

Vergaderjaar 2008–2009

29 452

Tenuitvoerlegging van de tbs-maatregel

Nr. 116

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 juni 2009

1. Inleiding

Op 8 maart 2007 werd door de Tweede Kamer naar aanleiding van een ernstig incident met een tbs-gestelde in de gemeente Enschede een motie aangenomen die erop ziet dat forensisch psychiatrische centra (fpc) altijd de burgemeester informeren over tbs-gestelden en tbs-voorzieningen in de gemeente (Kamerstukken II, 2006/07, 29 452, nr. 60). De wens van burgemeesters om snel en adequaat geïnformeerd te worden beperkt zich niet tot tbs-gestelden. Zoals u bij brief van 4 november 2008¹ is bericht, is het uitgangspunt dat gemeenten tijdig op de hoogte dienen te zijn van de komst van alle plegers van ernstige gewelds- en zedendelicten die uit detentie worden ontslagen danwel met verlof gaan. Bij die gelegenheid is toegezegd u medio 2009 te informeren over de stand van zaken van het project waarin het informeren van burgemeesters over het vrijkomen dan wel met verlof gaan van deze personen praktisch wordt uitgewerkt. Tevens is toegezegd in overleg met de VNG te bezien welke oplossingen mogelijk zijn voor eventuele uitvoeringsvraagstukken waarmee gemeenten worden geconfronteerd wanneer zij, in het belang van de openbare orde en veiligheid, bestuurlijke maatregelen willen nemen. Met deze brief doen wij beide toezeggingen gestand.

Vanwege de samenhang met het traject van informatievoorziening aan gemeenten, bieden wij u hierbij tevens het rapport «Evaluatie pilot Zicht op Enschedese tbs-gestelden» (Zoet) aan (zie bijlage 1).² De burgemeester van Enschede heeft na het eerder genoemde incident opdracht gegeven tot deze pilot. De pilot Zoet heeft tot doel de informatie-uitwisseling over tbs-gestelden tussen verschillende organisaties in de regio Enschede te verbeteren en de informatieverstrekking aan de burgemeester vorm te geven. Gegeven het belang van de hieruit te trekken lering voor de informatievoorziening aan gemeenten, hebben wij voor deze pilot subsidie verleend. Het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) heeft in opdracht van ons departement de pilot Zoet

¹ Kamerstukken II, 2008/09, 31 700 VI, nr. 72.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

geëvalueerd. In paragraaf 3 van deze brief geven wij de belangrijkste conclusies uit het evaluatierapport weer.

2. Project bestuurlijke Informatievoorziening Gemeenten inzake (ex)gedetineerden

Het project beoogt de informatiepositie van burgemeesters over (ex)gedetineerden en (ex)tbs-gestelden (met verlof) te verbeteren, waardoor zij beter in staat zijn hun verantwoordelijkheid op het gebied van voorkoming van verstoring van de openbare orde en veiligheid te dragen. In het project wordt nauw samengewerkt met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), het Openbaar Ministerie (OM) en het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD). Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is eveneens betrokken. Er is veel aandacht geweest voor het verkrijgen van draagvlak voor de omschrijving van de doelgroep en voor de gekozen informatieroute. Alle betrokken partijen kunnen zich vinden in de gekozen aanpak en de hieronder weergegeven uitwerking. De verbetering van de kwaliteit van de identiteitsgegevens in het gevangeniswezen in het kader van het project identiteitsvaststelling zal de betrouwbaarheid van dit project ten goede komen.

Het traject dat hierop ziet bestaat uit vier fases. In de eerste fase is allereerst bezien over welke personen de burgemeesters dienen te worden geïnformeerd. Na overleg met genoemde organisaties is de doelgroep als volgt bepaald: «personen die zijn veroordeeld wegens een zwaar zeden- en/of geweldsdelict en die met ontslag of verlof gaan uit een penitentiaire inrichting (pi) of een tbs- of justitiële jeugd behandelinrichting (pij)». Er is een limitatieve lijst opgesteld van delicten waarop de informatievoorziening betrekking heeft. Deze lijst is ter informatie bijgevoegd (zie bijlage 2).¹ Indien de zwaarte van het delict niet direct te bepalen is op basis van het betreffende artikel in het Wetboek van Strafrecht, wordt de grens op één jaar veroordelingsduur gelegd. Zedendelicten worden ongeacht de veroordelingsduur meegenomen.

Op basis van de huidige cijfers zou het op dit moment gaan om ongeveer 1750 detentiebeëindigingen en circa 1450 à 1500 verlofmachtigingen op jaarbasis.

Met de betrokken organisaties is in de eerste fase eveneens overeenstemming bereikt over het soort informatie dat dient te worden verstrekt, welke functionaris binnen de gemeente de informatie moet ontvangen en hoe de informatieroute eruit dient te zien. Het betreft de volgende informatie: personalia, identificerend nummer, status terugkeer en het gepleegde delict. De informatie wordt op een zodanige wijze aangeboden dat binnen de gemeente bekende informatie kan worden toegevoegd. De burgemeester wijst binnen zijn gemeente een ambtenaar aan («gemandateerde») aan wie de informatie rechtstreeks wordt toegestuurd.

Startpunt van de informatie is de veroordeling. Die informatie komt bij de Dienst Justitiële Inrichtingen in de systemen en bij verwachte beëindiging van de detentie wordt de informatie via JustID naar de «gemandateerde persoon» bij het bestuursorgaan Burgemeester van de betreffende gemeente gestuurd. De informatie wordt in kopie gestuurd aan het KLPD. De «gemandateerde persoon» kan in overleg met het KLPD een advies opstellen, waarmee de burgemeester gewezen kan worden op mogelijke risico's op verstoring van de openbare orde en veiligheid.

Ten slotte is in fase 1 onderzocht of burgemeesters in voorkomende gevallen beschikken over voldoende bevoegdheden om bestuurlijke maatregelen te treffen. Op basis van de gesprekken die hierover zijn gevoerd

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

met vertegenwoordigers van het gemeentelijk domein, is niet gebleken dat er onvoldoende bevoegdheden zijn voor burgemeesters. Het gaat erom de bestaande mogelijkheden goed te benutten. Tijdige informatievoorziening aan de gemeenten is hiervoor een belangrijke voorwaarde.

De tweede fase bestaat uit de bouw van een informatiesysteem. Alvorens hiertoe te besluiten is Het Expertise Centrum (HEC) om advies gevraagd. Het HEC heeft geadviseerd de resultaten van fase 1 eerst in een pilot uit te proberen. Wij nemen dit advies over. Er zullen 10 à 15 gemeenten deelnemen aan de pilot, waaronder in ieder geval de G4, Breda, Roermond, Enschede en Schiedam. De pilot start in augustus/september van dit jaar. Momenteel zijn hierover al gesprekken gaande. Met de pilot-gemeenten wordt getest of de uitgewerkte voorstellen in de praktijk realiseerbaar zijn en voldoen aan de behoefte van burgemeesters. In de pilot blijft de gegevensstroom in eerste instantie beperkt tot gegevens over gedetineerden die ontslagen worden uit detentie. Tbs en pij volgen later. De wijze waarop burgemeesters worden geïnformeerd over verlof wordt dit najaar in overleg met de inrichtingen bepaald. Bij de bepaling van de informatiestroom over jeugdigen die een justitiële jeugdbehandelinrichting (pij) verlaten, wordt rekening gehouden met de informatiestroom die op dit moment rondom pij wordt ontwikkeld, zijnde de netwerk- en trajectberaden in het kader van het pakket verbetermaatregelen binnen de justitiële jeugdinrichtingen (jji). Gezien de zwaarte van het delict is besloten alleen de informatievoorziening omtrent pij mee te nemen in het traject bestuurlijke informatievoorziening gemeenten inzake ex-gedetineerden. Gedetineerde jongeren vallen onder de informatievoorziening van netwerk- en trajectberaden, teneinde onnodige stigmatisering te voorkomen.

In maart 2010 wordt de pilot geëvalueerd, op basis waarvan besloten zal worden in welke precieze vorm gestart wordt met fase 2 (de bouw) en fase 3 (de implementatie) van het traject. Fase 4 betreft de structurele situatie na implementatie, de exploitatiefase.

Gedurende de pilot wordt overleg gevoerd met het College bescherming persoonsgegevens (Cbp) over de eventuele noodzaak het Besluit justitiële gegevens aan te passen. Tijdens de pilot is de Minister van Justitie (onder voorwaarden) bevoegd toestemming te geven tot het verstrekken van justitiële gegevens. Het Cbp zal hierover voor aanvang van de pilot nader worden geïnformeerd. Parallel aan deze brief zal de VNG de gemeenten informeren over de stand van zaken van het project en in het bijzonder van de pilot.

3. Evaluatie Pilot Zicht op Enschedese tbs-gestelden

De pilot Zicht op Enschedese tbs-gestelden (Zoet) is, zoals eerder in deze brief is aangegeven, onder meer geëvalueerd om te bezien hoe de informatievoorziening aan gemeenten over de tbs zou kunnen worden vormgegeven.

Zoet is een model van informatie-uitwisseling en afstemming over tbs-gestelden. Centraal in de pilot staat een maandelijks casuïstiekoverleg, waarin informatie wordt uitgewisseld tussen een vaste vertegenwoordiger van het OM, de reclassering, de politie en het Forensisch Psychiatrisch Centrum Oldenkotte. Het casuïstiekoverleg wordt ondersteund door een gezamenlijk informatiesysteem VIADESK. Als onderdeel van pilot Zoet worden de tbs-gestelden gemarkeerd in het politie-informatiesysteem en vindt een kennismakingsgesprek plaats tussen de wijkagent en de tbs-gestelde.

Het casuïstiekoverleg wordt voorgezeten door een onafhankelijk voorzitter, de burgemeester van de gemeente Twenterand. Ook tussentijds kunnen twee of meer partijen met elkaar contact opnemen, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van een dreigend gevaar voor de openbare orde.

De doelgroep van Zoet betreft tbs-gestelden afkomstig uit FPC Oldenkotte die woonachtig zijn in de gemeente Enschede. Dit zijn tbs-gestelden met transmuraal verlof of proefverlof, en tbs-gestelden bij wie de tbs-maatregel voorwaardelijk is beëindigd. Ook personen met een tbs met voorwaarden woonachtig in de gemeente Enschede behoren tot de doelgroep van de pilot. Niet tot de doelgroep behoren tbs-gestelden uit FPC Oldenkotte die in een andere dan de gemeente Enschede resocialiseren, en tbs-gestelden die vanuit een ander fpc in de gemeente Enschede resocialiseren.

De pilot Zoet wordt aangestuurd door de regiegroep tbs. Deze bestaat uit afgevaardigden van de eerder genoemde vier organisaties en de voorzitter van het casuïstiekoverleg. De burgemeester van Enschede is voorzitter. De regiegroep is beleidsmatig van karakter en komt twee keer per jaar bij elkaar.

Alle betrokkenen bij de pilot Zoet zijn positief. De pilot is een voorbeeld van een succesvol lokaal initiatief waarin verschillende partijen actief met elkaar samenwerken om de veiligheid in de directe leefomgeving te vergroten. Uit de evaluatie blijkt dat de betrokken organisaties elkaar weten te vinden als dat nodig is. Risicosignalen bij tbs-gestelden worden eerder opgepakt waardoor eerder preventief kan worden ingegrepen. In hoeverre de pilot daadwerkelijk geleid heeft tot recidivevermindering valt op basis van dit onderzoek overigens niet te zeggen.

De resultaten van pilot Zoet bieden goede handvatten voor de versterking van het toezicht op tbs-gestelden. In het evaluatie-onderzoek wordt Zoet vergeleken met twee andere samenwerkingsmodellen die beogen het toezicht op tbs-gestelden te versterken, te weten het forensisch psychiatrisch toezicht (fpt) en de convenanten die op regionaal niveau zijn gesloten tussen de drie reclasseringsorganisaties en de politie. Tussen de drie modellen bestaat een belangrijk verschil: in Zoet participeert de burgemeester via de regiegroep waardoor hij de garantie heeft bij calamiteiten geïnformeerd te worden. De burgemeester heeft geen rol bij het fpt of de convenanten.

Er bestaan tot dusver verschillen in taakopvatting van burgemeesters en de lokale driehoeken ten aanzien van de resocialisatie van tbs-gestelden. Daarnaast bestaan er regionale verschillen in inbedding van fpc's. Tbs-gestelden uit een bepaald fpc resocialiseren doorgaans in meer dan één gemeente. Dit maakt dat Zoet niet een model is dat zonder meer in zijn geheel in iedere regio of gemeente toepasbaar is. Dat neemt niet weg dat die onderdelen van Zoet die tot een goed resultaat hebben geleid, zullen worden opgenomen in de definitieve vormgeving van het forensisch psychiatrisch toezicht. Bovendien zullen de positieve elementen van Zoet als «best practice» onder de aandacht worden gebracht van lokale samenwerkingsverbanden, zoals de veiligheidshuizen.

Uit het evaluatie-onderzoek blijkt dat de aanpak van Zoet volgens de betrokkenen leidt tot een verbetering in informatie-uitwisseling, omdat:

- de gedeelde informatie de deelnemende partijen ondersteunt bij het invullen van de eigen taken en verantwoordelijkheden bij het toezicht op tbs-gestelden;

- de aanpak leidt tot een beter inzicht bij de politie in de problematiek van en kennis over tbs-gestelden, waardoor zij beter in staat is relevante informatie aan het fpc of de reclassering door te geven;
- door de aanpak korte lijnen tussen de organisaties zijn ontstaan wat het (informeel) overleg en de snelheid van informatie-uitwisseling bij incidenten bevordert;
- de burgemeester (via de politie) adequaat wordt geïnformeerd.

De relevante ervaringen uit de pilot Zoet op het gebied van gegevens-uitwisseling zullen worden meegenomen in het bredere verband van het in paragraaf 2 van deze brief toegelichte project bestuurlijke informatievoorziening gemeenten inzake (ex)-gedetineerden.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

De staatssecretaris van Justitie,
N. Albayrak