⁴² Sommige vormen van terrorisme vallen reeds onder de BIJ-regeling. Dit geldt voor vrijheidsberoving met een terroristisch oogmerk (artikel 282b Sr) en doodslag gepleegd met een terroristisch oogmerk (artikel 288a Sr).

Uitvoering van aanpassing

Het toevoegen van de delicten terrorisme, stalking en brandstichting impliceert dat de reikwijdte van de BIJ-regeling wordt uitgebreid en het systeem van Justid hierop wordt ingericht. Doorvoering van deze aanpassing zou dus onder meer betekenen dat de regeling (i.c. de BIJ-regeling) gewijzigd moet worden.

Technische uitvoering

Alle gedetineerden staan in het informatiesysteem van Justid, ongeacht delicttype of duur van de straf. Omdat er wordt gefilterd op artikelnummer zouden voor de aanpassing de relevante artikelnummers van de delicten in Injus toegevoegd moeten worden. De aanpassingen die nodig zouden zijn voor deze verandering zijn dus vanuit technisch oogpunt relatief eenvoudig.

De overweging welke artikelnummers toe te voegen, is echter een punt van aandacht. Voor terrorisme is dat het meest ingewikkeld omdat er geen duidelijke afbakening van artikelnummers is. Enkele tientallen delicten (circa 40) hebben mogelijk, maar niet noodzakelijk, te maken met terrorisme. Dat maakt het lastig om ze te identificeren, te meer daar het artikelnummer op zich geen informatie over het terroristische gehalte van het delict bevat. Voor brandstichting zijn twee wetsartikelen beschikbaar (art. 157 en 158 WvSr). Daaronder vallen verschillende vormen, naar aard en ernst. Denkbaar is om een minimum straf als criterium toe te voegen. Echter kan ook de terugkeer van verwarde personen die zijn veroordeeld tot korte gevangenisstraffen (en bijvoorbeeld pas later tot ISD of tbs) voor minder ernstige vormen van brandstichting tot angst en onrust leiden. Dat zou betekenen dat het moeilijk is om nader onderscheid te maken en dat er veel niet-relevante (i.c. onnodige) meldingen zouden worden gedaan. Ook voor stalking is er één wetsartikel (art. 285b WvSr). Hier zou een beperking in termen van een minimum vrijheidsstraf aan kunnen worden gekoppeld.

Werkproces gemeenten

Als deze aanpassing wordt doorgevoerd, zullen burgemeesters meer meldingen ontvangen. Kleine gemeenten hebben hier mogelijk minder problemen mee dan grotere gemeenten.

Relevantie en behoefte

De aanvullende delictcategorieën betreffen ingrijpende strafbare feiten waarbij terugkeer van de veroordeelde een aanzienlijke impact kan hebben op de openbare orde. BIJ-gemandateerden hebben meegemaakt dat brandstichting leidt tot maatschappelijke onrust, en zouden geïnformeerd willen worden over de terugkeer van brandstichters. Problemen bij terugkeer van veroordeelden voor stalking worden minder genoemd. Voor veroordeelden van terrorisme wordt naar andere bronnen van informatie verwezen (zie: alternatieven).

BIJ-gemandateerden menen dat het bij deze aanpassing wenselijk is dat burgemeesters aan kunnen geven of zij wel of niet over (een selectie van) de voorgestelde delictscategorieën geïnformeerd willen worden. Het is voorstelbaar dat burgemeesters van kleinere gemeenten meer behoefte hebben aan meldingen over de genoemde delictcategorieën. Voor grote gemeenten zal de terugkeer van ex-gedetineerden die veroordeeld zijn voor brandstichting of stalking naar waarschijnlijkheid niet snel een verstoring van de openbare orde veroorzaken.

⁴² Zie bijvoorbeeld Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid Rapportage, *Integrale aanpak terrorisme december 2017-april 2019*. Hierin wordt genoemd dat er per 1 maart 2019 vijf teruggekeerde uitreizigers (Syriëgangers) worden vervolgd en er 'een aantal zaken' is waarin een terroristisch misdrijf in Nederland plaatsvond. Er waren 10 zaken voor de rechter gebracht met een belangrijke component terrorismefinanciering (TF). De NCTV spreekt de verwachting uit dat er jaarlijks enkele tientallen TF-gerelateerde zaken voor de rechter komen.

Proportionaliteitsoverwegingen

Stalking en brandstichting behoren volgens BIJ-gemandateerden tot de delicten die tot problemen kunnen leiden voor de openbare orde. Dat kan een dergelijke aanpassing proportioneel maken.

Alternatieven

Wanneer vanuit gemeenten geen behoefte is aan een uitbreiding van de delictcategorieën die onder de BIJ-regeling vallen, is dat veelal omdat informatie-uitwisseling over de betreffende delictcategorieën (hoofdzakelijk in het kader van nazorg) belegd is bij verschillende overleggen in het Zorg- en Veiligheids-huis. Delictsgegevens horen weliswaar niet in het informatiekanaal van nazorg, maar nazorg dient mede om recidive te beperken en daarbij is het volgens BIJ-gemandateerden vaak relevant te weten voor welk type delict iemand veroordeeld was en wat de omstandigheden waren. Wanneer een nazorgcoördinator en samenwerkingspartners zich verdiepen in een casus om te proberen de leefgebieden op orde te krijgen, zal over het gepleegde delict vaak ook informatie beschikbaar zijn, bijvoorbeeld omdat de betrokkenen de casus uit het verleden kennen. In dat geval zal mogelijk ook over risico's voor de openbare orde gesproken worden. Dit geldt des te sterker voor geruchtmakende zaken met een gepercipieerd hoog risico op openbare-ordeproblemen. Informatie is dan beschikbaar (en wordt gebruikt), zonder dat deze via het BIJ-kanaal of langs formele weg uit andere registraties is verworven. Het is onduidelijk of hierover bepalingen zijn opgenomen in lokale privacyregels en protocollen. Op 17 december 2020 is door de Tweede Kamer een wetsvoorstel omtrent gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden) aangenomen. Als de Eerste Kamer instemt met het wetsvoorstel dan voorziet deze wet in een juridische basis voor de verwerking van persoonsgegevens door samenwerkingsverbanden, zoals de Zorg- en Veiligheidshuizen.⁴³

Het is echter lang niet bij elke gemeente zo georganiseerd dat veroordelingen van brandstichting, stalking en terrorisme via andere overleggen aan bod komen. Niet alle relevante zaken worden dus afgevangen door overleg in het ZVH, vooral niet wanneer ex-gedetineerden vanuit een andere regio naar de gemeente komen. Daarnaast vergt het meer capaciteit van Zorg- en Veiligheidshuizen om casussen te monitoren als zij geen BIJ-melding kunnen verwachten over een ex-gedetineerde. Bovendien is het kader van nazorg vrijwillig. Hierdoor is het mogelijk om het zicht op iemand te verliezen.

Conclusie

- Het is technisch eenvoudig het aantal wetsartikelen waarvoor in Injus een BIJ-melding wordt aangemaakt, uit te breiden. Complexer is het besluitproces welke wetsartikelen relevant zijn.
- De aanpassing leidt tot een toename aan BIJ-meldingen. Vooral voor grote gemeenten zullen binnen die toename ook veel BIJ-meldingen vallen over de terugkeer van ex-gedetineerden die waarschijnlijk geen verstoring van de openbare orde veroorzaakt.
- Brandstichting, stalking en terrorisme kunnen leiden tot verstoringen van de openbare orde, met name binnen kleinere gemeenten.
- Een overweging rond proportionaliteit betreft of de voorgestelde delicten alle zwaar genoeg zijn om ingrijpende maatregelen te rechtvaardigen. Een beperking tot zwaardere delicten op basis van de duur van de vrijheidsstraf is echter niet altijd een oplossing.
- 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 van de terugkeer van ex-gedetineerden na een veroordeling voor terrorisme kunnen wellicht ook buiten de BIJ-regeling via de terroristenafdeling van de PI Vught geregeld worden.

3.7 Meldingen aan burgemeesters van meer gemeenten

Achtergrond

Een BIJ-melding wordt op dit moment verstrekt aan één burgemeester. Bij einde detentie wordt het adres gebruikt dat bekend is in de BRP. Dit is vaak een historisch adres, d.w.z. het adres waarop de (ex-)gedetineerde ingeschreven stond voorafgaand aan detentie. Het is echter mogelijk dat een ex-gedetineerde

⁴³ Zie voor een uitgebreide beschrijving de Handreiking Gegevensuitwisseling Detentie en Re-integratie voor DJI, gemeenten en de reclassering. DJI 1 juli 2021.

naar een andere gemeente terugkeert na afloop van detentie. In dat geval vestigt de ex-gedetineerde zich in een andere gemeente dan de gemeente waarvan de burgemeester een BIJ-melding ontvangt. Bij verlopen wordt niet het BRP-adres gebruikt, maar is er een adres dat handmatig (in TULP/MITS/JVS) is ingevoerd. Hier doet zich mogelijk het probleem voor dat een ex-gedetineerde zich tijdens het verlof in meerdere gemeenten kan ophouden, bijvoorbeeld voor (nacht-)verblijf en werk of opleiding (en ook doorreis).

Omdat in de huidige BIJ-regeling één adres gebruikt kan worden om de BIJ-melding te doen moet Justid een keuze maken wanneer meerdere adressen bekend zijn. Dit kan een lastige afweging zijn: het is immers moeilijk in te schatten of de terugkeer van een ex-gedetineerde meer onrust veroorzaakt in de gemeente waar deze gaat wonen, of bijvoorbeeld in de gemeente waar de ex-gedetineerde werkt en waar het slachtoffer woont.

In gevallen waar een ex-gedetineerde zich in een andere gemeente vestigt dan waar de BIJ-melding is gegeven, komt het regelmatig voor dat burgemeesters elkaar informeel informeren. Binnen regionale samenwerkingsverbanden weten burgemeesters elkaar vaak wel te vinden, maar dit is lastiger wanneer de afstand tussen de gemeenten groter wordt. Dit maakt deze vorm van informatie-uitwisseling meer persoonsafhankelijk en dus kwetsbaar. Wettelijk gezien mag de burgemeester van de gemeente die een BIJ-melding ontvangt een burgemeester uit een andere gemeente informeren als daartoe aanleiding is, maar daar lijken burgemeesters zelf niet altijd van op de hoogte te zijn. Bovendien kost het in gemeenten die veel BIJ-meldingen ontvangen de BIJ-gemandateerde veel tijd om uit te zoeken aan wie de BIJ-melding doorgestuurd zou moeten worden.

Uitvoering van aanpassing

Om meerdere burgemeesters op de hoogte te kunnen stellen van de terugkeer van een ex-gedetineerde zou eenzelfde BIJ-melding aan burgemeesters van meerdere gemeenten kunnen worden verstrekt wanneer daar aanleiding toe is.

Technische uitvoering

Op dit moment is het niet mogelijk meer dan één adres in TULP en MITS in te voeren en te versturen naar Injus. De voorgestelde maatregel vergt dus aanpassingen in TULP/MITS/JVS en Injus. Binnen het huidige informatiesysteem van DJI (TULP) zal dat niet meer gebeuren, omdat DJI overstapt naar een nieuw informatiesysteem (BVJ). Verder zal er een aanpassing in Injus gerealiseerd dienen te worden om te bepalen welke burgemeester(s) geïnformeerd moet(en) worden. De informatie over de gemeenten waar een ex-gedetineerde zich tijdens een verlof mag ophouden, is vaak wel bekend.

De aanpassing vraagt wel het nodige van het besluitvormingsproces bij DJI. Het is niet goed in te schatten waar de terugkeer van de ex-gedetineerde meer onrust zal veroorzaken, en toch zouden niet meer burgemeesters dan noodzakelijk een melding moeten ontvangen. Er zou dus besloten moeten worden op basis van welke criteria extra burgemeesters de BIJ-melding ontvangen. Het is niet duidelijk hoeveel extra meldingen deze aanpassing zal opleveren.

Werkproces gemeenten

Wanneer burgemeesters van meerdere (buur-)gemeenten worden geïnformeerd over de terugkeer van een ex-gedetineerde, kan het wenselijk zijn om tot enige afstemming te komen bij de verzameling van informatie voor de risicobeoordeling om dubbele bevraging van ketenorganisaties te voorkomen. BIJ-gemandateerden van verschillende gemeenten zullen wel elk hun eigen risicoschatting moeten maken, omdat risico's voor handhaving van de openbare orde in andere gemeenten ook verschillend zullen zijn.

Relevantie en behoefte

Er zijn verschillende redenen waarom het wenselijk kan zijn burgemeesters van meerdere gemeenten te informeren over de terugkeer van een ex-gedetineerde. De aanpassing kan gewenst zijn in het geval dat een ex-gedetineerde bij einde detentie naar een andere gemeente verhuist dan de gemeente die een BIJ-melding heeft ontvangen. Daarnaast kan de aanpassing wenselijk zijn op het moment dat de ex-gedetineerde zich vestigt in de ene gemeente, maar gaat werken in een aanliggende gemeente waar bij-

voorbeeld het slachtoffer ook woont, of als de ex-gedetineerde zich tijdens verlof in meerdere gemeenten ophoudt, bijvoorbeeld voor werk of opleiding. Meerdere gemandateerden kennen voorbeelden van ex-gedetineerden die tijdens verlof of bij einde detentie uit een andere gemeente terugkeerden naar de gemeente van herkomst, waar de burgemeester van deze gemeente geen weet van had. In sommige gevallen leidde onverwachte signalering van de persoon in de gemeente tot maatschappelijke onrust.⁴⁴

Proportionaliteitsoverwegingen

Met de terugkeer van een ex-gedetineerde kunnen in meerdere gemeenten verstoringen van de openbare orde optreden. Meldingen aan meer dan één burgemeester kunnen dus proportioneel zijn.

Alternatieven

Het komt voor dat een BIJ-melding niet voor *meerdere* burgemeesters relevant is, maar voor een burgemeester van een *andere* gemeente relevant is dan waar de melding is ontvangen. Een alternatief dat de problematiek deels kan ondervangen is dus om extra zorg te dragen dat het gebruikte terugkeeradres overeenkomt met de meest recente kennis. Medewerkers van de forensisch psychiatrische instellingen en medewerkers van de PI's hebben het best zicht op het terugkeeradres van de ex-gedetineerde. Eén voorstel was dan ook om medewerkers van de PI bij einde detentie de mogelijkheid te geven om middels een open invulveld in TULP aan te geven of en waarom zij denken dat (ook) de burgemeester van een andere gemeente dan de standaardgemeente de BIJ-melding moet ontvangen.

Een ander bestaand alternatief is dat BIJ-gemandateerden elkaar informeren wanneer zij daar aanleiding toe zien. Op dit moment is het mogelijk om zo nodig elkaar te informeren over de terugkeer van een ex-gedetineerde waarvoor een BIJ-melding is gedaan, maar dit vinden de deelnemende BIJ-gemandateerden geen waterdicht systeem. Niet alle BIJ-gemandateerden maken gebruik van deze optie, vooral wanneer zij veel BIJ-meldingen ontvangen en niet goed weten te beoordelen welke informatie relevant is voor een andere gemeente. Daarnaast vindt deze informatiedeling op een informele wijze plaats. Dat maakt informatiedeling ten eerste persoonsafhankelijk, en ten tweede is deze informatie-uitwisseling vatbaarder voor het onbedoeld lekken van gevoelige informatie en privacy-schendingen. Een nadere mogelijke invulling van de aanpassing is dat BIJ-gemandateerden via Injus een BIJ-melding door kunnen zetten naar de gemandateerde van een andere gemeente.

Conclusie

- Om burgemeesters van meerdere gemeenten te kunnen informeren over de terugkeer van een ex-gedetineerde binnen het kader van de BIJ-regeling is het nodig om aanpassingen door te voeren in de informatiesystemen van DJI en Justid. Daarnaast moet besloten worden op basis van welke criteria burgemeesters van meerdere gemeenten een BIJ-melding kunnen ontvangen.
- Het komt voor dat niet de burgemeester van de juiste gemeente wordt geïnformeerd over de terugkeer van een ex-gedetineerde. Er is behoefte om een BIJ-melding naar burgemeesters van meerdere gemeenten te sturen als daartoe aanleiding is.
- 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.

⁴⁴ BIJ-gemandateerden van gemeenten met forensische instellingen ontvangen ook vaak BIJ-meldingen over verlof waarin als terugkeeradres het adres van een forensische instelling is gegeven. Dit gebeurt wanneer bij het afgeven van een verlofmachtiging nog geen adres bekend is. Op het moment dat het adres wel bekend is, wordt daar geen nieuwe BIJ-melding van gemaakt voor de betreffende gemeente.



Conclusie

3

4 Conclusie

4.1 Inleiding: zeven aanpassingen van de BIJ-regeling beoordeeld

In dit onderzoek zijn zeven denkbare aanpassingen aan de BIJ-regeling beschreven en beoordeeld aan de hand van documenten, interviews, werksessies met BIJ-gemandateerden, en een expertmeeting.

De aanpassingen zijn:

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 deze 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.

Het doel van het onderzoek was om de volgende onderzoeksvragen te beantwoorden:

1. In hoeverre kunnen de aanpassingen bijdragen aan de risicoanalyse over mogelijke verstoringen in de openbare orde rond de terugkeer van (ex-)gedetineerden in gemeenten ten behoeve van de advisering aan burgemeesters over maatregelen om dreigende verstoringen van de openbare orde tegen te gaan?
2. Wat zijn de nadelen en risico's van de aanpassingen?
3. Zijn er minder ingrijpende of verstrekkende alternatieven denkbaar voor de betreffende maatregelen; zo ja welke?

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, is op basis van de dataverzameling voor elke aanpassing een beoordelingskader toegepast. Criteria (hoofdthema's en subthema's) in het beoordelingskader zijn relevantie (past de aanpassing bij de doelstelling van de BIJ-regeling, komt het probleem waarop de aanpassing zich richt in de praktijk voor?), behoefte vanuit gemeenten, aansluiting op het wettelijk kader, nadelen en risico's voor de uitvoering van verschillende partijen (bv. aanpassingen van de informatiesystemen van DJI en Justid, tijdigheid meldingen, toename meldingen), proportionaliteitsoverwegingen (privacy en rechtsgelijkheid) en de beschikbaarheid van (minder ingrijpende) alternatieven. Een beoordeling per aanpassing op de hoofdthema's van het beoordelingskader is weergegeven in tabel 4.1 in de volgende paragraaf.

4.2 Beantwoording onderzoeksvragen

Onderzoeksvraag 1: Bijdrage aan het doel en de opzet van de BIJ-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. Bij deze maatregelen blijft de delictomschrijving ongewijzigd: zeden- en ernstige geweldsdelicten. Als er bij terugkeer van ex-gedetineerden na een onherroepelijke veroordeling risico's voor de openbare orde bestaan, is niet goed te beargumenteren dat deze risico's niet zouden bestaan na een niet-onherroepelijke veroordeling. Gegevens over de terugkeer van niet-onherroepelijk veroordeelde ex-gedetineerden zijn goed via het geautomatiseerde verwerkingsproces te genereren; mogelijk zelfs beter dan (uitsluitend) gegevens over terugkeer na onherroepelijke veroordelingen. Ook meldingen aan burgemeesters van meerdere gemeenten passen bij de huidige doelstellingen en werkwijze. Onder de bestaande regeling wordt gekozen voor melding aan één gemeente, terwijl de terugkerende ex-gedetineerde mogelijk in meerdere gemeenten kan verblijven. Op dit moment is het aan de burgemeester die een melding heeft ontvangen om hier andere burgemeesters al

dan niet over te informeren. Dit doet afbreuk aan het systematische karakter van het gegevensproces en kan gerepareerd worden door de selectie van burgemeesters van gemeenten aan wie meldingen worden verstrekt uit te breiden tot burgemeesters van alle gemeenten waar de ex-gedetineerde zich kan bevinden. Dit geldt overigens alleen zo lang en voor zover de terugkerende ex-gedetineerde onderhevig is aan voorwaarden over diens verblijf en bewegingen – in andere gevallen is immers niet meer bekend waar een ex-gedetineerde zich ophoudt. Hier overlapt de aanpassing om meer gemeenten te informeren met de aanpassing over het intensiveren van het aantal meldingen. De intensivering gaat over meldingen van verlofbewegingen. Op dit moment worden alleen meldingen over de verlofmachtiging (tbs/PIJ) en het eerste ongebeide verlof (reguliere detentie) gedaan aan de gemeente waarbinnen op dat moment het ingevoerde terugkeeradres valt. Gemeenten die bij latere verlofbewegingen aangedaan worden, worden niet geïnformeerd. Dit wel doen, past bij het doel van de regeling. Voor reguliere detentie is dit binnen het huidige verwerkingsproces te realiseren; voor tbs en PIJ niet.

Voor twee andere maatregelen is de aansluiting bij het doel en de opzet van de BIJ-regeling problematischer. Voor de uitbreiding van de delictcategorieën 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. Voor terrorisme bestaat geen duidelijk herkenbare set van artikelnummers. Brandstichting kent twee artikelnummers en het is niet op voorhand duidelijk op welke vormen de aanpassing betrekking zou moeten hebben: ernstige (zoals bij geweldsdelicten) of ook minder ernstige delicten (bijvoorbeeld gepleegd door verwarde personen). Als afbakening moeilijk is, dreigt een onnodig ruime (en daardoor niet-proportionele) selectie van terugkerende ex-gedetineerden aan burgemeesters gemeld te worden. 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. Meldingen zouden niet meer worden verstuurd op basis van registratiegegevens over delict en detentie, maar op basis van beoordelingen van burgemeesters. Als de selectie relatief ruim is (ten opzichte van de totale delictgroep) heeft dit weinig meerwaarde. Als de selectie daarentegen klein is, is het de vraag of de BIJ-regeling het juiste kader is.

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 aard en de omvang van de informatie worden niet beïnvloed; de aanpassing heeft hoofdzakelijk betekenis voor de efficiëntie van het proces.

Onderzoeksvraag 2: Nadelen en risico's

De tweede onderzoeksvraag betreft het in kaart brengen van de nadelen en risico's van de afzonderlijke aanpassingen. Een aanpassing kan door sommige partijen als wenselijk worden aangemerkt, bijvoorbeeld omdat die voldoet aan een behoefte vanuit gemeenten, maar wegens praktische belemmeringen niet haalbaar zijn. In het beoordelingskader is onderscheid gemaakt tussen nadelen en risico's voor de technische uitvoering (d.w.z. gevolgen voor de uitvoerbaarheid binnen de systemen van DJI en binnen Injus) en voor de uitvoering bij gemeenten. Daarnaast komen proportionaliteitsoverwegingen aan bod.

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**.

Verskillende aanpassingen vergen **technische aanpassingen** in de informatiesystemen van DJI en Justid. De mogelijkheid om bepaalde veroordeelden te kunnen 'vlaggen' vereist een grote aanpassing, zowel

technisch als in het beslissingsproces. Het doen van meldingen aan burgemeesters van meerdere gemeenten vraagt aanpassingen aan Injus en de systemen van DJI. Een complicatie is dat ze binnen TULP, vanwege de aanstaande vervanging van het systeem, niet meer doorgevoerd zullen worden en dus pas op termijn geëffectueerd kunnen worden. De aanpassingen die nodig zijn voor BIJ-meldingen bij niet-onherroepelijk veroordeelden en het intensiveren van (verlof)meldingen in het kader van reguliere detentie zijn eenvoudiger. Voor het toevoegen van de nieuwe delictcategorieën terrorisme, brandstichting en stalking zijn niet zozeer technische aanpassingen problematisch, maar de goede selectie van wetsartikelen. Meldingen over afzonderlijke verlofbewegingen van tbs-gestelden 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 van 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. BIJ-meldingen bij nog niet-onherroepelijke veroordelingen, melding maken bij meer verlofbewegingen, meldingen aan burgemeesters van meerdere gemeenten en meldingen ten aanzien van terrorisme, stalking en brandstichting leiden tot een toename van het aantal meldingen. Als het gaat om meldingen bij meer verlofbewegingen (vanuit reguliere detentie), zou de toename aan meldingen beperkt kunnen blijven, omdat met de inwerkingtreding van de Wet straffen en beschermen verlof uitzonderlijker is dan voorheen. De toename aan meldingen is vooral relevant voor burgemeesters van grotere gemeenten die reeds veel meldingen ontvangen. In absolute termen worden zij met de grootste toename aan meldingen geconfronteerd.

Bij de mogelijkheid voor burgemeesters van 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 niet (alleen) op het niveau van de delictscategorie. Daarmee levert deze aanpassing ook het grootste risico voor de **rechtsgelijkheid**. Mogelijk moeten er objectieve criteria worden gekozen, waarmee bepaald kan worden of een ex-gedetineerde hiervoor in aanmerking komt (naar het voorbeeld van het voorstel van de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden) om willekeur te voorkomen. Onduidelijk is of dit mogelijk is.

Met de keuze voor aanpassingen aan de BIJ-regeling speelt naast het maatschappelijke belang van de handhaving van de openbare orde, onder meer ook het belang van de dader bij bescherming van zijn persoonlijke levenssfeer.⁴⁵ Verschillende aanpassingen leveren vaker of voor meer ex-gedetineerden een inbreuk op de **privacy**. Met het doen van BIJ-meldingen bij nog niet-onherroepelijke veroordelingen, uitbreidend vlaggen, meldingen over in het buitenland veroordeelde Nederlanders en meldingen ten aanzien van terrorisme, stalking en brandstichting wordt informatie gedeeld over een grotere groep ex-gedetineerden. Bij nog niet-onherroepelijke veroordelingen betreft dat mogelijk personen die in hoger beroep worden vrijgesproken. Wanneer meldingen worden gedaan over deze groep moet wellicht worden voorzien in een schadevergoedingsregeling bij (latere) vrijspraak. Bij de uitbreiding van delictscategorieën is het moeilijk om een goede afbakening van relevante meldingen te maken, waardoor er (te) veel meldingen worden gedaan. Met de intensivering van het aantal meldingen en meldingen aan burgemeesters van meerdere gemeenten wordt over dezelfde groep ex-gedetineerden vaker en met meer partijen informatie gedeeld.

Onderzoeksvraag 3: Alternatieven

Een belangrijke vraag bij het inspelen op daadwerkelijke problematiek of behoeften van gemeenten rond de handhaving van de openbare orde bij de terugkeer van ex-gedetineerden, is of het geautomatiseerde informatiesysteem van de BIJ-regeling het juiste instrument is, of dat (minder ingrijpende) alternatieven buiten de BIJ-regeling om bestaan. Aanpassingen in de werkwijze en het informatiesysteem van de BIJ-regeling maken het complexer en daarmee ook kwetsbaarder.

⁴⁵ Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens, Nota van toelichting bij het wijzigingsbesluit van 2011, Stb. 2011, 314.

Alternatieven voor aanpassingen die reeds in meer of mindere mate benut worden, gaan met name over informatiedeling via andere overleggen. Voorbeelden zijn BIJ-gemandateerden die via een contactpersoon bij een tbs-kliniek of de reclassering rechtstreeks informatie ontvangen wanneer een ex-gedetineerde met verlof gaat en daarmee een mogelijk risico voor de openbare orde oplevert. De overleggen van Zorg- en Veiligheidshuizen worden ook vaak genoemd als een manier om informatie te delen tussen ketenpartners over ex-gedetineerden die bij terugkeer in de gemeente mogelijke risico's opleveren. Overleggen binnen het ZVH hoeven zich overigens niet te beperken tot onherroepelijk veroordeelden of veroordeelden van uitsluitend ernstige gewelds-en zedenmisdrijven. Met het van kracht worden van de Wet straffen en beschermen per 1 juli 2021 is er een vorm van informatiedeling met burgemeesters geïntroduceerd over de terugkeer van ex-gedetineerden met een hoog recidiverisico. Dit kan mogelijk een deel van de informatiebehoefte over specifieke ex-gedetineerden afvangen – al verschilt het doel van deze informatiedeling (informatie over recidiverisico's) met het doel van de BIJ-regeling (identificeren en verminderen van openbare-ordeproblemen). Het voorstel van Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden biedt 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 ketenpartners bijzondere aandacht behoeven.

Om meer meldingen te kunnen doen over Nederlanders die in het buitenland zijn veroordeeld en gedetineerd, is een alternatief om ernaar te streven dat zij vaker via een beroep op de WOTS en de WETS hun straf uitzitten in Nederland. Op die manier vallen ook deze gedetineerden binnen het Nederlands justitieel kader, en wordt bij hun terugkeer in de samenleving automatisch een BIJ-melding verstrekt.

Tabel 4.1 vat de bevindingen voor de zeven aanpassingen samen aan de hand van de hoofdthema's van het beoordelingskader.

Tabel 4.1 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	Green	Green	Yellow	Green	Grey	Yellow	Yellow	Yellow	<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	Green	Green	Green	Green	Grey	Yellow	Green	Yellow	<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	Green	Yellow	Green	Red	Grey	Yellow	Green	Yellow	<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

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
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-gemantendeerden
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
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: informatiedeling op vrijwillige basis - Nederlandse wetsartikelen niet beschikbaar - Mogelijke beschadiging contact reclassering - Alternatief: WOTS/WETS

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
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'.

4.3 Discussie

Een robuuste en betrouwbare informatiestroom

De BIJ-regeling is in 2009 opgezet om zo goed mogelijk bij te dragen aan handhaving van de openbare orde door burgemeesters te informeren over terugkeer van ex-gedetineerden in hun gemeente en hen daarmee de kans te geven eventuele maatregelen te treffen. In het proces van gegevensverwerking, dat hiervoor is ingericht, kunnen twee stappen worden onderscheiden. De **eerste stap** is het identificeren en versturen van meldingen (i.c. over terugkerende ex-gedetineerden, na afsluiting van een sanctie of maatregel of in het kader van verlof). Dit is een routinematig en geautomatiseerd proces, waarbij zo weinig mogelijk handwerk wordt verricht, mede met het oog op het terugdringen van de foutgevoeligheid, wat door het OVV-rapport nog eens extra is benadrukt.⁴⁶ Het proces is opgehangen aan de artikelnummers (WvSr) die naar delicten verwijzen, datums van invrijheidsstelling en verlofmachtigingen en administratieve gegevens over het terugkeeradres. Het inbrengen van keuze-elementen, op de persoon van de veroordeelde gerichte wensen, nadere (handmatig te bepalen) specificaties van artikelnummers of andere bijzondere afwegingen introduceert afwijkingen van het routinematige karakter van het proces en kan de foutgevoeligheid vergroten en daarmee ten koste gaan van de robuustheid en de betrouwbaarheid van de informatiestroom. Dit is schadelijk, omdat deze kwaliteiten sterk bijdragen aan de meerwaarde van de BIJ-regeling boven de bestaande lokale informatiepositie en ervoor zorgen dat mogelijke risico's voor de openbare orde minder snel buiten beeld blijven. De **tweede stap** in het proces wordt uitgevoerd door de burgemeester en/of BIJ-gemandateerde, en is veel minder routinematig en niet geautomatiseerd. Deze tweede stap vraagt om lokaal maatwerk, waarin met informatie van lokale ketenpartners risicobeoordelingen worden gemaakt over de kans op verstoring van de openbare orde.

De rol van de burgemeester

De meldingen over de terugkerende ex-gedetineerden zijn niet aan de het gemeentebestuur geadresseerd, maar aan de burgemeester, in de praktijk een door hem of haar aangewezen gemandateerde ambtenaar. Hiervoor is gekozen vanwege de privacygevoeligheid van het strafrechtelijke persoonsgegevens over het gepleegde delict. Pas als door de burgemeester (of de gemandateerde) is vastgesteld dat er een risico op verstoring van de openbare orde is, kunnen gegevens (onder voorwaarden) met ketenpartners worden gedeeld. Bij de start van de regeling bestond er nog geen helder wettelijk kader voor de uitwisseling van persoonsgegevens in het kader van de BIJ-regeling. Daarom werden zogenoemde aansluitingsvoorwaarden gehanteerd. Hiermee hing de vrijwillige aansluiting van gemeenten samen: dit maakte het bijvoorbeeld mogelijk om een gemeente af te sluiten als die zich niet aan de aansluitingsvoorwaarden hield. Met de aansluiting van alle burgemeesters bij de BIJ-informatiestroom is dit niet

⁴⁶ Onderzoeksraad voor Veiligheid (2019).

meer aan de orde. In de praktijk lijkt van een volledige scheiding van strafrechtelijke en overige (nazorg-) persoonsgegevens niet altijd sprake en staat de burgemeester soms minder centraal dan beoogd. Nadere analyse door de gemandateerde ambtenaar leidt meestal tot de conclusie dat er geen bijzondere risico's voor de openbare orde zijn en dat er dus geen maatregelen hoeven worden genomen. Hierover wordt de burgemeester vaak niet geïnformeerd. In ons onderzoek is naar voren gekomen dat meldingen in sommige gemeenten direct naar andere gremia worden doorgezet voor analyse, in samenwerking met (bevoegde) vertegenwoordigers van ketenpartners. Hierdoor gaat het proces steeds meer buiten de burgemeester om en zal hij of zij slechts sporadisch geïnformeerd worden. Mede in het licht van andere vormen van gegevensverwerking rond recidiverisico's en de terugkeer van ex-gedetineerden zou dit erop kunnen wijzen dat de BIJ-informatievoorziening zich ontwikkelt naar een meer ambtelijk proces, waarbij de burgemeester slechts zeer beperkt betrokken is. Dit kan in grotere gemeenten voorkomen, die relatief veel meldingen ontvangen; ook in kleinere gemeenten lijkt de burgemeester soms weinig betrokken te worden bij BIJ-casuïstiek.

Afwegingen rond privacy en proportionaliteit

Burgemeesters kunnen meldingen ontvangen over de terugkeer van ex-gedetineerden die onherroepelijk voor zeden- of ernstige geweldsdelicten zijn veroordeeld. In de werksessies lieten BIJ-gemandateerden weten een behoefte te hebben aan meldingen over de terugkeer van andere categorieën ex-gedetineerden (andere delicten, ook niet-onherroepelijke veroordelingen). Daarbij is ook een zekere voorkeur voor een cafetariamodel naar voren gekomen, waarbij een keuze gemaakt kan worden voor categorieën ex-gedetineerden waarover wel of geen meldingen worden ontvangen. Dat is onder de huidige regeling ook al mogelijk: burgemeesters kunnen ervoor kiezen om geweldsdelicten uit te sluiten. Voor de keuze worden vooral pragmatische argumenten over de kans op risico's voor de openbare orde en de capaciteit van het ambtelijk apparaat (en bij ketenpartners) gebruikt. Afwegingen over de proportionaliteit en de privacybescherming lijken daarbij een veel minder grote rol te spelen. De antwoorden van BIJ-gemandateerden tijdens werksessies suggereren dat de regelgeving (en daarmee de afwegingen die op centraal niveau, door de wetgever is opgesteld) de richting bepaalt en de uitvoering vastlegt en dat op lokaal niveau vaak geen nieuwe, op de eigen situatie toegespitste proportionaliteitsafwegingen worden gemaakt.

De BIJ-regeling in de context van nieuwe vormen van informatie-uitwisseling

Recent zijn of worden de mogelijkheden om lokaal gegevens over de strafrechtelijke achtergrond van terugkerende ex-gedetineerden verruimd. Met het van kracht worden van de Wet straffen en beschermen kan informatie met burgemeesters worden gedeeld over de terugkeer van ex-gedetineerden met een hoog recidiverisico. Daarnaast ligt bij de Eerste Kamer een wetsontwerp voor waarin (onder andere) de verwerking van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard in Zorg- en Veiligheidshuizen wordt geregeld, met de mogelijkheid om onder voorwaarden in casuoverleggen informatie te delen over reële risico's op het begaan van ernstige gewelds- of zedenmisdrijven. Met deze vormen van informatiedeling ontstaan nieuwe mogelijkheden voor het adequaat signaleren, verwerken en delen van gegevens over risico's bij de terugkeer van ex-gedetineerden in de maatschappij. Voor de BIJ-regeling impliceert dit dat er minder noodzaak is om de regeling uit te breiden met bijzondere situaties en individuele wensen en behoeften van gemeenten: deze kunnen deels ook met de andere bevoegdheden worden gedekt. De BIJ-regeling hoeft ook minder gebruikt te worden voor de beoordeling van het risico op recidive (dat formeel niet tot de doelstellingen behoort, maar in de praktijk regelmatig meegewogen werd).⁴⁷ De BIJ-regeling kan daardoor specifiek en eenduidiger op de openbare-ordeproblematiek worden gericht. Informatie rond de terugkeer van ex-gedetineerden met een hoog recidiverisico kan met de invoering van de Wet straffen en beschermen immers buiten het kader van de BIJ-regeling met burgemeesters gedeeld worden, ongeacht het delict waarvoor de ex-gedetineerde is veroordeeld. Wel is het zo dat hiervoor vooralsnog een vaste systematiek, zoals bij de BIJ-informatiestroom, ontbreekt.

⁴⁷ Van den Tillaart, J., & Schreijenberg, A. (2015). Openbare orde en recidive, een dunne scheidslijn: De rol van de burgemeester bij de terugkeer van ex-gedetineerden. In J. van Vliet (Red.) *De recidivist als medeburger*.

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

Bijlagen

B

Bijlage 1 – Samenstelling begeleidingscommissie

Prof. mr. dr. H.J.B. Sackers (voorzitter)	Radboud Universiteit Faculteit der Rechtsgeleerdheid
Dr. E. Bervoets	Bureau Bervoets
E. Verberne, LLM, COT	Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement
Mr. R.S. van der Beek	Ministerie van Justitie en Veiligheid – Directoraat- Generaal Straffen en Beschermen (DG SenB)
Mr. W.M. de Jongste	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

Bijlage 2 – Lijst met deelnemende BIJ-gemandateerden

Aan de werksessies namen de volgende BIJ-gemandateerden van gemeenten en Zorg- en Veiligheidshuizen deel:

- Gemeente Almelo
- Gemeente Almere
- Gemeente Amsterdam
- Gemeente Barendrecht/Albrandswaard/Ridderkerk (BAR-organisatie)
- Gemeente Deventer
- Gemeente Nijmegen
- Gemeente Tynaarlo
- Gemeente Venray
- Zorg- en Veiligheidshuis Baronie/ gemeente Breda
- Zorg- en Veiligheidshuis de Markiezen
- Zorg- en Veiligheidshuis Parkstad/ gemeente Heerlen

Enkele BIJ-gemandateerden die niet konden aansluiten bij een werksessie, leverden naderhand input via de mail of telefonisch. Dat waren BIJ-gemandateerden van:

- Gemeente Den Haag
- Gemeente Hoogeveen
- Gemeente Westerveld

Bijlage 3 – Lijst met deelnemende experts

Aan de expertmeeting namen de volgende inhoudelijke experts deel:

Dhr. Gerrit Jan van 't Eind	Heeft de informatie-architectuur van de BIJ-regeling ontworpen en ontwikkeld
Dhr. Gum Geuskens	Staffunctionaris ketensamenwerking PI's Limburg; DJI
Prof. dr. Jon Schilder	Hoogleraar staats-en bestuursrecht Vrije Universiteit Amsterdam
Prof dr. Sonja Meijer	Universitair docent straf(proces)recht Vrije Universiteit Amsterdam; bijzonder hoogleraar penitentiair recht Radboud Universiteit Nijmegen; raadslid afdeling advies van de RSJ
Mr. Stefan van Tongeren	Universitair docent en promovendus met expertise op gebied van huisvesting van ex-gedetineerden en maatschappelijke onrust bij terugkeer justitiabelen

Bijlage 4 – BIJ-regeling (artikel 11a, Bjsg)

- 1 Ten behoeve van de handhaving van de openbare orde in verband met de terugkeer van de betrokkene in de maatschappij kan Onze Minister, aan de burgemeester of de door hem aangewezen ambtenaar justitiële gegevens als bedoeld in artikel 6, eerste lid, en artikel 7, eerste lid, onder a, b, c, d, f, j, k en l, verstrekken van natuurlijke personen die onherroepelijk zijn veroordeeld tot:
 - a. een onvoorwaardelijke vrijheidsbenemende straf of vrijheidsbenemende maatregel ter zake van een misdrijf bedoeld in de volgende artikelen van het Wetboek van Strafrecht:
 - 1° 240b, 242 tot en met 247, 248a tot en met 248e, 249, 250, 250a (oud), 252, tweede en derde lid, 273a (oud), 273f, 282, 282a, 282b, 287, 288, 288a en 289;
 - 2° 141, tweede lid, 302 en 303, indien het onvoorwaardelijk deel van de opgelegde vrijheidsbenemende straf of maatregel een jaar of langer belooft.
 - b. de maatregel bedoeld in artikel 37a van het Wetboek van Strafrecht;
 - c. de maatregel bedoeld in artikel 77s van het Wetboek van Strafrecht, indien deze verlengd kan worden op grond van artikel 6:6:31, derde lid, van het Wetboek van Strafvordering.
- 2 Ten behoeve van het verstrekken van informatie aan de burgemeester ten behoeve van de handhaving van de openbare orde in verband met de terugkeer van de betrokkene in de maatschappij kan Onze Minister van de in het eerste lid bedoelde natuurlijke personen de justitiële gegevens, bedoeld in artikel 6, eerste lid, en artikel 7, eerste lid, onder a, b, c, d, f, j, k en l, verstrekken aan binnen een landelijke eenheid als bedoeld in artikel 25, eerste lid, onderdeel b, van de Politiewet 2012 aangewezen opsporingsambtenaren.
- 3 De justitiële gegevens worden niet eerder verstrekt dan drie maanden voor het moment van de verwachte, al dan niet tijdelijke, terugkeer van de betrokkene in de maatschappij.
- 4 De burgemeester vernietigt de op grond van het eerste lid verstrekte justitiële gegevens uiterlijk negen maanden na de datum van de verstrekking, indien niet tot het treffen van maatregelen is besloten. Indien tot het treffen van maatregelen is besloten, verwijdert de burgemeester de op grond van het eerste lid verstrekte justitiële gegevens uiterlijk negen maanden na de datum van de verstrekking. De verwijderde gegevens worden gedurende een termijn van vijf jaar bewaard ten behoeve van het afleggen van verantwoording, waarna de gegevens worden vernietigd.
- 5 Het eerste lid, onder a en b, is niet van toepassing op personen op wie Titel VIII A van het Eerste Boek van het Wetboek van Strafrecht is toegepast.

Bijlage 5 – Beoordelingskader per maatregel

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'.

Meldingen bij nog niet-onherroepelijke veroordelingen

criterium	Beschrijving	Beoordeling*
Relevantie		
Beoogd doel	De aanpassing is in lijn met het doel van de BIJ-regeling: ook de terugkeer van een niet-onherroepelijke veroordeeld persoon kan een risico voor handhaving van de openbare orde opleveren. Vanuit een openbare orde-perspectief is er dus geen verschil tussen de terugkeer van een onherroepelijk versus niet-onherroepelijk veroordeelde.	
Frequentie probleem	Gericht op een probleem dat zich in de praktijk voordoet. Het komt vaker voor dat een gemeente een melding had gewild over een persoon die niet-onherroepelijk veroordeeld is.	
Frequentie probleem (toekomst)	De verwachting is dat het probleem zich ook in de toekomst voor zal doen.	
Meerwaarde		
Behoefte	Voorziet in een behoefte van gemeenten.	
Informatiepositie	Bevordert de informatiepositie van de burgemeester. Het melden van niet-onherroepelijke veroordelingen levert burgemeesters mogelijk meer tijd op om risico's op openbare ordeverstoringen bij terugkeer te analyseren.	
Handelingsperspectief	Bevordert het handelingsperspectief van de burgemeester. Het melden van niet-onherroepelijke veroordelingen levert burgemeesters mogelijk meer tijd op om eventuele maatregelen te treffen tegen verstoringen van openbare orde.	
Proportionaliteit		
Rechtsgelijkheid	Hoewel het risico mogelijk groter wordt dat een BIJ-melding wordt gemaakt over een bij nader inzien onschuldig persoon, is dit risico niet groter voor een specifieke groep justitiabelen.	
Privacy	Betreft een inbreuk op de privacy van justitiabelen die in hoger beroep mogelijk worden vrijgesproken (onschuldpresumptie).	
Uitvoerbaarheid: gegevensproces		
Wettelijke kaders	Doorvoering van de aanpassing vereist een wijziging van de BIJ-regeling.	
Werkprocessen	De voorgestelde aanpassing is technisch gezien niet moeilijk door te voeren en zal geen extra kwetsbaarheden in Injus opleveren. Wel heeft de aanpassing wijzigingen in Injus.	
Beschikbaarheid informatie (1)	De benodigde informatie is beschikbaar, of kan beschikbaar worden gemaakt. Een fictieve einddatum van de gevangenisstraf is bekend, die vooralsnog gebruikt kan worden in Injus. In het geval van verlof of regimefasering kan de eerste verlofgang als trigger gelden.	
Beschikbaarheid informatie (2)	De informatie kan op een centraal punt verzameld, verwerkt en verrijkt worden.	
Betrouwbaarheid informatie	De fictieve einddatum van een gevangenisstraf kan gewijzigd worden wanneer de einddatum van de onherroepelijke straf bekend is.	
Informatieverwerking (1)	Geautomatiseerde verwerking van de benodigde informatie is mogelijk.	
Informatieverwerking (2)	Verwerking van de informatie is niet foutgevoelig.	
Informatieverstrekking	Informatieverstrekking aan gemeenten is niet altijd mogelijk binnen de gestelde tijdsnormen. Bij einde preventieve hechtenis na uitspraak in eerste aanleg is het vaak niet haalbaar om 60 dagen voor terugkeer melding te doen.	

Uitvoerbaarheid: werkproces gemeenten		
Toename meldingen (1)	Doorvoering van de aanpassing leidt tot een forse toename van het aantal meldingen. Onbekend is om hoeveel extra meldingen het precies gaat, maar het is aannemelijk dat het minstens een verdubbeling betreft.	
Toename meldingen (2)	Het is afhankelijk van de toename, ook in combinatie met eventuele doorvoering van andere aanpassingen, of gemeenten adequaat kunnen reageren op de toename meldingen. Voor grote gemeenten is de toename mogelijk problematischer dan voor kleinere gemeenten.	
Informatiegehalte	Er is geen verschil met de huidige regeling in de mate waarin gemeenten toegang hebben tot de nodige informatie om te reageren op BIJ-meldingen.	
Tijdigheid	Informatie is waarschijnlijk niet binnen gestelde tijdsnormen beschikbaar bij einde preventieve hechtenis, wat het treffen van maatregelen zou kunnen bemoeilijken.	
Werklast BIJ-gemandateerden	Vooraf in grote gemeenten kan de aanpassing invloed hebben op de werklast van BIJ-gemandateerden n.a.v. de toename van meldingen.	
Werklast partners	Mogelijke invloed op de werklast van partners van de gemeenten (bv. lokale politie, OM, reclassering). Dat is afhankelijk van de werkwijze van de BIJ-gemandateerden (worden partners bij elke melding betrokken, of filtert de gemandateerde de meldingen?)	
Voordelen		
Andere voordelen		
Risico's en nadelen		
Andere risico's		
Alternatieven		
Werkend alternatief	Een beschikbaar alternatief is overleg in ZVH'en, maar dat ondervangt niet alle relevante casussen.	
Ingrijpend alternatief	Overleg in ZVH'en is mogelijk selectiever in over welke justitiabelen informatie wordt gedeeld, en in die zin minder ingrijpend.	

Veroordeelden 'vlaggen' – beperkende variant

Criterion	Beschrijving	Beoordeling*
Relevantie		
Beoogd doel	De beperkende variant van vlaggen is eerder gericht op vermindering van het aantal meldingen dan op het voorkomen van verstoringen van de openbare orde. Voor gemeenten, zoals Den Haag, die momenteel geweldsmisdrijven uitsluiten, zou de aanpassing wel kunnen bijdragen aan het doel van de BIJ-regeling.	
Frequentie probleem	Het probleem waar de aanpassing zich op richt is dat sommige (met name grote) gemeenten mogelijk veel BIJ-meldingen ontvangen waar zij weinig mee kunnen. Het probleem heeft minder te maken met handhaving van de openbare orde.	
Frequentie probleem (toekomst)	Het probleem zal zich naar verwachting ook voordoen in de toekomst, maar heeft niet zo zeer te maken met handhaving van de openbare orde.	
Meerwaarde		
Behoeft	Waarschijnlijk hebben enkel gemeenten die veel (irrelevante) BIJ-meldingen ontvangen behoefte aan de aanpassing.	
Informatiepositie	De aanpassing bevordert niet de informatiepositie van de burgemeester. Het betreft hoofdzakelijk een beperking van de informatievoorziening.	
Handelingsperspectief	De beperking van de informatiepositie van de burgemeester heeft naar verwachting impact op zijn of haar handelingsperspectief.	
Proportionaliteit		
Rechtsgelijkheid	Risico op keuzes om te vlaggen op basis van 'onderbuikgevoel'; willekeur. Wanneer gemeenten kunnen kiezen om categorisch te vlaggen, is informatiedeling afhankelijk van gemeente van herkomst.	
Privacy	Betreft een inbreuk op de privacy van een kleinere groep justitiabelen dan tot op heden het geval is.	
Uitvoerbaarheid: gegevensproces		
Wettelijke kaders	De BIJ-regeling gaat vooralsnog uit van afgebakende delictscategorieën. De aanpassing heeft een wijziging van de BIJ-regeling.	
Werkprocessen	De aanpassing is niet goed inpasbaar in bestaande werkprocessen van Justid en DJI: heeft zowel een andere technische inrichting van het BIJ-proces, als een ander beslissingsproces.	
Beschikbaarheid informatie (1)	Onduidelijk is wie de nodige informatie heeft om te kiezen wie gevlagd moet worden.	
Beschikbaarheid informatie (2)	De informatie kan niet uitsluitend op één centraal punt verzameld, verwerkt en verrijkt worden, maar heeft waarschijnlijk input vanuit gemeenten.	
Betrouwbaarheid informatie	Informatie over wie gevlagd moet worden is niet per definitie betrouwbaar. Mogelijk zouden gemeenten moeten beargumenteren waarom zij over een justitiabele geïnformeerd willen worden.	
Informatieverwerking (1)	Gegevens kunnen niet alle uit geautomatiseerde registraties worden afgeleid. Er wordt handwerk geïntroduceerd.	
Informatieverwerking (2)	Verwerking van de informatie wordt foutgevoeliger.	
Informatieverstrekking	Informatieverstrekking aan gemeenten is in principe mogelijk binnen de gestelde tijdsnormen.	

Uitvoerbaarheid: werkproces gemeenten		
Toename meldingen (1)	Afhankelijk van de keuzes van gemeenten kan de aanpassing leiden tot een afname van het aantal meldingen.	
Toename meldingen (2)	Gemeenten kunnen adequaat reageren op de meldingen: zij hebben zelf controle over de afname van het aantal meldingen.	
Informatiegehalte	Er is geen verschil met de huidige regeling in de mate waarin gemeenten toegang hebben tot de nodige informatie om te reageren op BIJ-meldingen.	
Tijdigheid	Er wordt geen verschil verwacht met de huidige regeling in of informatie tijdig beschikbaar is om maatregelen te kunnen overwegen en nemen.	
Werklast BIJ-gemanda- teerden	Mogelijke afname van het aantal meldingen leidt tot minder werklast van de BIJ-gemandateerden.	
Werklast partners	Mogelijke afname van het aantal meldingen leidt tot minder werklast van partners van de gemeenten (bv. lokale politie, OM, reclassering).	
Voordelen		
Andere voordelen		
Risico's en nadelen		
Andere risico's	Wanneer gemeenten kiezen over welke casussen zij wel en niet geïnformeerd willen worden, kunnen zij informatie missen over een justitiabele die uiteindelijk wel bij terugkeer de openbare orde verstoort. Dit levert mogelijk nadelige gevolgen op voor de positie van de burgemeester.	
Alternatieven		
Werkend alternatief	Momenteel kunnen gemeenten jaarlijks kiezen of zij BIJ-meldingen over ernstige geweldsdelicten al dan niet willen uitsluiten. Mogelijk wil een gemeente, die op dit moment geweldsdelicten uitsluit, echter wel over een selecte groep geweldsdelinquenten informatie ontvangen, bijvoorbeeld over de terugkeer van gedetineerden die veroordeeld zijn voor voltooide levensdelicten. Wanneer deze groep beperkt is, kunnen andere informatiestromen overwogen worden.	
Ingrijpend alternatief	Het uitsluiten van een volledige categorie delicten (eventueel in combinatie met informatie over sommige ex-gedetineerden <i>buiten</i> de BIJ-regeling om) is waarschijnlijk eenvoudiger.	

Veroordeelden 'vlaggen' – uitbreidende variant

criterium	Beschrijving	Beoordeling*
Relevantie		
Beoogd doel	De aanpassing is in lijn met het doel van de BIJ-regeling: vlaggen biedt de mogelijkheid om BIJ-meldingen te ontvangen over de terugkeer van justitiabelen die niet veroordeeld zijn voor een BIJ-waardig delict, maar van wie wel wordt verwacht dat zijn een risico kunnen opleveren voor handhaving van de openbare orde.	
Frequentie probleem	Gericht op een probleem dat zich in de praktijk voordoet. Er zijn gevallen bekend waar maatschappelijke onrust wordt veroorzaakt door de terugkeer van iemand die niet voor een BIJ-waardig delict is veroordeeld.	
Frequentie probleem (toekomst)	De verwachting is dat het probleem zich ook in de toekomst voor zal doen.	
Meerwaarde		
Behoeft	Voorziet in een behoefte van gemeenten. BIJ-gemandateerden zouden de mogelijkheid willen hebben over specifieke casussen (meer) meldingen te ontvangen.	
Informatiepositie	Bevordert de informatiepositie van de burgemeester. Door te vlaggen kan informatie worden geleverd via de BIJ-regeling over justitiabelen voor wie dat tot op heden niet mogelijk is.	
Handelingsperspectief	De verbetering van de informatiepositie bevordert ook het handelingsperspectief van de burgemeester.	
Proportionaliteit		
Rechtsgelijkheid	Risico op keuzes om te vlaggen op basis van 'onderbuikgevoel'; willekeur. Wanneer gemeenten kunnen kiezen om categorisch te vlaggen, is informatiedeling afhankelijk van gemeente van herkomst.	
Privacy	Betreft een (mogelijke grotere) inbreuk op de privacy van een grotere groep justitiabelen dan tot op heden het geval is.	
Uitvoerbaarheid: gegevensproces		
Wettelijke kaders	De BIJ-regeling gaat vooralsnog uit van afgebakende delictscategorieën. De aanpassing heeft een wijziging van de BIJ-regeling.	
Werkprocessen	De aanpassing is niet goed inpasbaar in bestaande werkprocessen van Justid en DJI: heeft zowel een andere technische inrichting van het BIJ-proces, als een ander beslissingsproces.	
Beschikbaarheid informatie (1)	Onduidelijk is wie de nodige informatie heeft om te kiezen wie gevlagd moet worden.	
Beschikbaarheid informatie (2)	De informatie kan niet uitsluitend op één centraal punt verzameld, verwerkt en verrijkt worden, maar heeft waarschijnlijk input vanuit gemeenten.	
Betrouwbaarheid informatie	Informatie over wie gevlagd moet worden is niet per definitie betrouwbaar. Mogelijk zouden gemeenten moeten beargumenteren waarom zij over een justitiabele geïnformeerd willen worden.	
Informatieverwerking (1)	Gegevens kunnen niet alle uit geautomatiseerde registraties worden afgeleid. Er wordt handwerk geïntroduceerd.	
Informatieverwerking (2)	Verwerking van de informatie wordt foutgevoeliger.	
Informatieverstrekking	Informatieverstrekking aan gemeenten is mogelijk binnen de gestelde tijdsnormen.	
Uitvoerbaarheid: werkproces gemeenten		
Toename meldingen (1)	Afhankelijk van de keuzes van gemeenten kan de aanpassing leiden tot een toename van het aantal meldingen.	
Toename meldingen (2)	Gemeenten kunnen waarschijnlijk adequaat reageren op de toename meldingen: zij hebben zelf controle over de toename van het aantal meldingen.	

Informatiegehalte	Er is geen verschil met de huidige regeling in de mate waarin gemeenten toegang hebben tot de nodige informatie om te reageren op BIJ-meldingen.	
Tijdigheid	Er wordt geen verschil verwacht met de huidige regeling in of informatie tijdig beschikbaar is om maatregelen te kunnen overwegen en nemen.	
Werklast BIJ-gemanda- teerden	Gemeenten hebben zelf controle over de toename van het aantal meldingen en daaraan gerelateerde extra werklast.	
Werklast partners	Beperkte invloed op de werklast van partners van de gemeenten (bv. lokale politie, OM, reclassering) verwacht. Aannemelijk is dat de toename in meldingen vaak dezelfde justitabelen betreft, waardoor niet telkens nieuwe informatie hoeft te worden verzameld.	
Voordelen		
Andere voordelen		
Risico's en nadelen		
Andere risico's		
Alternatieven		
Werkend alternatief	Een beschikbaar alternatief is informatiedeling via andere overleggen, zoals binnen het ZVH of in het driehoeksoverleg.	
Ingrijpend alternatief	Het voorgestelde alternatief is waarschijnlijk minder ingrijpend.	

Intensiveren van het aantal meldingen

criterium	Beschrijving	Beoordeling*	
Relevantie			
Beoogd doel	De aanpassing is in lijn met het doel van de BIJ-regeling: een langdurigere terugkeer van een justitiabele of een terugkeer naar een ander adres dan tijdens de eerste melding, kan een verstoring van de openbare orde veroorzaken.		
Frequentie probleem	Gericht op een probleem dat zich in de praktijk voordoet. Meldingen worden op dit moment enkel bij het eerste verlot gedaan. Het komt voor dat justitiabelen bij een tweede verlot terugkeren naar een ander adres, of met een (langdurigere) vervolgt terugkeer maatschappelijk onrust kunnen veroorzaken.		
Frequentie probleem (toekomst)	De verwachting is dat het probleem zich ook in de toekomst voor zal doen.		
Meerwaarde			
Behoeft	Voorziet in een behoefte van gemeenten. Gemeenten ontvangen graag een BIJ-melding bij wijziging van het terugkeeradres en/of het verlotregime. Meldingen over <i>elke</i> verlotbeweging zijn niet nodig.		
Informatiepositie	Meldingen bij wijziging van het terugkeeradres en/of het verlotregime bevorderen de informatiepositie van de burgemeester. Meldingen over <i>elke</i> verlotbeweging zijn niet nodig omdat de justitiabele al in beeld is.		
Handelingsperspectief	Meldingen over <i>elke</i> verlotbeweging, vooral van tbs-gestelden, faciliteren nauwelijks het handelingsperspectief van de burgemeester.		
Proportionaliteit			
Rechtsgelijkheid	Levert geen risico voor de rechtsgelijkheid.		
Privacy	Een intensivering van het aantal meldingen kan betekenen dat informatie over dezelfde justitiabele aan meer partijen wordt verstrekt, en levert in die zin een grotere inbreuk op de privacy van justitiabelen.		
Uitvoerbaarheid: gegevensproces			
Wettelijke kaders	Uitvoerbaar binnen bestaande wettelijke kaders.		
Werkprocessen	Voor de uitvoerbaarheid binnen de werkprocessen van Justid/DJI moet een onderscheid gemaakt worden tussen reguliere detentie (eerste kolom binnen 'beoordeling') en tbs-gestelden (tweede kolom binnen 'beoordeling'). Inpasbaar voor verlotbewegingen vanuit reguliere detentie, maar informatiesystemen van de BIJ zijn niet gekoppeld aan de systemen van forensisch psychiatrische instellingen.		
Beschikbaarheid informatie (1)	Justid heeft zicht op alle verlotbewegingen bij reguliere detentie, niet bij tbs- of PIJ-verlot.		
Beschikbaarheid informatie (2)	De informatie kan voor verlot bij reguliere detentie wel, en voor verlot tbs- of PIJ-verlot niet op een centraal punt verzameld, verwerkt en verrijkt worden.		
Betrouwbaarheid informatie	De benodigde informatie is betrouwbaar in het geval van reguliere detentie.		
Informatieverwerking (1)	Geautomatiseerde verwerking van de benodigde informatie is mogelijk in het geval van reguliere detentie.		
Informatieverwerking (2)	Verwerking van de informatie voor verlot binnen reguliere detentie is niet foutgevoelig.		

Informatieverstrekking	Waarschijnlijk zal niet elk verlof (reguliere detentie) ruim van tevoren bekend zijn. De informatie is niet beschikbaar voor tbs- en PIJ-verlof.		
Uitvoerbaarheid: werkproces gemeenten			
Toename meldingen (1)	Een aanzienlijke toename van het aantal BIJ-meldingen wordt verwacht, hoewel met de inwerkingtreding van de Wet straffen en beschermen verlogang minder gebruikelijk is.		
Toename meldingen (2)	Het is afhankelijk van de toename, ook in combinatie met eventuele doorvoering van andere aanpassingen, of gemeenten adequaat kunnen reageren op de toename meldingen. Voor grote gemeenten is de toename mogelijk problematischer dan voor kleinere gemeenten.		
Informatiegehalte	Er is geen verschil met de huidige regeling in de mate waarin gemeenten toegang hebben tot de nodige informatie om te reageren op BIJ-meldingen.		
Tijdigheid	Waarschijnlijk zal niet elk verlof (reguliere detentie) binnen de gestelde tijdsnormen bekend zijn, wat het treffen van maatregelen zou kunnen bemoeilijken.		
Werklast BIJ-gemandateerden	Vooraf in grote gemeenten kan de aanpassing invloed hebben op de werklast van BIJ-gemandateerden n.a.v. de toename van meldingen.		
Werklast partners	Mogelijke invloed op de werklast van partners van de gemeenten (bv. lokale politie, OM, reclassering). Dat is afhankelijk van de werkwijze van de BIJ-gemandateerden (worden partners bij elke melding betrokken, of filtert de gemandateerde de meldingen?)		
Voordelen			
Andere voordelen			
Risico's en nadelen			
Andere risico's			
Alternatieven			
Werkend alternatief	Een beschikbaar alternatief is overleg in ZVH'en en goed contact met PI's en forensisch psychiatrische instellingen. Dat is mogelijk geen oplossing wanneer een justitiabele bij een vervolhverlof terugkeert naar een andere gemeente.		
Ingrijpend alternatief	Het alternatief is minder ingrijpend.		

Het terugtrekken van de LE

criterium	Beschrijving	Beoordeling*
Relevantie		
Beoogd doel	De aanpassing is gericht op het vereenvoudigen van het BIJ-proces, zonder dat daarbij het doel van de BIJ-regeling in het geding komt.	
Frequentie probleem		
Frequentie probleem (toekomst)		
Meerwaarde		
Behoefte	Speelt niet in op een behoefte van gemeenten. Gemeenten die veel meldingen ontvangen hebben baat bij delictsomschrijving in het informatierapport van de LE. Zij kunnen dezelfde informatie soms, maar niet altijd, achterhalen via Rechtspraak.nl. Zij kunnen de informatie ook opvragen bij de basisteams.	
Informatiepositie	De aanpassing is niet bedoeld om de informatiepositie van de burgemeester te bevorderen, maar moet de informatiepositie ook niet belemmeren.	
Handelingsperspectief	De aanpassing is niet bedoeld om het handelingsperspectief van de burgemeester te bevorderen, maar moet het ook niet belemmeren.	
Proportionaliteit		
Rechtsgelijkheid	Levert geen groter risico voor de rechtsgelijkheid.	
Privacy	Levert geen grotere inbreuk op de privacy van justitiabelen.	
Uitvoerbaarheid: gegevensproces		
Wettelijke kaders	Uitvoerbaar binnen bestaande wettelijke kaders.	
Werkprocessen	Inpasbaar in bestaande werkprocessen van Justid en DJI. BIJ-meldingen worden gelijktijdig aan de LE en aan de BIJ-gemandateerde verstuurd. Bezien vanuit DJI en Justid kan de LE zich zonder gevolgen uit het informatieproces terugtrekken.	
Beschikbaarheid informatie (1)	De benodigde informatie zal moeten worden opgehaald door de BIJ-gemandateerde; er zullen geen wijzigingen in de informatiesystemen van DJI en Justid plaatsvinden om extra informatie te verstrekken.	
Beschikbaarheid informatie (2)	Geen relevante wijzigingen.	
Betrouwbaarheid informatie	Geen relevante wijzigingen.	
Informatieverwerking (1)	Geen relevante wijzigingen.	
Informatieverwerking (2)	Geen relevante wijzigingen.	
Informatieverstrekking	Geen relevante wijzigingen.	
Uitvoerbaarheid: werkproces gemeenten		
Toename meldingen (1)	Geen invloed op het verwachte aantal BIJ-meldingen.	
Toename meldingen (2)	Gemeenten kunnen adequaat reageren op de toename meldingen.	
Informatiegehalte	Gemeenten ontvangen/hebben toegang tot de nodige informatie om te reageren op BIJ-meldingen door bij publicatie op Rechtspraak.nl op het parketnummer te zoeken, of door informatie op te vragen bij de lokale politie. Politiekorpsen hebben toegang tot de landelijke database.	

Tijdigheid	De aanpassing vertraagt niet de ontvangst van de BIJ-melding, maar vraagt wel meer tijd van BIJ-gemandateerden om extra informatie over het delict op te vragen bij ketenpartners.	
Werklast BIJ-gemandateerden	Met name invloed op de werklast in gemeenten die veel meldingen ontvangen en niet standaard over elke melding contact opnemen met ketenpartners.	
Werklast partners	Met name invloed op de werklast van de lokale politie (en evt. OM) in gemeenten die veel meldingen ontvangen en momenteel niet standaard over elke melding contact opnemen met ketenpartners.	
Voordelen		
Andere voordelen	Mogelijk zou vrijkomend budget elders in het BIJ-proces ingezet kunnen worden.	
Risico's en nadelen		
Andere risico's		
Alternatieven		
Werkend alternatief		
Ingrijpend alternatief		

Meldingen over in het buitenland veroordeelde Nederlanders

criterium	Beschrijving	Beoordeling*
Relevantie		
Beoogd doel	De aanpassing is in lijn met het doel van de BIJ-regeling: sommige justitiabelen zijn in het buitenland veroordeeld voor BIJ-waardige delicten, van wie is vastgesteld dat zij een risico kunnen opleveren voor handhaving van de openbare orde.	
Frequentie probleem	Het komt voor dat Nederlanders die in het buitenland zijn veroordeeld voor een BIJ-waardig delict terugkeren naar Nederland. De meeste delicten zijn echter drugsdelicten, die niet onder de BIJ-regeling vallen. De verwachting is dus dat het probleem zich beperkt voordoet.	
Frequentie probleem (toekomst)	De verwachting is dat het probleem zich ook in de toekomst (beperkt) voor zal doen.	
Meerwaarde		
Behoeft	Voorziet in een behoefte van gemeenten. Gemeenten willen op de hoogte worden gesteld van de terugkeer van Nederlanders in hun gemeente die voor BIJ-waardig delicten zijn veroordeeld. Tegelijkertijd ondervinden zij geen problemen met een gebrek aan meldingen over deze doelgroep.	
Informatiepositie	Bevordert incidenteel de informatiepositie van de burgemeester.	
Handelingsperspectief	Bevordert incidenteel het handelingsperspectief van de burgemeester.	
Proportionaliteit		
Rechtsgelijkheid	Levert geen grotere risico's op voor de rechtsgelijkheid.	
Privacy	Met de aanpassing zou informatie worden gedeeld over een iets grotere groep justitiabelen. Daarmee blijft de inbreuk op de privacy van justitiabelen beperkt.	
Uitvoerbaarheid: gegevensproces		
Wettelijke kaders	Justitiabelen die in het buitenland zijn veroordeeld en gedetineerd, vallen buiten het Nederlands justitieel kader. Zonder toestemming van de justitiabele kan dus geen BIJ-melding gedaan worden.	
Werkprocessen	Waarschijnlijk niet inpasbaar in bestaande werkprocessen van Justid en DJI. Meldingen over deze doelgroep vinden plaats buiten Injus om. Voor Injus zijn Nederlandse wetsartikelen nodig, en die zijn niet beschikbaar.	
Beschikbaarheid informatie (1)	De benodigde informatie kan niet altijd beschikbaar worden gemaakt. Niet elke gedetineerde die een BIJ-waardig delict heeft gepleegd zal contact zoeken met Bureau Buitenland van de reclassering. Nederlandse wetsartikelen ontbreken.	
Beschikbaarheid informatie (2)	De informatie die Bureau Buitenland ontvangt is op basis van medewerking/ vrijwilligheid van de gedetineerde. De informatie kan dus niet altijd op een centraal punt verzameld, verwerkt en verrijkt worden.	
Betrouwbaarheid informatie	Informatie is vaak niet beschikbaar omdat de BIJ-gemandateerde geen contact zoekt of geen toestemming geeft voor BIJ-melding. Verder heeft de reclassering zelf geen inzicht in de strafstukken, en weet dus niet exact wat er gebeurd is.	
Informatieverwerking (1)	Geautomatiseerde verwerking van de benodigde informatie is niet mogelijk via de systemen van DJI/Justid.	
Informatieverwerking (2)	Verwerking van de informatie is mogelijk meer foutgevoelig omdat het niet via een geautomatiseerde informatiestroom kan.	

Informatieverstrekking	Informatieverstrekking aan gemeenten is niet altijd mogelijk (zie beschrijvingen bovenstaande criteria).	
Uitvoerbaarheid: werkproces gemeenten		
Toename meldingen (1)	De toename van het aantal BIJ-meldingen zou gering zijn.	
Toename meldingen (2)	Gemeenten kunnen adequaat reageren op de toename meldingen.	
Informatiegehalte	Gemeenten ontvangen/hebben toegang tot de nodige informatie om te reageren op BIJ-meldingen. Als er toestemming is voor een BIJ-melding, kunnen gemeenten informatie ontvangen van Bureau Buitenland van de reclassering.	
Tijdigheid	Als een BIJ-melding gedaan kan worden, zijn er geen verwachte risico's voor tijdigheid.	
Werklast BIJ-gemandateerden	Nauwelijks invloed op de werklast van BIJ-gemandateerden.	
Werklast partners	Nauwelijks invloed op de werklast van partners van de gemeenten (bv. lokale politie, OM, reclassering).	
Voordelen		
Andere voordelen		
Risico's en nadelen		
Andere risico's		
Alternatieven		
Werkend alternatief	Via de WETS of WOTS kunnen gedetineerden hun straf uitzitten in Nederland, waardoor BIJ-meldingen over hen gedaan kunnen worden. Dit alternatief ligt niet volledig binnen de macht van de Nederlandse regering.	
Ingrijpend alternatief	Het alternatief is minder ingrijpend.	

Meldingen bij terrorisme, stalking en brandstichting

criterium	Beschrijving	Beoordeling*
Relevantie		
Beoogd doel	De aanpassing is in lijn met het doel van de BIJ-regeling: de terugkeer van personen die veroordeeld zijn voor terrorisme, stalking en brandstichting kan een verstoring van de openbare orde veroorzaken.	
Frequentie probleem	Gericht op een probleem dat zich in de praktijk voordoet, vooral in het geval van brandstichting.	
Frequentie probleem (toekomst)	De verwachting is dat het probleem zich ook in de toekomst voor zal doen.	
Meerwaarde		
Behoefte	Voorziet in een behoefte van gemeenten, waarschijnlijk meer voor kleinere dan grotere gemeenten. Gemeenten zouden bij voorkeur willen aangeven over welke delictcategorieën zij nog meer informatie willen ontvangen.	
Informatiepositie	Bevordert de informatiepositie van de burgemeester.	
Handelingsperspectief	Bevordert het handelingsperspectief van de burgemeester.	
Proportionaliteit		
Rechtsgelijkheid	De uitbreiding zou plaatsvinden op de delictniveau, niet op persoonsniveau, en vormt daarmee geen risico voor de rechtsgelijkheid. Echter, als gemeenten bij doorvoering van de aanpassing mogen aangeven over welke additionele delicten zij informatie willen ontvangen, zal informatiedeling wel mede afhankelijk zijn van de betreffende gemeente.	
Privacy	Levert een inbreuk op de privacy van een grotere groep justitiabelen. Bij minder ernstige delicten kan afgevraagd worden of dat gerechtvaardigd is.	
Uitvoerbaarheid: gegevensproces		
Wettelijke kaders	In de regeling zouden de artikelnummers van de betreffende delicten toegevoegd moeten worden.	
Werkprocessen	De systemen moeten aangepast worden maar dat is technisch relatief eenvoudig. Artikelnummers moeten worden toegevoegd. De keuze welke artikelnummers toe te voegen vormt een grotere uitdaging: ongeveer 40 artikelnummers die te maken <i>kunnen</i> hebben met terrorisme, terwijl voor stalking en brandstichting één artikelnummer beschikbaar is en op basis daarvan dus geen onderscheid tussen aard en ernst gemaakt kan worden.	
Beschikbaarheid informatie (1)	De benodigde informatie is beschikbaar, of kan beschikbaar worden gemaakt: het is bekend voor welk(e) delict(en) een justitiabele veroordeeld is.	
Beschikbaarheid informatie (2)	De informatie kan op een centraal punt (Injus) verzameld, verwerkt en verrijkt worden.	
Betrouwbaarheid informatie	De benodigde informatie is betrouwbaar.	
Informatieverwerking (1)	Geautomatiseerde verwerking van de benodigde informatie is mogelijk.	
Informatieverwerking (2)	Verwerking van de informatie is niet extra foutgevoelig.	

Informatieverstrekking	Of informatieverstrekking aan gemeenten mogelijk is binnen de gestelde tijdsnormen is mede afhankelijk van of een minimale onvoorwaardelijke gevangenisstraf als criterium wordt gebruikt. Vooral bij stalking en brandstichting zullen vrijheidsbenemende straffen vaak van korte duur zijn, waardoor een melding bij einde detentie niet altijd 60 dagen van tevoren verstuurd kan worden.	
Uitvoerbaarheid: werkproces gemeenten		
Toename meldingen (1)	Leidt naar verwachting vooral bij grotere gemeenten tot een forse toename van het aantal meldingen.	
Toename meldingen (2)	Het is afhankelijk van de toename, ook in combinatie met eventuele doorvoering van andere aanpassingen, of gemeenten adequaat kunnen reageren op de toename meldingen. Voor grote gemeenten is de toename mogelijk problematischer dan voor kleinere gemeenten.	
Informatiegehalte	Er is geen verschil met de huidige regeling in de mate waarin gemeenten toegang hebben tot de nodige informatie om te reageren op BIJ-meldingen.	
Tijdigheid	Bij einde korte gevangenisstraffen is informatie mogelijk niet binnen de gestelde tijdsnormen beschikbaar.	
Werklast BIJ-gemandateerden	Vooral in grote gemeenten kan de aanpassing invloed hebben op de werklast van BIJ-gemandateerden n.a.v. de toename van meldingen.	
Werklast partners	Mogelijke invloed op de werklast van partners van de gemeenten (bv. lokale politie, OM, reclassering). Dat is afhankelijk van de werkwijze van de BIJ-gemandateerden (worden partners bij elke melding betrokken, of filtert de gemandateerde de meldingen?)	
Voordelen		
Andere voordelen		
Risico's en nadelen		
Andere risico's		
Alternatieven		
Werkend alternatief	Een beschikbaar alternatief is overleg in ZVH'en, maar dat ondervangt niet alle relevante casussen. Met name stalking en brandstichting zijn niet consistent ergens anders belegd, waardoor sommige justitiabelen buiten het gezichtsveld blijven.	
Ingrijpend alternatief	Overleg in ZVH'en is mogelijk selectiever in over welke justitiabelen informatie wordt gedeeld, en in die zin minder ingrijpend.	

Meldingen aan burgemeesters van meerdere gemeenten

criterium	Beschrijving	Beoordeling*
Relevantie		
Beoogd doel	De aanpassing is in lijn met het doel van de BIJ-regeling: de terugkeer van een justitiabele kan in meerdere gemeenten tot verstoring van de openbare orde leiden, bijvoorbeeld omdat een justitiabele voor werk of opleiding regelmatig naar een andere gemeente reist dan waar hij woont.	
Frequentie probleem	Gericht op een probleem dat zich in de praktijk voordoet. Het komt voor dat gemeente waar de justitiabele zich bij terugkeer ophoudt geen melding heeft ontvangen omdat de melding is verstuurd naar de gemeente van herkomst.	
Frequentie probleem (toekomst)	De verwachting is dat het probleem zich ook in de toekomst voor zal doen.	
Meerwaarde		
Behoeft	Voorziet in een behoefte van gemeenten.	
Informatiepositie	Bevordert de informatiepositie van de burgemeester.	
Handelingsperspectief	Bevordert het handelingsperspectief van de burgemeester.	
Proportionaliteit		
Rechtsgelijkheid	Geen groter risico voor de rechtsgelijkheid dan de huidige regeling.	
Privacy	Informatie over een justitiabele kan met meer partijen gedeeld worden, en levert in die zin een grotere inbreuk op de privacy van justitiabelen.	
Uitvoerbaarheid: gegevensproces		
Wettelijke kaders	Uitvoerbaar binnen bestaande wettelijke kaders.	
Werkprocessen	Op dit moment is het niet mogelijk meer dan één adres in TULP en MITS in te voeren en te versturen naar Injus. Daarnaast vraagt aanpassing het nodige van het besluitvormingsproces bij DJI: hoe wordt gekozen welke gemeenten geïnformeerd dienen te worden?	
Beschikbaarheid informatie (1)	De benodigde informatie is beschikbaar, of kan beschikbaar worden gemaakt. De informatie over de gemeenten waar een gedeteneerde zich tijdens een verlof mag ophouden, is vaak bekend.	
Beschikbaarheid informatie (2)	De informatie kan op een centraal punt verzameld, verwerkt en verrijkt worden.	
Betrouwbaarheid informatie	De benodigde informatie is naar verwachting niet minder betrouwbaar dan voor de huidige regeling het geval is.	
Informatieverwerking (1)	Voor geautomatiseerde verwerking van de benodigde informatie zijn aanpassingen nodig in TULP/MITS/JVS en Injus. Binnen het huidige informatiesysteem van DJI (TULP) zal dat niet meer gebeuren, omdat DJI overstapt naar een nieuw informatiesysteem (BVJ).	
Informatieverwerking (2)	Verwerking van de informatie is niet bijzonder foutgevoelig. Typfouten in de adressen zijn mogelijk, maar geen grote risico's.	
Informatieverstrekking	Er wordt geen verschil verwacht met de huidige regeling in of informatie verstrekt kan worden binnen de gestelde tijdsnormen.	
Uitvoerbaarheid: werkproces gemeenten		
Toename meldingen (1)	Doorvoering van de aanpassing leidt tot een toename van het aantal meldingen, maar het is niet duidelijk om hoeveel extra meldingen het gaat.	
Toename meldingen (2)	Gemeenten kunnen waarschijnlijk adequaat reageren op de toename meldingen.	

Informatiegehalte	Er is geen verschil met de huidige regeling in de mate waarin gemeenten toegang hebben tot de nodige informatie om te reageren op BIJ-meldingen.	
Tijdigheid	Er wordt geen verschil verwacht met de huidige regeling in of informatie tijdig beschikbaar is om maatregelen te kunnen overwegen en nemen.	
Werklast BIJ-gemandateerden	Mogelijk (beperkte) invloed op de werklast van BIJ-gemandateerden. Eventueel afstemmen tussen BIJ-gemandateerden van verschillende gemeenten op dubbel werk in informatieverrijking te voorkomen.	
Werklast partners	Mogelijk (beperkte) invloed op de werklast van partners van de gemeenten (bv. lokale politie, OM, reclassering). Eventueel afstemmen tussen BIJ-gemandateerden van verschillende gemeenten op dubbel werk in informatieverrijking te voorkomen.	
Voordelen		
Andere voordelen		
Risico's en nadelen		
Andere risico's		
Alternatieven		
Werkend alternatief	Momenteel mogen BIJ-gemandateerden elkaar informeren wanneer daar aanleiding toe is.	
Ingrijpend alternatief	Het alternatief levert mogelijk grotere risico's voor de privacy van justitiabelen op omdat informatiedeling buiten Injus omgaat.	



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

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