

Vergaderjaar 2022–2023

29 270

Reclasseringsbeleid

Nr. 152

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 september 2022

De Regeling Bestuurlijke Informatie Justitiabelen (BIJ)¹ is een belangrijk instrument om de openbare orde en veiligheid te bewaren. Aan burgemeesters worden justitiële gegevens verstrekt van personen die onherroepelijk zijn veroordeeld voor ernstige gewelds- en zedendelicten. Op basis hiervan kunnen zij maatregelen treffen die verstoring van de openbare orde voorkomen. Kabinet en gemeenten onderschrijven het belang van deze informatievoorziening. Om deze informatievoorziening verder te verbeteren is door de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), de Justitiële Informatiedienst (Justid), een aantal gemeenten en mijn ministerie een plan opgesteld, het zogeheten Verbeterplan. In dit plan worden verschillende maatregelen aangedragen die een positieve bijdrage kunnen leveren aan de werking van BIJ. Vervolgens heeft het WODC-onderzoek gedaan naar de maatregelen met de meeste impact uit dit plan. Op 21 april 2022 heeft Regioplan dit – in opdracht van het WODC uitgevoerde – onderzoek gepubliceerd.² Op basis van dit onderzoek wordt verder gewerkt aan het verbeteren van de werking van de BIJ. Ik dank de onderzoekers voor dit heldere rapport en haar goed onderbouwde bevindingen.

In deze brief geef ik in paragraaf 1 een toelichting op de voornaamste punten uit het Verbeterplan en de resultaten van het WODC-onderzoek. Vervolgens geef ik in paragraaf 2 mijn reactie hierop.

1. Toelichting en uitkomsten onderzoek

1.1 Melden van niet-onherroepelijke veroordelingen

Gemeenten ontvangen nu alleen informatie indien er sprake is van een onherroepelijke veroordeling bij ernstige gewelds- en zedendelicten. Indien de veroordeling nog niet-onherroepelijk is (bijvoorbeeld door een

¹ Artikel 11a Bjsgr.

² <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/3171>.

ingesteld hoger beroep), wordt er geen melding gedaan. Dit heeft tot gevolg dat de afgelopen jaren door verschillende gemeenten vragen zijn gesteld bij Justid over gevallen waarin de terugkeer van een veroordeelde naar de gemeente niet was gemeld en de gemeenten geen actie konden ondernemen. Daarom is in het Verbeterplan voorgesteld om ook de terugkeer van deze gedetineerden te melden indien de veroordeling nog niet-onherroepelijk is.³ Ook personen die (nog) niet-onherroepelijk zijn veroordeeld bij terugkeer in de gemeente kunnen namelijk een risico voor de handhaving van de openbare orde opleveren. Dit wordt door de onderzoekers erkend. Voorts merken de onderzoekers op dat:

- Deze wijziging leidt tot een groot aantal extra meldingen, wat problematischer kan zijn voor gemeenten die reeds veel meldingen ontvangen dan voor gemeenten die weinig meldingen ontvangen.
- Er behoefte is bij gemeenten aan deze aanpassing, zeker in het geval van zedendelicten.
- Hoewel de wetgever rekening moet houden met de onschuldpresumptie,⁴ komt het vaker voor dat een maatregel wordt getroffen voor een rechterlijke uitspraak onherroepelijk is⁵.
- Het is raadzaam om te zorgen voor waarborgen bij een latere vrijspraak, zoals een mogelijkheid van reparatie.
- Voor een deel van de zaken kan overleg binnen een Zorg- en veiligheidshuis uitkomst bieden.

1.2 Vlaggen

Bij het opstellen van het Verbeterplan vroegen enkele gemeenten om de mogelijkheid om bepaalde veroordeelden te «vlaggen». Bij dit vlaggen geeft de gemeente aan dat zij ten aanzien van een specifieke veroordeelde informatie wil ontvangen. Het voordeel aan vlaggen zou zijn dat de gemeente niet over de terugkeer van alle gedetineerden uit een specifieke categorie misdrijven geïnformeerd wordt, maar slechts over een specifiek geval. De in de gesprekken gegeven voorbeelden gingen daarbij alleen om geweldsdelicten.

De onderzoekers geven aan dat vlaggen op twee manieren mogelijk is. In een beperkte variant wordt binnen een delictscategorie enkel informatie verstrekt over specifieke door de gemeente «gevlagde» veroordeelde. In de uitgebreide variant wordt er informatie verstrekt over een specifieke «gevlagde» veroordeelde buiten de bestaande BIJ-waardige delictgroepen. De enige bij het Verbeterplan overwogen versie was de eerste, daarom zal ik daar specifiek op ingaan.

Uit het onderzoek komen de volgende bevindingen naar voren:

- Deze wijziging is lastig uitvoerbaar. Enerzijds vanwege de technische uitvoerbaarheid. Anderzijds omdat onduidelijk is wie verantwoordelijk is voor het vlaggen, wie de informatie invoert en controleert, hoe burgemeesters eventueel beargumenteren dat zij een persoon willen vlaggen, of er een beoordeling van deze motivering nodig is.
- Er is risico op willekeur.
- Gemeenten blijken geen behoefte te hebben aan de beperkte variant.
- Een bespreking in het Zorg- en veiligheidshuis is een goed alternatief.

³ Dit kan alleen indien er sprake is van een fictieve einddatum.

⁴ De verdachte wordt voor onschuldig gehouden totdat zijn schuld in rechte is komen vast te staan.

⁵ De onderzoekers verwijzen naar het opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen op grond van artikel 38v Sr.

1.3 Intensivering van het aantal meldingen

Op dit moment wordt enkel melding gedaan bij het eerste verlov of de eerste verlofmachtiging die gegeven wordt. Hierdoor weten burge-meesters bij het verlov daarna niet altijd wanneer een specifieke veroor-deelde vrijheid in diens gemeente geniet. Zij weten dit alleen wanneer de informatie via een andere weg bij de gemeente komt, bijvoorbeeld vanuit een Zorg- en veiligheidshuis of achteraf via een slachtoffer die de veroordeelde heeft gesignaleerd.

Uit het onderzoek komen de volgende bevindingen naar voren:

- Het is technisch gezien eenvoudig om meldingen te maken over elke verlobbeweging vanuit reguliere detentie. Voor individuele tbs-verlofgangen is dit echter op dit moment onmogelijk, omdat aanpas-sing van BIJ voor tbs en PIJ een omvangrijke aanpassing en koppeling van geautomatiseerde registraties vereist⁶. Daarbij kan het zijn dat Tbs- en PIJ-informatie het delen van medische informatie is, hetgeen veel gevoeligere informatie is en daarom niet standaard gedeeld mag worden.
- Informatie over elke verlobbeweging lijkt overbodig. Extra BIJ-meldingen zijn naar verwachting vooral waardevol bij een wijziging van de verlovsoort en een wijziging van het terugkeeradres.
- Deze wijziging zorgt voor een enorme toename aan meldingen bij bepaalde gemeenten.
- Het melden van verloven vanuit klinieken ligt gevoelig, omdat het medische informatie betreft.⁷
- Goede contacten binnen de keten zijn een redelijk alternatief voor het intensiveren van meldingen vanuit Tbs-instellingen en klinieken.

1.4 Terugtrekken Landelijke Eenheid (LE)

Het Gedetineerde Recherche Informatie Punt van de LE (GRIP) maakt in het BIJ-proces een informatierapport over de terugkerende justitiabele en zet dit rapport in Injus, het systeem dat gebruikt wordt voor de BIJ-meldingen. In dat rapport staat informatie over het gepleegde delict en overige antecedenten. GRIP maakt geen risico-inschatting omdat het GRIP weinig zicht heeft op de risico's op lokaal niveau. Voor dergelijke informatie neemt de gemeente contact op met de regionale eenheid. Gezien het voorgaande heeft de LE aangegeven uit het BIJ-proces te willen.

Uit het onderzoek komen de volgende bevindingen naar voren:

- DJI en Justid menen dat er met het terugtrekken van de LE uit het BIJ-proces nauwelijks informatie verloren gaat. De basisteams van de politie hebben toegang tot de landelijke database van de politie en kunnen daaruit dezelfde informatie halen als de LE doet.
- Medewerkers bij de gemeente die veel BIJ-meldingen ontvangen zien meerwaarde in het LE-informatierapport, omdat dit een eerste beeld van het delict geeft. Alternatieve manieren om de benodigde informa-tie te verkrijgen leveren een hogere werklust op.
- Voorgesteld wordt om bij het terugtrekken van het GRIP alle BIJ-waardige delicten te publiceren op rechtspraak.nl.

⁶ 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.

⁷ Het verlenen van verloven aan gedetineerden in klinieken is namelijk een onderdeel van de behandeling.

1.5 Melden over in het buitenlandse veroordeelde Nederlanders

Over de terugkeer van in het buitenland gedetineerde Nederlanders worden weinig BIJ-meldingen gedaan. De delicten zijn enerzijds vaak niet BIJ-waardig, dit geldt bijvoorbeeld voor drugsdelicten. Anderzijds geven veroordeelden vaak de in die gevallen benodigde toestemming tot melden niet. Dit terwijl de toestemming voor het verstrekken van die informatie wel vereist is. Aan het WODC is verzocht te onderzoeken of dit tot problemen leidt.

Uit het onderzoek komen de volgende bevindingen naar voren:

- 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 door de reclassering (via het nazorgtraject).
- Het merendeel van de gemeenten wil, blijkens de gesprekken met het WODC, dit soort meldingen ontvangen en ook Bureau Buitenland van de reclassering geeft aan dat terugkeer van iemand uit de categorie zedendelinquenten een risico voor de openbare orde kan opleveren.
- De BIJ biedt weinig mogelijkheid om meer meldingen te verstrekken over de terugkeer van deze groep veroordeelden, hoofdzakelijk omdat informatiedeling in dit kader slechts mogelijk is wanneer de gedetineerde daarmee instemt. Het wegnemen van het instemmingsvereiste kan zorgen dat veroordeelden zich niet meer melden en helemaal buiten beeld blijven.
- Een ander alternatief voor een systeemwijziging om deze informatie deelbaar te krijgen, is, volgens Bureau Buitenland, om tot meer strafoverdrachten naar Nederland te komen.

1.6 Meldingen bij terrorisme, stalking en brandstichting

Ernstig delicten als terrorisme, stalking (belaging) en brandstichting kunnen de openbare orde ernstig verstoren. Daarentegen vallen deze delicten niet onder de BIJ.⁸ Om die reden heeft het WODC onderzocht of deze categorieën strafbare feiten op kunnen worden genomen op de lijst van BIJ-waardige delicten. Het opnemen van de deze delicten wijzigt de aard van de BIJ.

- Het onderzoek onderschrijft dat brandstichting, terrorisme en belaging kunnen leiden tot verstoring van de openbare orde.
- Overwogen moet worden of alle delicten zwaar genoeg zijn om ingrijpende maatregelen te rechtvaardigen.
- Gemeenten gaven aan dat behoefte te hebben aan meldingen over de terugkeer van brandstichters. Daarnaast zijn er diverse gemeenten die ook behoefte hadden aan het melden van de terugkeer van veroordeelden voor terroristische misdrijven. Problemen bij de terugkeer na belaging worden minder genoemd.

1.7 Meldingen aan meerdere gemeenten

In de praktijk kan het zo zijn dat een teruggekeerde veroordeelde naar een andere gemeente gaat dan de gemeente van terugkeer. Een voorbeeld hiervan is de veroordeelde die zich in de een bepaalde gemeente zal

⁸ De BIJ ziet enkel op specifiek in artikel 11a Bjsj genoemde strafbare gedragingen. Kort komt dit neer op het plegen van ernstige gewelds- en zedendelicten. Delicten met een terroristisch oogmerk die niet specifiek genoemd worden, zullen niet leiden tot een melding.

huisvesten en die in de andere gemeente zal werken. Om de informatiepositie te versterken is onderzocht of het wenselijk is om een melding te sturen aan meer dan één gemeente.

De onderzoekers constateren het volgende:

- Binnen een regionale samenwerking weten burgemeesters elkaar (informeel) te vinden. Het komt echter wel voor dat niet de burgemeester van de juiste gemeente wordt geïnformeerd over de terugkeer van een ex-gedetineerde.
- Gemeenten hebben behoefte aan de voorgestelde wijziging.
- Er moet een technische aanpassing in Injus komen.
- Het is van belang criteria te ontwikkelen voor een besluitvormingsproces binnen DJI met betrekking tot de vraag welke gemeente een melding krijgt.
- Geadviseerd wordt om gemeenten afspraken te laten maken omtrent het bevragen van de ketenpartners om dubbele bevraging te voorkomen.
- Een alternatief op een deel van het probleem kan zijn om zorg te dragen dat het gebruikte adres overeenkomt met het meest recente woonadres (voor detentie).
- Wettelijk gezien mag de gemeente van terugkeer ook andere gemeenten informeren als daar aanleiding toe is. Dit is evenwel onvoldoende bekend. Wel levert deze route privacy-risico's op voor de gedetineerde.

2. Reactie op de bevindingen

De BIJ-regeling heeft tot doel dat burgemeesters tijdig kennis hebben van de terugkeer van een veroordeelde om zo te kunnen voorkomen dat er verstoringen van de openbare orde plaatsvinden. Dit is de reden waarom het Verbeterplan is opgesteld: het verstrekken van de informatie die de burgemeester nodig heeft om de taak uit te voeren. De gemeenten hebben dit tijdens de overleggen over het Verbeterplan aangegeven en mijn ministerie is daarmee aan de slag gegaan.

Vanzelfsprekend is er ook oog voor de risico's van de voorgestelde maatregelen. De voorgestelde maatregelen zorgen voor meer data uitwisseling en maken een verdere inbreuk op de privacy van de veroordeelden. Om de uitwisseling van data zoveel mogelijk te minimaliseren en personen te beschermen tegen onnodige inbreuken op de privacy, moeten de voorgestelde maatregelen zorgvuldig worden afgewogen.

Nader onderzoek naar wenselijkheid en haalbaarheid

Een aantal maatregelen zal ik nader uitwerken. Dit gaat om het doen van niet onherroepelijke veroordelingen (1.1), het doen van meldingen aan meerdere gemeenten⁹ (1.7) en het uitbreiden van de delictscategorieën met terrorisme, belaging en brandstichting (1.6). Bij het uitwerken van deze maatregelen zal ik met name waakzaam zijn op belangrijke rechtstatafelijke waarborgen als de privacy en de onschuldpresumptie. Ook zal ik goed bezien of de aard van de BIJ niet te veel verandert. De BIJ is een instrument voor ernstige gewelds- en zedendelicten. Met name voorstel 1.6 zorgt dat de BIJ een andere grondslag krijgt, namelijk *ernstig gevaarzettende delicten*. Een dergelijke uitbreiding vergt een stevige motivering van het openbare orde-belang. Bij het tot stand brengen van

⁹ Hierbij plaats ik ten aanzien van de constatering dat er soms niet aan de «juiste gemeente» gemeld wordt de nuancering dat dit mede kan worden veroorzaakt door het feit dat de veroordeelde na zijn detentie in veel gevallen een vrij burger is en kan gaan en staan waar hij wil. Het inspelen op een besluit om elders te gaan wonen, kan niet.

de BIJ-regeling is er uitdrukkelijk voor gekozen om de meldingen te beperken tot ernstige gewelds- en zedenmisdrijven. Uitbreiding van de regeling met gevaarzettende misdrijven betekent derhalve een wezenlijke wijziging van de aard van de regeling die een adequate onderbouwing vergt wat betreft noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit en ook een afweging omvat tussen de belangen van de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de privacy.

Met betrekking tot de voorwaarden voor het vaker melden (1.3) worden reeds gesprekken met DJI en Justid gevoerd.

Vervolgens zal bezien worden wat de impact en de kosten zijn van de uitgewerkte maatregelen. Hoewel het onderzoek daar al enige duidelijkheid over geeft, moeten de eenmalige en de structurele kosten in kaart worden gebracht. De kosten kunnen dan worden afgewogen tegen het beoogde resultaat van de wijziging.

Maatregelen die niet genomen worden

Uit het onderzoek komt naar voren dat het vlaggen en het doen van meldingen van veroordelingen in het buitenland op belangrijke bezwaren stuit. Deze bezwaren vind ik ernstig genoeg om niet met deze voorstellen door te gaan.

Ten aanzien van het vlaggen (1.2) zijn de risico's op het mislopen van relevante informatie te groot. Daarnaast ligt het risico op willekeur op de loer. Een dergelijk risico past niet binnen een rechtstaat. Ten slotte is het huidige systeem niet ingericht op de vereiste motivering van een besluit tot vlaggen of op het verantwoordelijkheidsvraagstuk.

Als het gaat om het doen van meldingen van veroordeelden in het buitenland (1.5), heeft het wegnemen van het instemmingsvereiste het risico dat deze groep veroordeelden zich niet meer vrijwillig meldt. Hierdoor kunnen zij ook niet ondersteund worden bij hun resocialisatie en re-integratie. En juist resocialisatie en re-integratie is van belang voor recidivevermindering en daarmee voor de veiligheid van de maatschappij. Het risico dat dit niet meer gebeurt weegt niet op tegen de potentiële opbrengsten. Om die reden wordt deze maatregel niet verder onderzocht.

Daarnaast merk ik nog op dat de beschreven werkwijze afwijkt van het vastgestelde BIJ-proces. Ik zal laten uitzoeken wat hier de oorzaak van is.

Positie Landelijke Eenheid

De Landelijke Eenheid, onderdeel Gedetineerden Recherche Informatie Punt (GRIP), ziet in dit rapport de bevestiging dat haar deelname aan het BIJ-proces beëindigd kan worden. Het ministerie heeft inmiddels de opzegbrief ontvangen. Dit betekent niet dat de informatie niet meer verkrijgbaar is voor de gemeenten. Het GRIP heeft aangegeven dat dezelfde informatie kan worden verkregen via de regionale politie-eenheden. Enkel de route waarop die informatie de gemeenten bereikt, moet op een andere manier worden ingekleed.

De onderzoekers hebben een alternatief gesuggereerd. Ik heb dit alternatief nader laten onderzoeken. Na een gesprek met de Raad voor de Rechtspraak is echter gebleken dat het geanonimiseerd publiceren van de uitspraken op de website rechtspraak.nl geen oplossing is. Een groot aantal uitspraken, zoals de mondelinge uitspraken, zullen niet gepubliceerd kunnen worden omdat er geen schriftelijke versie van is.

Er resteren twee andere mogelijkheden om te onderzoeken. De eerste mogelijkheid is de regionale eenheden in het proces de plaats van het GRIP te geven en de tweede is dat de gemeenten de informatie zelf rechtstreeks bij de regionale eenheden opvragen. Hiervoor zal ik de technische mogelijkheden en financiële consequenties in kaart brengen en zal ik met verschillende partijen afspraken maken.

De gemeenten worden per brief van deze wijziging op de hoogte gesteld. Tevens is deze wijziging met enkele gemeenten besproken. Hoewel ze betreuren dat de Landelijke Eenheid niet meer deelneemt, kunnen zij deze stap accepteren.

Tot slot

De komende periode zal ik de hierboven genoemde maatregelen uitwerken om te zorgen dat deze uitvoerbaar en financieerbaar zijn. Ik zal uw Kamer informeren over de uitkomsten.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind