

# **De terugkeer van zedendelinquenten in de gemeente Rotterdam**

Een onderzoek naar de mogelijkheden voor de burgemeester ter handhaving van de openbare orde en veiligheid bij terugkeer van een zedendelinquent in de gemeente

Angélique Faas (313174)  
Erasmus Universiteit Rotterdam  
Faculteit der Sociale Wetenschappen  
Opleiding Bestuurskunde, Master Beleid en Politiek

November 2009

Begeleider: Dr. A. van Sluis  
Tweede lezer: Dr. P.K. Marks

## VOORWOORD

Voor u ligt mijn masterscriptie. Met de afronding van deze scriptie is een einde gekomen aan de opleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. Mijn studietijd aan de Erasmus is omgevlogen, zeker omdat ik via het volgen van een schakelprogramma de opleiding in twee jaar tijd heb kunnen volgen. Ik heb met veel plezier aan de Erasmus gestudeerd en heb in deze korte tijd veel kennis opgedaan.

Tijdens mijn studie is mijn interesse voor veiligheidsvraagstukken gewekt en dat is dan ook de reden waarom ik op zoek ben gegaan naar een stage op het gebied van veiligheid. Via een onderzoeksstage bij de Directie Veiligheid (Gemeente Rotterdam), heb ik de kans gekregen om inzicht te krijgen in het Rotterdams veiligheidsbeleid en mijn opgedane kennis in de praktijk toe te kunnen passen. Vanuit de Directie kreeg ik de vraag om de mogelijkheden voor de burgemeester te onderzoeken bij terugkeer van zedendelinquenten in de gemeente. Dit onderwerp vond ik dermate interessant, dat ik besloten heb mijn scriptie aan dit onderwerp te wijden.

Het schrijven van deze scriptie was een ware uitdaging voor mij. Mijn scriptieperiode kan ik dan ook typeren als een periode die pieken en dalen kende. Zo nu en dan zonk de moed mij in de schoenen, maar op andere momenten verliep alles als een trein. Desondanks kijk ik terug op een leuke en leerzame tijd.

Op deze plaats wil ik van de gelegenheid gebruik maken om een aantal mensen te bedanken voor hun hulp bij de totstandkoming van deze scriptie. Allereerst wil ik Peter, mijn ouders en broer bedanken voor het aanhoren van alle verhalen rond het afstuderen, hun steun en vertrouwen in mijn kunnen. Daarnaast wil ik mijn vrienden bedanken voor de nodige afleiding die zij mij hebben bezorgd.

Voor de begeleiding van het scriptieproces bedank ik Arie van Sluis, mijn scriptiebegeleider. Zonder zijn inhoudelijke adviezen en feedback zou de scriptie niet zijn wat hij nu is. Ook wil ik de Directie Veiligheid, en in het bijzonder mijn stagebegeleidster Annemarie Fongers, bedanken voor het bieden van de stageplek en de beschikbaar gestelde informatie voor mijn afstudeeronderzoek. Tenslotte wil ik alle respondenten bedanken die medewerking hebben verleend aan het praktijkonderzoek.

Angélique Faas,  
November 2009

## **SAMENVATTING**

In september 2008 ontstond onrust in de Utrechtse wijk Overvecht. De aanleiding voor de onrust was de terugkeer van een veroordeelde pedofiel. De ex-zedendelinquent keerde terug naar zijn flat waar ook het slachtoffer en diens familie woonde. De burgemeester van Utrecht, Aleid Wolfsen, en de woningcorporatie waren niet op de hoogte van de terugkeer van deze man. Burgemeester Wolfsen gaf dan ook in een reactie op de commotie aan voortaan geïnformeerd te willen worden over terugkerende zedendelinquenten. Ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten is van mening dat de terugkeer van zedendelinquenten en ernstige geweldsplegers na afloop van detentie geen verrassing mag zijn voor het Openbaar Bestuur. Zij pleit dan ook voor informatieverstrekking aan burgemeesters over vrijkomende gedetineerden, zodat openbare orde en veiligheidsproblemen of ernstige (dreigende) maatschappelijke onrust kan worden voorkomen.

De Minister van Justitie schaaft zich achter deze wens en heeft te kennen gegeven dat hij het project 'Bestuurlijke Informatievoorziening Gemeenten inzake Ex-gedetineerden' start. Dit project is gericht op de praktische uitwerking van het informeren van de burgemeester over ex-gedetineerden en dient medio 2009 afgerond te zijn. Doel van het project is het verbeteren van de informatiepositie van de burgemeester over ex-gedetineerden en daarmee het verbeteren van het handelingsperspectief van burgemeesters in het kader van hun verantwoordelijkheid op het gebied van openbare orde en veiligheid. Om het doel te kunnen bereiken wordt een informatiestroom vanuit Justitie richting gemeenten in gang gezet. Binnen de gemeenten zal een gemandateerde persoon worden aangesteld die de informatie zal ontvangen en de burgemeester vervolgens van advies kan voorzien. Er zal informatie verstrekt worden over personen die een ernstig gewelds- en/of zedendelict hebben gepleegd en vrijkomen uit een penitentiaire instelling, tbs- of jeugdinstelling en personen waarvan hun terugkeer maatschappelijke onrust kan veroorzaken en daarmee problemen in de sfeer van openbare orde en veiligheid.

In het project zal aansluiting worden gezocht bij de informatie die nu al naar gemeenten gaat in het kader van nazorg aan ex-gedetineerden. Deze informatiestroom loopt van Justitie naar het Coördinatiepunt Nazorg van de gemeente Rotterdam. Het Coördinatiepunt Nazorg verzorgt de voortrajecten van ex-gedetineerden die terugkeren in de maatschappij. De reden van detentie is op dit punt niet bekend. De Directie Veiligheid in Rotterdam heeft aangegeven de gemandateerde persoon eventueel op dit punt te willen plaatsen. Op deze manier valt de informatie die in het kader van de openbare orde en veiligheid richting gemeente gaat, samen met de informatie die omwille van nazorg richting gemeente gaat. Problemen die zich hierbij voor kunnen doen hebben betrekking op de verschillende doelstellingen van de informatiestromen, privacy, juridische kwesties en de mate van vrijwilligheid. Ook dient de vraag zich aan wat de burgemeester kan en moet doen met de informatie die verkregen is via Justitie. Eveneens spelen normatieve overwegingen een rol. Indien duidelijk is wat de burgemeester ter voorkoming van maatschappelijke onrust moet en zou kunnen doen, doemen vragen op die betrekking hebben op bestuurlijke wenselijkheid.

Het doel van dit onderzoek is het in kaart brengen van de mogelijkheden die burgemeesters hebben ter handhaving van de openbare orde en veiligheid bij terugkeer van een zedendelinquent in de gemeente. Ook tracht het onderzoek inzicht te krijgen in de bestuurlijke wenselijkheid van de informatievoorziening en de bestuurlijk wenselijke opties voor burgemeesters.

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt: *Welke mogelijkheden heeft de burgemeester ter handhaving van de openbare orde en veiligheid na terugkeer van een ex-zedendelinquent in de gemeente en welke wijze van benutting van deze mogelijkheden kan bestuurlijk wenselijk worden geacht?*

Om antwoord te kunnen geven op de centrale vraag is gebruik gemaakt van kwalitatief onderzoek. Er is casuïsonderzoek verricht in de gemeenten Rotterdam, Amsterdam, Utrecht en Spijkenisse. Deze casuïsonderzoeken waren onder meer gericht op de bestudering van zedenincidenten die zich in deze gemeenten hebben voorgedaan, de aanpak daarvan en de daarbij betrokken actoren. Ook zijn de visies van de burgemeesters van deze gemeenten op de nieuwe verantwoordelijkheid die zij krijgen en hun visies ten aanzien van de handelingsmogelijkheden achterhaald via het casuïsonderzoek. Op deze manier kon inzicht worden verkregen in de handelingsmogelijkheden voor burgemeesters en de bestuurlijke wenselijkheid.

Omwille van het casuïsonderzoek zijn diverse semi-gestructureerde interviews afgenomen met met beleidsadviseurs in de vier gemeenten. Tevens zijn er interviews gehouden bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters. Deze interviews leveren een overkoepelend beeld op van de wenselijkheid van de informatievoorziening en de wenselijke mogelijkheden voor burgemeesters. Ook zijn er interviews gehouden met organisaties die een rol (kunnen) spelen op het gebied van nazorg in Rotterdam. Het gaat om de volgende organisaties: reclassering, wijkpolitie Spijkenisse, Forensisch Psychiatrisch Centrum het Dok en de GGD. Interviews met deze organisaties kunnen de rol die zij kunnen spelen ter voorkoming van het ontstaan van maatschappelijke onrust inzichtelijk maken. Ook is er gebruik gemaakt van documentanalyse.

Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van een theoretische achtergrond. Het theoretisch kader is samengesteld uit theoretische perspectieven over het burgemeestersambt, bestuurs- en strafrecht, netwerken en informatisering in het openbaar bestuur. Om de onderzoeksresultaten te kunnen analyseren is een analysekader opgesteld. Het theoretisch raamwerk vormt hiervoor de basis. Via een selectie van een aantal theoretische concepten uit het theoretisch kader is focus aangebracht in het onderzoek. De geselecteerde concepten zijn samengevoegd in het analysekader.

De onderzoeksresultaten en de analyse en vergelijking daarvan hebben inzichtelijk gemaakt dat de burgemeester meerdere mogelijkheden voor handen heeft om maatschappelijke onrust te voorkomen bij de terugkeer van een zedendelinquent in de gemeente. Niet alle opties zijn echter bestuurlijk wenselijk. Indien de burgemeester op de hoogte is gesteld van de terugkeer van een zedendelinquent, kan hij samenwerken met meerdere partijen. Vooral partners op het gebied van nazorg kunnen een rol spelen bij het voorkomen van onrust. De inzet van deze partners past bij de verantwoordelijkheid van de gemeente voor het verlenen van nazorg na detentie. De inzet van nazorgpartners is ook bestuurlijk wenselijk. In het kader van het verlenen van nazorg zal gegevensuitwisseling tussen organisaties plaats moeten vinden. Om deze reden is het belangrijk om privacybepalingen uit de Wet Bescherming Persoonsgegevens in acht te nemen. Deze wet staat het onbeperkt uitwisselen van gegevens namelijk niet toe.

Het onderzoek heeft tevens uitgewezen dat het houden van toezicht op zedendelinquenten tot de mogelijkheden behoort. Dit toezicht kan zowel formeel als informeel van aard zijn en op verschillende manieren worden ingevuld. Informeel toezicht lijkt het meest wenselijk.

Als de betrokkene zijn straf heeft uitgezeten en een verder justitieel kader ontbreekt, mag er ook alleen nog informeel toezicht worden gehouden.

De burgemeester kan eveneens een rol spelen op het gebied van huisvesting voor zedendelinquenten. De burgemeester kan in samenwerking met woningcorporaties en/of de wijkpolitie een geschikte woning op een geschikte locatie proberen te vinden voor ex-gedetineerden die geen woonruimte meer hebben na detentie. Het regelen van huisvesting voor deze doelgroep is bestuurlijk wenselijk, past bij de verantwoordelijkheid van de gemeente voor het verlenen van nazorg na detentie en is ook essentieel omwille van het goed kunnen houden van toezicht. Als de ex-zedendelinquent na detentie nog de beschikking over woonruimte heeft, is het aanzetten tot verhuizing door de burgemeester en woningcorporaties mogelijk en bestuurlijk wenselijk. De burgemeester heeft echter geen bevoegdheid om de betrokkene, op grond van zijn achtergrond, tot verhuizing te dwingen.

Op basis van het onderzoek is een aantal aanbevelingen gedaan aan de gemeente Rotterdam. Ook is een algemene aanbeveling gedaan. De aanbevelingen luiden als volgt:

- Zet vrijwilligers in bij de resocialisatie van zedendelinquenten  
Zedendelinquenten die na detentie in sociaal isolement terecht komen, hebben een verhoogde kans op recidive. Het strekt daarom tot aanbeveling om vrijwilligers in te zetten die de terugkeer van zedendelinquenten in de samenleving in goede banen kunnen leiden. Persoonlijk contact tussen ex-gedetineerde en vrijwilligers en het in dit kader ondernemen van verschillende activiteiten, kan sociaal isolement voorkomen en daarmee de kans op maatschappelijke onrust doen afnemen.

- Huisvesting dient tijdig te worden geregeld voor vrijkomende zedendelinquenten die na detentie geen woning meer hebben  
Het hebben van een woning vergemakkelijkt het toezicht (al dan niet formeel) op de doelgroep. De burgemeester kan hiertoe afspraken maken en overleg voeren met woningcorporaties. De gemeente kan een aanjagende rol spelen op dit gebied, aangezien zij verantwoordelijk is voor de nazorg na detentie. De burgemeester kan in samenwerking met de corporatie en wijkpolitie een geschikte locatie proberen te vinden.

- Richt een regulier casuoverleg in tussen Openbaar Ministerie, politie, reclassering, forensisch-psychiatrisch centrum de Kijvelanden/het Dok en de gemandateerde  
Het strekt tot aanbeveling om een structureel casuïstiekoverleg in te richten tussen Openbaar Ministerie, politie, reclassering, forensisch-psychiatrisch centrum de Kijvelanden/het Dok en de gemandateerde. Tijdens dit overleg dient tussen deze organisaties informatie uitgewisseld te worden over zedendelinquenten. Informatie-uitwisseling kan signalen die op mogelijke maatschappelijke onrust wijzen eerder aan het licht brengen en zodoende kan tijdig worden gehandeld door de burgemeester.

- Er dient een convenant opgesteld te worden met betrekking tot privacyaspecten die aan de orde zijn bij een dergelijk regulier casuoverleg  
Tijdens een casuoverleg bestaat het risico dat partijen binnen de privacyregelgeving gaan werken die voor de eigen organisatie geldt. Het sluiten van een convenant gegevensuitwisseling tussen Openbaar Ministerie, politie, reclassering, FPC en de gemandateerde kan dit risico ondervangen. Door middel van een convenant zal een zorgvuldige gegevensuitwisseling, zoals gesteld door de Wet Bescherming Persoonsgegevens, gewaarborgd zijn.

- Richt een structureel overleg in tussen gemandateerde personen van gemeenten

Op dit moment vindt een pilot plaats waaraan diverse gemeenten deelnemen. Indien op basis van de pilot besloten wordt om deze informatievoorziening aan burgemeesters landelijk uit te rollen, strekt het tot aanbeveling om een structureel overleg tussen gemandateerde personen van gemeenten in te richten. Via een dergelijk overleg kunnen kennis en ervaringen worden uitgewisseld.

- De rechter zou standaard bijzondere voorwaarden moeten opleggen bij zedendelinquenten

Op dit moment bestaat de kans dat er geen verdere wettelijke mogelijkheden zijn voor wat betreft het houden van toezicht op zedendelinquenten. Indien de rechter geen bijzondere voorwaarden aan het vonnis heeft gekoppeld, kan er na detentie geen sprake zijn van een verplicht reclasseringstoezicht. Toezicht op deze doelgroep is veelal gewenst en daarom is het aan te bevelen dat rechters standaard bijzondere voorwaarden opleggen bij zedendelinquenten. Het opleggen van verplicht reclasseringstoezicht is in deze vooral van belang. Ook zou de rechter meer gebruik kunnen maken van maatwerk in de bijzondere voorwaarden. Het onderzoek heeft uitgewezen dat zorg niet dwingend door de burgemeester kan worden opgelegd. De rechter kan zorg wel dwingend opleggen. Ook kan de rechter gebieds- en/of contactverboden opleggen.

## **INHOUDSOPGAVE**

<b>1. INLEIDING</b>	<b>9</b>
1.1 Inleiding	9
1.2 Probleemanalyse	10
1.3 Probleemstelling	11
1.4 Relevantie	13
1.5 Leeswijzer	13
<b>2. HET ROTTERDAMS VEILIGHEIDSBELEID</b>	<b>14</b>
2.1 Politiek-bestuurlijke context	14
2.2 Typering Rotterdams veiligheidsbeleid	15
2.3 De persoonsgerichte aanpak	17
2.4 Nazorg	18
2.5 Het Veiligheidshuis	19
<b>3. THEORETISCH KADER</b>	<b>21</b>
3.1 Het burgemeestersambt	21
3.2 Recht	25
3.3 Netwerkperspectief	27
3.4 Informatisering in het openbaar bestuur	29
3.5 Samenhang perspectieven	32
<b>4. AANPAK EN OPZET ONDERZOEK</b>	<b>34</b>
4.1 Analyse kader	34
4.2 Onderzoeksstrategieën	37
4.3 Onderzoeksmethoden en –technieken	38
4.4 Overgang naar het veldonderzoek	39
<b>5. ONDERZOEKSRESULTATEN DEEL I.</b>	<b>41</b>
5.1 Opvattingen beleidsorganen	41
5.2 Het onderzoek in de steden	44
<b>6. ONDERZOEKSRESULTATEN DEEL II.</b>	<b>57</b>
6.1 Mogelijkheden nazorg Rotterdam	57
6.2 Vormgeving van de informatiestroom en privacy	59
6.3 Good practices	64
<b>7. ANALYSE EN VERGELIJKING</b>	<b>68</b>
7.1 Analyse Rotterdam	68
7.2 Analyse Amsterdam	70
7.3 Analyse Utrecht	72
7.4 Analyse Spijkenisse	74
7.5 Informatie-uitwisseling en informatisering	76
7.6 Privacyaspecten	77
7.7 Vergelijking tussen de steden	77
7.8 Opvattingen beleidsorganen en gemeenten vergeleken	80

<b>8. CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN</b>	<b>83</b>
8.1 Conclusie	83
8.2 Aanbevelingen	87
<b>LITERATUURLIJST</b>	<b>89</b>
<b>BIJLAGEN</b>	<b>92</b>



## 1. INLEIDING

### 1.1 Inleiding

In de Utrechtse wijk Overvecht ontstond in september 2008 commotie rond de terugkeer van een veroordeelde pedofiel in de wijk (NRC, 2008). De man werd in 2007 veroordeeld tot een gevangenisstraf vanwege het seksueel misbruiken van een vierjarig jongetje. Hij was in het verleden al eens veroordeeld voor eenzelfde vergrijp. De man keerde na het uitzitten van zijn straf terug naar zijn oude flat in de wijk Overvecht. In dit complex woonde echter ook het slachtoffer en diens familie, waardoor de kans groot was dat zij elkaar tegen zouden komen in het complex. De dader en het slachtoffer en diens familie ontmoetten elkaar ook daadwerkelijk in de lift en de dader gedroeg zich op dat moment uitdagend ten opzichte van de familie. Door de ontstane onrust werden ook de medebewoners geattendeerd op het feit dat er een veroordeelde pedofiel in hun flat woonde.

De ouders van het jongetje vroegen de gemeente om hulp; ze informeerden naar de mogelijkheden van de gemeente om de man gedwongen te laten verhuizen. De gemeente liet weten dat zij de man niet kon dwingen om te verhuizen, omdat zij hiervoor geen wettelijke mogelijkheden heeft. De woningcorporatie Bo-Ex vond de situatie onwenselijk en bood de man een andere woning aan. Ook zou de corporatie hem een vergoeding geven als hij zou verhuizen. De man sloeg het aanbod van de corporatie echter af en gaf aan dat hij alleen wilde verhuizen als hij een hogere vergoeding kreeg. De corporatie spande in reactie hierop namens een aantal bewoners een kort geding tegen de man aan om hem tot verhuizing te dwingen. De rechter oordeelde dat de ontstane situatie zeer onwenselijk was en dwong de man om te verhuizen. De man kreeg een woning in een seniorencomplex aangeboden en nam hier vervolgens zijn intrek in.

De burgemeester van Utrecht, Aleid Wolfsen, was evenals de woningcorporatie niet op de hoogte gesteld van de terugkeer van de pedofiel naar Overvecht. In reactie op de commotie gaf de burgemeester aan voortaan geïnformeerd te willen worden over vrijkomende zedendelinquenten (NRC, 2008). Op deze manier zou hij maatschappelijke onrust voortaan mogelijk kunnen voorkomen. Ook vroeg hij de Minister van Justitie de wet aan te passen, zodat veroordeelde pedofielen niet meer terug kunnen keren naar hun oude woning als deze gelegen is in de buurt van het slachtoffer. Wolfsen kreeg op dit punt bijval van de burgemeesters van Amsterdam, Rotterdam en Den Haag.

Naast de burgemeester van Utrecht is ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) van mening dat de terugkeer van plegers van ernstige gewelds- en zedendelicten, na afloop van detentie, geen verrassing mag zijn voor het openbaar bestuur. De VNG heeft namens de gemeenten uitgesproken dat er behoefte is aan informatieverstrekking aan burgemeesters over vrijkomende gedetineerden met als doel het voorkomen van openbare orde en veiligheidsproblemen of ernstige (dreigende) maatschappelijke onrust (Ministerie van Justitie, 2008). De Minister van Justitie schaaft zich achter deze wens en heeft dan ook in de brief van 4 november 2008 het volgende geantwoord:

*“Uitgangspunt is ook voor mij dat de komst van plegers van ernstige gewelds- en zedendelicten in een gemeente tijdig bekend moet zijn bij het openbaar bestuur en bij de slachtoffers die te kennen hebben gegeven dat zij over de terugkeer van de dader in de samenleving geïnformeerd willen worden.”*

*“Nog dit jaar start ik een medio 2009 af te ronden project gericht op de praktische uitwerking van het informeren van de burgemeester over het vrijkomen van gedetineerden die veroordeeld zijn voor ernstige delicten. Uitgangspunt voor die uitwerking is de brief van*

*de VNG van 6 oktober 2008. De resultaten van het project ZOET zullen daarbij worden betrokken. In het project wordt aansluiting gezocht bij de informatie die nu al naar gemeenten gaat in het kader van de nazorg aan alle ex-gedetineerden” (Ministerie van Justitie, 2008: 4).*

De informatievoorziening richting gemeenten over ex-gedetineerden staat al langer in de politieke belangstelling, maar is onlangs weer in beeld gekomen door bovengenoemde zaak in Utrecht en een zaak in Amsterdam. De politieke belangstelling heeft onder meer vorm gekregen in de moties Arib en Teeven en de motie Joldersma. Op 6 november 2007 is de motie van Arib en Teeven aangenomen, welke betrekking heeft op het informeren van de burgemeester over de vestiging van ex-zedendelinquenten binnen de gemeente (Kamerstukken II, 2007/08, 31200 VI, nr. 28). Op 8 maart 2007 werd de motie Joldersma aangenomen over het informeren van de burgemeester over tbs-gestelden en tbs-voorzieningen in de gemeente (Kamerstukken II, 2006/07, 29 452, nr. 60). Ook zijn er een aantal kamervragen gesteld over dit onderwerp.

Zoals blijkt uit bovenstaand citaat van de Minister van Justitie, is het Ministerie van Justitie momenteel bezig aan een project dat gericht is op de praktische uitwerking van het informeren van de burgemeester over ex-gedetineerden. De naam van dit project is ‘Bestuurlijke Informatievoorziening Gemeenten inzake Ex-gedetineerden’.

Doelstelling van het project is het verbeteren van de informatiepositie van de burgemeester over ex-gedetineerden en daarmee het verbeteren van het handelingsperspectief van burgemeesters in het kader van hun verantwoordelijkheid op het gebied van openbare orde en veiligheid (Ministerie van Justitie, 2008). Informatiedeling past tevens in het streven van Justitie om de positie van de burgemeester te versterken. Informatiedeling kan de uitvoering van bestaande taken versterken en versterkt tevens de regiefunctie van de burgemeester.

Om de doelstelling te kunnen bereiken wordt een informatiestroom vanuit Justitie richting gemeenten in gang gezet. Binnen de gemeenten wordt daartoe een gemandateerde persoon aangesteld die de betreffende informatie zal ontvangen en de burgemeester vervolgens van advies kan voorzien.

De doelgroep waarover informatie zal worden verstrekt betreft personen die een ernstig gewelds- en/of zedendelict hebben gepleegd en vrijkomen uit een penitentiaire instelling, tbs- of jeugdinstelling en personen waarvan hun terugkeer maatschappelijke onrust kan veroorzaken en daarmee problemen in de sfeer van openbare orde en veiligheid. Het Ministerie van Justitie (2009) geeft in haar ‘Eindrapport Fase 1 van het project Bestuurlijke Informatievoorziening Gemeenten inzake Ex-gedetineerden’ aan dat informatie over de definitieve uitstroom uit één van de genoemde instellingen, alsmede de cyclische verlopen uit deze instellingen prioriteit moet krijgen.

## **1.2 Probleemanalyse**

Zoals blijkt uit bovenstaand citaat van de Minister van Justitie wordt gedurende het project aansluiting gezocht bij de informatie die reeds naar de gemeente gaat in het kader van nazorg aan ex-gedetineerden. Deze informatiestroom loopt van Justitie naar het Coördinatiepunt Nazorg van de gemeente Rotterdam. De reden van detentie is op dit punt echter niet bekend. Het Coördinatiepunt Nazorg verzorgt de voortrajecten van ex-gedetineerden, voordat zij terugkeren in de maatschappij. Onderdelen daarvan zijn de aanvraag van identiteitsdocumenten en ondersteuning met betrekking tot huisvesting, werk en zorg. De Directie Veiligheid heeft te kennen gegeven dat zij de gemandateerde persoon eventueel op het Coördinatiepunt Nazorg wil plaatsen. Op deze manier valt de informatie die in het

kader van de openbare orde en veiligheid richting gemeente gaat, samen met de informatie die in het kader van nazorg richting gemeente gaat.

Problemen die zich hierbij lijken voor te doen hebben betrekking op de verschillende doelstellingen van de informatiestromen, privacy en juridische kwesties en de mate van vrijwilligheid (Ministerie van Justitie, 2009). De doelstelling van nazorg is resocialisatie en de doelstelling van de informatiestroom naar de burgemeester is zoals aangegeven het voorkomen van verstoringen van de openbare orde en veiligheid. Met betrekking tot de privacy kan opgemerkt worden dat het om het doorgeven van justitiële informatie gaat. Vanuit privacywetgeving bezien is het sturen van deze informatie naar het Coördinatiepunt problematisch. Hetzelfde geldt voor het uitwisselen van dergelijke informatie met derden of andere gemeenten. Vraag is welke informatie en hoeveel informatie uitgewisseld mag worden in het kader van nazorg aan deze groep ex-gedetineerden. Maatschappelijk werkers kunnen bijvoorbeeld beïnvloed worden door informatie over de reden van detentie. Tevens is deelname aan nazorg gebaseerd op vrijwilligheid en de informatiestroom met betrekking tot openbare orde en veiligheid is dat niet.

Naast het probleem met betrekking tot de informatie-uitwisseling met derden of andere gemeenten, doemt de vraag op wat de burgemeester kan en moet doen met de informatie welke verkregen is via Justitie. Elementen van strafrecht spelen een rol in deze. Indien de burgemeester op basis van de verkregen informatie besluit een voor de ex-gedetineerde beperkend besluit te nemen, dan is per definitie sprake van een verlenging van de straf (Ministerie van Justitie, 2008). Normatieve overwegingen spelen eveneens een rol. Wanneer duidelijkheid bestaat over wat de burgemeester ter voorkoming van maatschappelijke onrust moet en zou kunnen doen, doemen vragen op die betrekking hebben op bestuurlijke wenselijkheid. Het is van belang om te weten hoe burgemeesters tegenover deze verantwoordelijkheid en eventuele handelingsmogelijkheden staan. Dit vraagstuk raakt aan de rol en positie van de burgemeester. Het is mogelijk dat er bepaalde rolconflicten optreden wanneer een burgemeester besluit op een bepaalde wijze te handelen. De burgemeester zal moeten laveren tussen de emoties van burgers enerzijds en de belangen van de ex-gedetineerde anderzijds. Hierdoor kunnen mogelijk rolconflicten optreden; de burgemeester dient de veiligheid van burgers te waarborgen, maar ook de veiligheid van ex-gedetineerden. Indien de burgemeester besluit op een bepaalde wijze te handelen dient eveneens afgewogen te worden of deze manier van handelen ook hoort. Trade-offs tussen waarden spelen hierbij een rol.

Zoals aangegeven zal de informatiestroom betrekking hebben op ernstige geweldsplegers en zedendelinquenten. Om het onderzoek nader af te bakenen zal het zich toespitsen op de mogelijkheden voor wat betreft handhaving van de openbare orde na terugkeer van een ex-zedendelinquent in de gemeente.

## **1.3 Probleemstelling**

### **1.3.1 Doelstelling**

Op basis van het bovenstaande wordt duidelijk dat het onderzoek de mogelijkheden voor de gemeente ter handhaving van de openbare orde en veiligheid in kaart tracht te brengen. Daarnaast wordt getracht om inzicht te krijgen in de visie van burgemeesters ten aanzien van de nieuwe verantwoordelijkheid en de handelingsmogelijkheden die zij in dit kader hebben.

De doelstelling van het onderzoek wordt dan ook als volgt geformuleerd:

*Het in kaart brengen van de handelingsmogelijkheden die burgemeesters hebben ter handhaving van de openbare orde en veiligheid bij terugkeer van een zedendelinquent in de gemeente. Daarnaast dient inzicht te worden verkregen in de bestuurlijke wenselijkheid van de informatievoorziening en de bestuurlijk wenselijke mogelijkheden voor burgemeesters.*

### **1.3.2 Centrale onderzoeksvraag**

Om deze doelstelling te kunnen realiseren dient antwoord te worden gegeven op onderstaande onderzoeksvraag:

*Welke mogelijkheden heeft de burgemeester ter handhaving van de openbare orde en veiligheid na terugkeer van een ex-zedendelinquent in de gemeente en welke wijze van benutting van deze mogelijkheden kan bestuurlijk wenselijk worden geacht?*

### **1.3.3 Deelvragen**

Om bovenstaande centrale vraag te kunnen beantwoorden dienen verscheidene zaken onderzocht te worden. De te onderzoeken zaken zijn verwoord in een aantal deelvragen. Door middel van beantwoording van onderstaande deelvragen kan antwoord worden gegeven op de centrale onderzoeksvraag.

Zoals aangegeven zal, in het kader van openbare orde en veiligheid, een informatiestroom in gang worden gezet vanuit Justitie richting gemeente. De gemandateerde bij de gemeente zal de informatie vanuit Justitie ontvangen en dient de burgemeester vervolgens van advies te voorzien. De vraag die hierbij rijst is waar deze persoon geplaatst dient te worden en of deze informatiestroom samen kan vallen met de bestaande informatiestroom in het kader van nazorg. Om inzicht te krijgen in de mogelijkheden dienen alternatieve informatieroutes in kaart te worden gebracht en de voor- en nadelen van deze informatieroutes.

*1. Op welke wijzen kan de informatiestroom tussen gemeenten en Justitie worden vormgegeven en wat zijn de voor- en nadelen van deze alternatieven?*

Deelvraag twee tracht inzicht te geven in de mogelijkheden die burgemeesters hebben om maatschappelijke onrust te voorkomen. Beantwoording van deze vraag geeft de mogelijkheden weer die burgemeesters hebben en toont de juridische beperkingen en belemmeringen op het gebied van privacy aan.

*2. Welke mogelijkheden heeft de burgemeester ter voorkoming van het ontstaan van maatschappelijke onrust en welke begrenzingen kunnen worden aangegeven vanuit juridisch oogpunt en privacyoverwegingen?*

Beantwoording van de derde deelvraag dient licht te werpen op de informatie die in het kader van nazorg na detentie uitgewisseld mag worden met derde partijen. Door middel van het in kaart brengen van de condities waaronder informatie uitgewisseld mag worden, worden eveneens eventuele beperkingen duidelijk.

*3. Onder welke voorwaarden kan informatie over ex-zedendelinquenten met derden worden uitgewisseld in het kader van nazorg?*

Nadat duidelijk is wat de burgemeester kan en mag doen om maatschappelijke onrust te voorkomen, dient tenslotte stilgestaan te worden bij de bestuurlijke wenselijkheid.

Vanuit de rol en positie van de burgemeester geredeneerd, rijst de vraag wat de burgemeester zou willen doen. Er dient duidelijk te worden welke mogelijkheden wenselijk worden geacht. Opvattingen over het burgemeestersambt spelen een rol in deze.

#### *4. Wat zijn bestuurlijk wenselijk geachte opties?*

##### **1.4 Relevantie**

Dit onderzoek is enerzijds vooral bedoeld om de handelingsmogelijkheden voor burgemeesters bij terugkeer van een zedendelinquent in de gemeente te inventariseren. Anderzijds is het bedoeld om inzicht te verschaffen in de bestuurlijke wenselijkheid van de informatievoorziening vanuit het Ministerie van Justitie richting gemeenten en de wenselijkheid van bepaalde handelingsmogelijkheden. Het onderzoek is in meerdere opzichten relevant. Wetenschappelijk gezien zal dit onderzoek nieuwe kennis opleveren omtrent de mogelijkheden voor burgemeesters bij terugkeer van een zedendelinquent in de samenleving. Eveneens zal het onderzoek helderheid geven over de mate waarin burgemeesters een dergelijke verantwoordelijkheid bij hun ambt vinden passen. Er bestaat nog weinig empirisch onderzoeksmateriaal over handelingsmogelijkheden van burgemeesters bij reïntegratie van zedendelinquenten en hetzelfde geldt voor de bestuurlijke wenselijkheid van deze verantwoordelijkheid. Dit onderzoek zal dan ook nieuwe empirische kennis over deze zaken aanleveren. Er bestaat meer empirisch onderzoeksmateriaal over de rol en positie van de burgemeester op het gebied van veiligheid. Dit onderzoek vult de bestaande kennis omtrent de rol en positie van de burgemeester in het lokaal veiligheidsdomein dan ook nader aan.

Het onderzoek is in maatschappelijk opzicht eveneens relevant. Ten eerste heeft de Directie Veiligheid van de gemeente Rotterdam verzocht om dit onderzoek. Zij wil aansluitend bij het genoemde landelijke project dat vanuit Justitie is gestart, een inzicht krijgen in de mogelijkheden voor burgemeesters. Dit onderzoek levert de gemeente Rotterdam dan ook een eerste inzicht in de mogelijkheden voor burgemeesters ter voorkoming van het ontstaan van maatschappelijke onrust bij vrijkoming van een ex-zedendelinquent. Tevens past dit onderzoek bij de huidige discussie die gaande is over de rol en positie van burgemeesters in het lokaal veiligheidsdomein. De verantwoordelijkheid die burgemeesters krijgen raakt immers aan de inhoud van het ambt van burgemeester.

##### **1.5 Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de beleidscontext en achtergrond van dit onderzoek. Daartoe wordt een beeld geschetst van het veiligheidsbeleid in Rotterdam. Naast een bespreking van de politiek-bestuurlijke context en ontwikkelingen in het veiligheidsbeleid, wordt specifiek aandacht gegeven aan die elementen van het veiligheidsbeleid die aan dit onderzoek raken. Er wordt hiertoe een beeld gegeven van de persoonsgerichte aanpak, nazorg en het Veiligheidshuis. Hoofdstuk 3 vormt het theoretisch kader van dit onderzoek. Het is samengesteld uit theoretische perspectieven over het burgemeestersambt, bestuurs- en strafrecht, beleidsnetwerken en informatisering in het openbaar bestuur. In hoofdstuk 4 wordt het analysekader van waaruit de empirie zal worden bestudeerd gepresenteerd. Hoofdstuk 3 vormt hiervoor de basis. Ook worden de gehanteerde onderzoeksstrategieën, -methoden en – technieken beschreven en verantwoord in dit hoofdstuk. In de hoofdstukken 5 en 6 vindt een beschrijving van de onderzoeksresultaten plaats. In het daaropvolgende hoofdstuk 7 worden theorie en empirie bijeengebracht; een analyse en vergelijking van de onderzoeksresultaten staat centraal in dit hoofdstuk. Tenslotte worden in hoofdstuk 8 de conclusies van dit onderzoek weergegeven en worden een aantal aanbevelingen gedaan.

## **2. HET ROTTERDAMS VEILIGHEIDSBELEID**

Een schets van het veiligheidsbeleid in de gemeente Rotterdam is onmisbaar om een gedegen beeld te krijgen van het Rotterdams veiligheidsbeleid. In dit hoofdstuk wordt dan ook de achtergrond van het Rotterdams veiligheidsbeleid geschetst. Daartoe zal ten eerste de politiek-bestuurlijke context worden beschreven. Vervolgens zal een typering worden gegeven van het Rotterdams veiligheidsbeleid aan de hand van de ontwikkelingen die hierin hebben plaatsgevonden. Tenslotte zal worden ingezoomd op de persoonsgerichte aanpak, de nazorg en de rol van het Veiligheidshuis hierin. Zodoende zal inzicht worden verschaft in de wijze waarop de persoonsgerichte aanpak en de in dit kader verleende nazorg binnen de context van het veiligheidsbeleid passen. Het ligt niet in de bedoeling om een samenvatting van het veiligheidsbeleid te geven, de focus ligt met name op de voor dit onderzoek relevante aspecten van het veiligheidsbeleid.

### **2.1 Politiek-bestuurlijke context**

Het gemeentebestuur draagt de verantwoordelijkheid voor het veiligheidsbeleid van Rotterdam. Het gemeentebestuur bestaat uit drie verschillende bestuursorganen, zijnde de gemeenteraad, de wethouders en de burgemeester. De gemeenteraad is volgens de Grondwet hoofd van de gemeente en treedt op als volksvertegenwoordiger, kadersteller en controleur van het college van burgemeester en wethouders (Gemeente Rotterdam, 2006a). De Raad is eveneens verantwoordelijk voor de benoeming van wethouders. Het college van burgemeester en wethouders (college van B&W) vormt het dagelijks bestuur van de gemeente, zij 'regeert'. Tevens voert zij landelijke regelingen in het kader van medebewind uit. Het college is een collegiaal orgaan, hetgeen betekent dat zij beslissingen gezamenlijk dient te nemen.

Wethouders zijn echter ieder verantwoordelijk voor een bepaalde portefeuille. Achteraf dient zij verantwoording af te leggen aan de Raad over het gevoerde beleid. De burgemeester wordt door de Kroon benoemd voor een periode van zes jaar en hij is voorzitter van de Gemeenteraad en het college van B&W. De burgemeester heeft specifieke bevoegdheden op het terrein van handhaving, openbare orde en veiligheid (De Jong&Michiels, 2004).

Het centrale gemeentebestuur richt zich met name op de hoofdlijnen en samenhang van het beleid. De deelgemeenten richten zich daarentegen op zaken die op wijk- en buurtniveau spelen. Zij hebben een eigen gekozen bestuur, de deelgemeenteraden. De deelgemeenteraad bestaat, afhankelijk van de grootte van de deelgemeente, uit 13 tot 25 leden. Zij kiest het dagelijks bestuur dat gevormd wordt door een voorzitter en (deelgemeente)wethouders (Gemeente Rotterdam, 2006b). Rotterdam telt 11 deelgemeenten, een centrumraad en een wijkraad in Pernis.

De gemeente- en deelgemeenteraad wordt om de vier jaar rechtstreeks gekozen door de Rotterdamse bevolking. In de gemeenteraad zijn 45 zetels te verdelen welke in de collegeperiode 2006-2010 verdeeld zijn over de volgende politieke partijen: PvdA, Leefbaar Rotterdam, CDA, SP, VVD, Groenlinks, ChristenUnie-SGP, D66. De coalitie in 2006 bestaat uit PvdA, CDA, VVD en Groenlinks. Het college van B&W bestaat naast de burgemeester uit acht wethouders die geleverd zijn door PvdA, CDA, VVD en Groenlinks.

De stedelijke regie van de veiligheid berust bij de Stuurgroep Veilig en is daarmee op het hoogste niveau verankerd. De Stuurgroep Veilig bestaat uit de burgemeester, de wethouder Volksgezondheid, Welzijn en Maatschappelijke Opvang, de wethouder Jeugd, Gezin en Onderwijs, de hoofdofficier van Justitie, de korpschef van de politie en de directeur Veiligheid en rapporteert aan het College (Directie Veiligheid, 2009a). In naam van het college van B&W stuurt de Stuurgroep het veiligheidsbeleid aan. De Stuurgroep besluit onder andere over de inzet van stadsmariniers en de inzet van het toezichtmodel. Daarnaast stuurt zij op realisatie van targets, de samenhang binnen het programma, knelpunten in de uitvoering en de voorwaarden voor een succesvolle aanpak (Programmabureau Veilig, 2006).

De Directie Veiligheid zorgt voor ambtelijke ondersteuning aan de Stuurgroep Veilig en is de ambtelijke spil in het Rotterdamse veiligheidsbeleid. De Directie Veiligheid is medio 2006 ontstaan door middel van een samenvoeging van de afdeling Openbare Orde en Veiligheid van de Bestuursdienst en het voormalige Programmabureau Veilig.

De deelgemeenten voeren de regie op decentraal niveau en zij hebben daartoe per wijk een wijkveiligheidsactieprogramma ontwikkeld. Middels de wijkveiligheidsactieprogramma's wordt getracht de wijkveiligheid te verbeteren.

## **2.2 Typering Rotterdams veiligheidsbeleid**

De gemeenteraadsverkiezingen van 2002 brachten veel beroering teweeg in de politiek. Leefbaar Rotterdam, opgericht door Pim Fortuyn, behaalde 17 zetels en kwam daarmee als nieuwe partij de gemeenteraad binnen (Marks&Van Sluis, 2007). Eén van de redenen voor deze overwinning is het feit dat de partij veiligheid tot speerpunt van het verkiezingsprogramma had gemaakt. Doordat Leefbaar Rotterdam in de periode 2002-2006 deel uit maakte van het dagelijks bestuur heeft zij haar stempel op het Rotterdams stadsbestuur kunnen drukken.

### *Ontwikkelingen in het Rotterdams veiligheidsbeleid*

Vanaf 2001 tekent zich een ware kentering af in het veiligheidsbeleid. De uitslag van de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2002 gaf aan dat Leefbaar Rotterdam de grootste partij werd in de Rotterdamse Raad (Tops, 2007). De Partij van de Arbeid (PvdA), die jarenlang het stadsbestuur heeft gedomineerd, verdwijnt daarmee uit het college van burgemeester en wethouders. Volgens velen is er niet zomaar sprake van een electorale verschuiving, maar is er meer aan de hand. De veranderingen zijn dermate ingrijpend dat gesproken kan worden van een bestuurlijke 'paradigmawisseling' (Tops, 2007). Veiligheid wordt een gemeentelijke topprioriteit, het wordt de primaire lens van waaruit het gemeentelijk handelen wordt benaderd. Een tweede kenmerk van het nieuwe paradigma is de nadruk op uitvoering en resultaten.

De paradigmawisseling gaat hand in hand met de opkomst van een nieuw bestuurlijk regime waarin de PvdA niet langer centraal staat (Tops, 2007). In dit nieuwe regime neemt burgemeester Opstelten een opvallende plaats in. Opstelten ontpopt zich als de onomstreden burgervader. Hij verschaft zich de legitimatie voor directe bemoeienis met de uitvoering van het veiligheidsbeleid, door zich persoonlijk te verbinden aan de targets van het nieuwe college. Hij geeft de garantie dat hij zal aftreden als doelstellingen niet worden behaald.

Er zijn een aantal ontwikkelingen die bijdroegen aan deze bestuurlijke prioritering, zoals de gemeenteraadsverkiezingen en de opkomst van Leefbaar Rotterdam, het ontstaan van een nieuw kabinet en de moord op Pim Fortuyn op 6 mei 2002 (Marks&Van Sluis, 2007). De maatschappelijke onvrede was groot en er was sprake van een zekere 'sense of urgency' die een koerswijziging mogelijk maakte. In 2001 vond een conferentie plaats in Kaatsheuvel over veiligheid en veiligheidsbeleid in Rotterdam. Tijdens de conferentie werd besloten de veiligheid en leefbaarheid structureel te verbeteren. Hiertoe werd het Vijfjarenactieprogramma 'Versterking veiligheid Rotterdam' opgesteld waarvan het hoofddoel als volgt werd omschreven: 'verbetering van de veiligheid in de wijken en de stad als geheel' (Marks&Van Sluis, 2007: 16).

Via een systematische, structurele en integrale aanpak moest de burger snel zichtbare resultaten zien. De aanpak omvat de gehele veiligheidsketen bestaande uit preventie, repressie en hulpverlening (Marks&Van Sluis, 2007). Speerpunten van de nieuwe veiligheidsaanpak werden wijkveiligheid, een stedelijke aanpak van drugs, geweld en jeugd en veiligheid, aanpak van de top 700 overlastgevende verslaafden, veelplegers van geweld en een

repressieve aanpak van overlastgevende en criminele jongeren. Een combinatie van een gebiedsgerichte en een persoonsgerichte aanpak kwam dus centraal te staan.

Het tweede kenmerk van het nieuwe paradigma komt tot uiting in de voorkeur van het college voor uitvoering boven beleid. Het college zet zich in voor meer ruimte voor uitvoerders en uitvoering (Van Ostaaijen&Tops, 2007). Het beleid wordt toegespitst op 'zero tolerance' en er komt een eind aan gedogen. Op het gebied van uitvoering is de aanstelling van stadsmariniers van belang. Zij dienen knelpunten in de uitvoering van het beleid op te lossen en zij functioneren buiten de officiële structuur van de ambtelijke organisatie om. Hun bevoegdheden zijn niet precies omschreven. De focus op uitvoering is niet alleen af te leiden aan de hand van dergelijke nieuwe uitvoeringsarrangementen, maar wordt ook zichtbaar in de taal en symboliek die men hanteert. Woorden als 'beleid' en 'visie' worden niet langer gebruikt. Het taalgebruik wordt wat steviger en is meer op actie geformuleerd dan in het verleden. Er is geen sprake van een 'veiligheidsbeleid', maar van een 'veiligheidsaanpak', het gaat niet om 'programma's', maar om 'actieprogramma's', er is geen sprake van een 'projectleider', maar van een 'stadsmarinier'. Er vindt eveneens een verandering plaats in de wijze waarop het bestuur functioneert. Het bestuur functioneert meer bedrijfsmatig; er worden korte en zakelijke vergaderingen gehouden, er is meer sprake van een raad van bestuur dan een politieke arena en er wordt afgerekend op targets (doelen).

Van Ostaaijen en Tops (2007) wijzen op de diverse uitvoeringsstrategieën die in dit kader worden gehanteerd. Ten eerste wordt een strategie ingezet die gericht is op strikte regeltoepassing en normhandhaving. Ten tweede wordt een strategie gebruikt die gericht is op de ontwikkeling van een methodische aanpak. Een derde uitvoeringsstrategie is gebaseerd op prestatiesturing. Ook kan een vierde strategie worden onderscheiden die omschreven kan worden als een ontwikkeling van ketens en netwerken. Samenwerking tussen verschillende uitvoeringsorganisaties is vaak nodig om bepaalde uitvoeringsactiviteiten vorm te kunnen geven en daarom wordt deze samenwerking in ketens en netwerken georganiseerd. De integrale aanpak die vorm kreeg in de collegeperiode 2002-2006 staat in contrast met de 'projectencarrousel' van voorheen, waarbij losse projecten werden georganiseerd waarvan de resultaten tegenvielen (Marks&Van Sluis, 2007).

In 2006 maakte Leefbaar Rotterdam duidelijk dat zij onder geen beding een coalitie zou vormen met de PvdA. Daardoor is het college in 2006 zonder Leefbaar Rotterdam samengesteld. Voor de collegeperiode 2006-2010 is wederom een Vijfjarenactieprogramma vastgesteld. Met het nieuwe Vijfjarenactieprogramma 'Samen werken aan veiligheid: voorkomen en handhaven' zet het college de geïnitieerde aanpak voort en op een aantal punten zullen verbeteringen worden doorgevoerd (Programmabureau Veilig, 2006). De repressieve aanpak wordt met kracht voortgezet en handhaving krijgt daarbij meer prioriteit. Tevens wordt zwaarder ingezet op een integrale aanpak van geweld door gemeente, politie en het Openbaar Ministerie (OM). Daarnaast wordt de persoonsgerichte aanpak verbreed met nieuwe doelgroepen en zal er meer aandacht besteed worden aan preventie en nazorg. De veiligheidsaanpak bestaat wederom uit een combinatie van gebiedsgerichte en persoonsgerichte maatregelen. De gebiedsgerichte aanpak is gericht op verbetering van de veiligheid in onveilige wijken. De deelgemeente dient de regie te voeren over de aanpak op wijkniveau. De persoonsgerichte aanpak richt zich op de belangrijkste dadergroepen en bestaat uit een op het individu toegesneden combinatie van strafrechtelijke maatregelen en hulpverlening en geschiedt in nauwe samenwerking tussen ketenpartners.



### 2.3 De persoonsgerichte aanpak

Eén van de instrumenten die in het kader van het veiligheidsbeleid wordt ingezet is de persoonsgerichte aanpak (PGA). De afdeling Personen van de Directie Veiligheid probeert samen met onder andere partners van de gemeente, politie en het Openbaar Ministerie, overlast en criminaliteit van personen in de buitenruimte tegen te gaan en te voorkomen (Directie Veiligheid, 2009b). De persoonsgerichte aanpak richt zich dan ook op die personen die verantwoordelijk zijn voor de meeste overlast en criminaliteit. De aanpak is op het individu toegesneden en bestaat uit een combinatie van strafrechtelijke maatregelen en/of hulpverlening in de vorm van zorg. Omwille van de aanpak vindt nauwe samenwerking plaats tussen verschillende ketenpartners. Tijdens een casusoverleg waaraan meerdere ketenpartners deelnemen wordt informatie over de persoon in kwestie uitgewisseld en wordt zodoende een traject op maat vastgesteld. De persoonsgerichte aanpak kan vanuit een vrijwillig kader of een justitieel kader worden gestart. In geval van een vrijwillig traject is de betrokkene bereid om mee te werken aan het oplossen van zijn probleem. In geval van een justitieel traject wordt een strafbaar feit aangegrepen om hulpverlening af te dwingen (SPAR, 2008).

Binnen de persoonsgerichte aanpak wordt prioriteit gegeven aan een aantal doelgroepen. Het betreft de doelgroepen verslaafden, dak- en thuislozen, veelplegers, geweldplegers en overlastgevende en criminele jongeren. Er worden diverse persoonsgerichte aanpakken onderscheiden, waaronder de PGA Volwassenen, de PGA Jeugd en de PGA geweld.

- PGA Volwassenen

De PGA volwassenen was in eerste instantie gericht op de top 700 van de meest overlastgevende en zorgmijdende verslaafden. De aanpak heeft zich inmiddels verbreed en momenteel behoren dan ook (zeer actieve) veelplegers, stelselmatige daders, geweldplegers en overlastgevers tot de PGA Volwassenen (Directie Veiligheid, 2009b). De doelstelling van de PGA is in het collegeprogramma 2006-2010 als volgt geformuleerd: “De persoonsgerichte aanpak van de meest overlastgevende en/of criminele verslaafden wordt voortgezet en verbreed naar veelplegers van geweld, criminele veelplegers en overlastgevende dak - en thuislozen. Per jaar worden 450 volwassenen in een PGA-traject geplaatst, waarvan 50% een jaar na uitstroom niet meer terugkeert in het traject”.

De aanpak die gericht is op volwassenen bestaat uit drie sporen:

- reïntegratie
- repressieve aanpak gericht op diegenen die overlast en criminaliteit blijven veroorzaken
- verblijf in een ‘longstay voorziening’ buiten de stad voor onbehandelbaren

Rotterdam investeert extra in maatschappelijke reïntegratie om recidive van veelplegers en overlastgevers na afloop van detentie of een hulpverleningsprogramma te voorkomen (Programmabureau Veilig, 2006). Uitbreiding van het aantal voorzieningen en maatregelen in het kader van nazorg is hierbij van belang.

- PGA Jeugd

Doelstelling van de PGA Jeugd is dat van 1500 jongeren tot 23 jaar, van wie is vastgesteld dat zij voor overlast zorgen, tenminste 90 procent in een PGA-traject zit (Directie Veiligheid, 2009b). De aanpak van overlastgevende jongeren wordt versterkt en dit geldt eveneens voor de preventie van overlast. Middels de PGA Jeugd wordt ingezet op een maximale benutting van de mogelijkheden van het strafrecht. Nazorg is hierbij cruciaal om herhaling van oud gedrag te voorkomen.

- PGA geweld

De PGA geweld is gericht op verdachten die voor tenminste drie geweldsdelicten zijn veroordeeld. In de regio Rotterdam-Rijnmond voldoen 850 geweldplegers aan deze criteria en van dit aantal dienen er in 2010 dan ook 500 te zijn opgenomen in een persoonsgerichte aanpak (Programmabureau Veilig, 2006). De aanpak kenmerkt zich door permanent toezicht. Permanent toezicht is noodzakelijk aangezien geweldplegers na behandeling of strafrechtelijke aanpak uit het oog verloren waren totdat zij wederom een strafbaar feit pleegden.

## **2.4 Nazorg**

In de vorige paragraaf is de term ‘nazorg’ meerdere keren de revue gepasseerd. Nazorg heeft betrekking op de zorg of hulpverlening die na detentie aansluitend wordt geleverd en is vaak onderdeel van de persoonsgerichte aanpak. Nazorg wordt aan alle ex-gedetineerden aangeboden, ook aan niet PGA’ers. Het doel van nazorg is reïntegratie van ex-gedetineerden in de samenleving, om zodoende te voorkomen dat zij terugvallen in oud gedrag na afloop van detentie of hulpverlening (Programmabureau Veilig, 2006). Nazorg wordt op een aantal leefgebieden verstrekt, te weten inkomen, dagbesteding, opleiding, arbeid, huisvesting, legitimatie en zorg. Per individu wordt op basis van een intake bekeken welke nazorg nodig is en vervolgens wordt een traject op maat vastgesteld. De gemeente Rotterdam verzorgt de nazorg voor alle ex-gedetineerden die legaal in Nederland verblijven, Rotterdambinding hebben en één of meerdere vragen hebben op de genoemde leefgebieden. Het criterium Rotterdambinding wil zeggen dat de betrokkene voorafgaand aan detentie in Rotterdam gewoond heeft of, indien de betrokkene geen vast woonadres had, in de laatste drie jaar minimaal twee jaar in Rotterdam ingeschreven moet hebben gestaan en/of bekend moet zijn bij Rotterdamse instellingen. Dit moet formeel aantoonbaar zijn.

### **2.4.1 Wettelijk kader nazorg**

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het regelen van nazorg voor ex-gedetineerden. Deze verantwoordelijkheid kent een wettelijke basis. In juni 2007 hebben Rijk en gemeenten afspraken gemaakt over nazorg aan alle ex-gedetineerden, welke zijn vastgelegd in het bestuursakkoord ‘Samen aan de slag’. In dit bestuursakkoord is bepaald dat gemeenten de verantwoordelijkheid voor de nazorg aan alle ex-gedetineerden op zich nemen.

De afspraken uit het bestuursakkoord worden nader uitgewerkt in het ‘Samenwerkingsmodel nazorg volwassen (ex-)gedetineerden gemeenten-Justitie’. Dit samenwerkingsmodel werd in juli 2009 getekend door de Staatssecretaris van Justitie en de voorzitter van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). De VNG (2009a: 5) geeft in de ‘Handreiking bij Samenwerkingsmodel Nazorg volwassen (ex-)gedetineerde burgers gemeenten-Justitie’ aan dat nazorg voor ex-gedetineerden een gedeelde zorg is voor het Rijk en de gemeenten. Vanuit het Rijk bezien is het verlenen van nazorg een goede methode om hoge recidivecijfers onder (ex)gedetineerden terug te dringen. Vanuit de gemeenten bezien zijn zij gebaat bij het terugdringen van overlast en het vergroten van de veiligheid.

In het Samenwerkingsmodel zijn de taken en verantwoordelijkheden van gemeenten en Justitie omtrent alle (ex-) gedetineerden op hoofdlijnen vastgelegd. De hoofddoelstelling van het samenwerkingsmodel luidt als volgt: “Het terugdringen van recidive en overlast door het vergroten van re-integratiemogelijkheden van (ex-)gedetineerde burgers middels een sluitende optimale nazorg op de primaire leefgebieden (huisvesting, inkomen/werk -inclusief scholing en dagbesteding-, schulden, zorg en identiteitsbewijs), waardoor de ex-gedetineerde in een positief stabiele situatie komt na detentie” (VNG, 2009b: 15).

Justitie is verantwoordelijk voor de activiteiten die binnen justitieel kader gericht zijn op reïntegratie. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de coördinatie van nazorg buiten het justitiële kader. Een persoonsgerichte en integrale aanpak staat centraal binnen het model.

#### **2.4.2 Procedure nazorg Rotterdam**

Gemeenten dienen aldus zorg te dragen voor de vormgeving van nazorgtrajecten voor ex-gedetineerden. Bij de vormgeving van de individuele trajecten wordt een standaardwerkwijze gevolgd. Aanmeldingen voor nazorg worden gedaan door de Medewerkers Maatschappelijke Dienstverlening (MMD'ers) van de Penitentiaire Inrichtingen waar de betreffende gedetineerden verblijven (Directie Veiligheid, 2009c). De MMD'ers stellen vast op welke leefgebieden nazorg nodig is. Zij dienen de gedetineerden binnen tien dagen na de start van detentie aan te melden bij de gemeenten. In Rotterdam worden de gedetineerden aangemeld bij het Veiligheidshuis Rotterdam. Het Veiligheidshuis controleert en registreert de gegevens en bekijkt vervolgens of de betrokkene in aanmerking komt voor nazorg vanuit de gemeente Rotterdam. Zij bekijkt in dit geval of de betrokkene voldoet aan de criteria die aan het begin van deze paragraaf werden genoemd. Ook wordt geverifieerd of de gedetineerde nazorgvragen heeft. Indien de betrokkene in aanmerking komt voor nazorg, bekijkt het Veiligheidshuis welke ketenpartner(s) ingeschakeld dient te worden. Voor vragen op het leefgebied zorg wordt de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD) ingezet. Deze bepaalt vervolgens welke zorginstelling de zorg gaat leveren. De dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid zet de vragen op alle overige leefgebieden uit binnen de eigen organisatie, de diensten en betrokken partners. De voortgang wordt in het gezamenlijk registratiesysteem gemeld en het Veiligheidshuis monitort op basis van dit systeem.

#### **2.5 Het Veiligheidshuis**

De persoonsgerichte aanpak en de nazorg zijn ondergebracht in het Veiligheidshuis Rotterdam. Voorheen werd het Rotterdamse Veiligheidshuis aangeduid met de naam 'SPAR' (Samenwerkingsverband Persoonsgerichte Aanpak Rotterdam). Per 1 januari 2009 heeft de gemeente Rotterdam de naam 'SPAR' echter veranderd in Veiligheidshuis. Op 6 juli 2009 werd, in aanwezigheid van de minister en staatssecretaris van Justitie, het Veiligheidshuis Rotterdam officieel geopend.

##### **2.5.1 Achtergrond ontwikkeling Veiligheidshuizen**

De oprichting van het Rotterdamse Veiligheidshuis sluit aan bij het kabinetsstreven om tot een landelijk dekkend netwerk van Veiligheidshuizen te komen. Het kabinet heeft in haar beleidsprogramma 'Samen werken, samen leven' aangegeven dat er Veiligheidshuizen moeten komen in de grotere steden (Ministerie van Justitie, 2009). De realisatie van Veiligheidshuizen moet een bijdrage leveren aan het behalen van de doelstelling om criminaliteit en overlast met 25 procent te reduceren in 2010 en recidive terug te dringen. In 2009 dient in dit kader sprake te zijn van een landelijk dekkend netwerk.

Een Veiligheidshuis is een samenwerkingsverband tussen verschillende partners uit de strafrechtketen, de bestuurlijke keten en de zorgketen. De onderlinge samenwerking is gericht op het terugdringen van criminaliteit, overlast en huiselijk geweld. De deelnemers leveren vanuit hun eigen taken en verantwoordelijkheden een bijdrage aan het Veiligheidshuis. Veiligheidshuizen zijn gericht op verschillende dadergroepen, zijnde meerderjarige veelplegers, jeugd (jeugdige veelplegers), daders van huiselijk geweld, ex-gedetineerden en overlastgevendende personen. Binnen de Veiligheidshuizen tracht men persoons-, gebieds- en probleemgericht te werk te gaan.

Volgens het Ministerie van Justitie (2009) voorzien deze samenwerkingsverbanden in de behoefte om criminaliteitsproblemen gezamenlijk aan te pakken. Zij geeft aan dat het behalen van de eigen doelstellingen van diverse organisaties dichterbij komt indien er samenwerking plaatsvindt. In het Veiligheidshuis werken de organisaties onder één dak samen aan opsporing, vervolging, berechting en hulpverlening. Door middel van deze samenwerking worden werkprocessen en bestaande taken van de betrokken partners op elkaar afgestemd, waardoor aldus de strafrechtketen, de bestuurlijke keten en de zorgketen beter op elkaar worden afgestemd. Voorbeelden van partners die met elkaar samenwerken in Veiligheidshuizen zijn gemeenten, politie, Openbaar Ministerie, Raad voor de Kinderbescherming, reclassering en welzijnsorganisaties.

Binnen het Veiligheidshuis vindt casusoverleg plaats tussen de verschillende partijen. Tijdens dit overleg wordt onder andere de persoonsgerichte aanpak besproken. Eveneens bestaat er een mogelijkheid om problemen gebieds- of probleemgericht aan te pakken.

Het is geenszins de bedoeling om Veiligheidshuizen op dezelfde wijze in te richten en/of een blauwdruk te geven voor wat betreft datgene wat ze zouden moeten doen (Ministerie van Justitie, 2009). Veiligheidshuizen dienen juist in te kunnen spelen op lokale problemen en lokale bestuursculturen. Om deze reden bestaan er dan ook lokaal verschillen tussen Veiligheidshuizen. Er bestaan onder andere verschillen als het gaat om de partners die deelnemen in het Veiligheidshuis, vooral bij gemeentelijke organisaties. Ook zijn er verschillen tussen de partners die deelnemen vanuit de Justitieketen.

### **2.5.2 Veiligheidshuis Rotterdam**

Het Rotterdamse Veiligheidshuis houdt zich bezig met de persoonsgerichte aanpak van de meest overlastgevende en criminele personen. Ook worden hier de nazorgtrajecten vormgegeven voor volwassenen en jeugdigen die uit detentie komen (Directie Veiligheid, 2009b). Op jaarbasis krijgen ongeveer 500 personen een persoonsgebonden aanpak. Tijdens een casusoverleg wordt iedere persoon besproken en wordt vervolgens een aanpak op maat samengesteld. Bij de vormgeving van de individuele aanpakken wordt rekening gehouden met de context van de persoon in kwestie (Huiselijk geweld.nl, 2009). Zo wordt bijvoorbeeld rekening gehouden met de gezinssituatie, opvoedingsaspecten, culturele factoren en de situatie op school. In het Veiligheidshuis vindt in dit kader een samenwerking plaats tussen gemeente (Directie Veiligheid, de GGD en Sociale Zaken en Werkgelegenheid), politie, Openbaar Ministerie, gevangeniswezen, reclassering en geestelijke gezondheidsinstellingen. Iedere partij heeft een eigen verantwoordelijkheid in de uitvoering van nazorg.

Taken van het Veiligheidshuis zijn het registreren en verifiëren van alle nazorgverzoeken van gedetineerde Rotterdammers. Jaarlijks worden er ongeveer 3000 verzoeken gedaan. Ook behoort de coördinatie en monitoring van de gemeentelijke nazorg aan alle ex-gedetineerden tot het takenpakket. Op jaarbasis worden er ongeveer 1500 personen in een nazorgtraject geplaatst.

De Directie Veiligheid regisseert, stuurt en coördineert diverse werkprocessen van het Veiligheidshuis.

### **3. THEORETISCH KADER**

Een objectief en wetenschappelijk onderzoek omvat zowel theoretische als empirische elementen. Om gedegen onderzoek te kunnen verrichten in de bestuurlijke praktijk, is het hebben van een theoretische focus van groot belang. In dit hoofdstuk wordt daarom een theoretisch kader gevormd dat opgebouwd is uit meerdere theoretische perspectieven. Deze perspectieven lijken op het eerste gezicht los van elkaar te staan. Zij verhouden zich echter op een bepaalde manier tot elkaar. De theoretische perspectieven zullen eerst afzonderlijk worden besproken. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk wordt de onderlinge samenhang toegelicht.

#### **3.1 Het burgemeestersambt**

Het burgemeesterschap in Nederland is voortdurend in ontwikkeling (Cachet, Daemen, Ringeling & Schaap, 2004). In de loop van de tijd is de formele positie van de burgemeester nauwelijks veranderd, terwijl de wijze van rekrutering, de inhoud van het ambt, de feitelijke positie van de burgemeester en het gemeentebestuur voortdurend in ontwikkeling zijn.

##### **3.1.1 Rollen van de burgemeester**

De burgemeester heeft meerdere rollen of functies. Cachet e.a. (2004) spreken in plaats van rollen van burgemeesters, van werkterreinen van burgemeesters. Zij onderscheiden de volgende vier werkterreinen:

- De burgemeester en de lokale gemeenschap
- De burgemeester en het lokale politiek-bestuurlijke systeem
- De burgemeester en de ambtelijke organisatie
- De burgemeester en de buitenlokale wereld

##### *De burgemeester en de lokale gemeenschap*

Het burgemeesterschap wordt dikwijls aangeduid met de traditionele term ‘burgervader’. ‘Burgervader’ verwijst naar de burgemeester als wijze bestuurder die toegankelijk is voor alle burgers, op enige afstand van de lokale politiek blijft en ervaren wordt als het hoofd van de gemeente (Cachet et al., 2004). Er kunnen eveneens meerdere verwijzingen naar dit traditionele beeld van de burgemeester worden aangetroffen in de bestuurswetenschappelijke rollencategorieën. De burgemeester wordt onder andere aangeduid als boegbeeld van de gemeente, ombudsman, vertrouwenspersoon, crisismanager, lintenknipper en als vertegenwoordiger van de burgermaatschappij.

In 2003 is de burgemeester nog steeds belangrijk als symbool van de gemeente. Hij treedt zowel in positieve als negatieve zin op als personificatie van de gemeente. Burgers stellen hoge eisen aan dit symbolische aspect van het burgemeesterschap, hetgeen scherp duidelijk wordt in geval van rampen of vermoedens van oneigenlijk gebruik van de burgemeesterspositie.

De burgemeester kan deze klassieke rol volgens sommigen spelen op grond van zijn onafhankelijke positie ten opzichte van de lokale politiek en, in minder mate, de lokale gemeenschap. De burgemeester staat in een goede positie om deze rol te spelen doordat hij benoemd is, veelal afkomstig is van buiten de gemeente en gewend is zich enigszins afstandelijk op te stellen tegenover de lokale partijpolitiek.

##### *De burgemeester en het lokale politiek-bestuurlijke systeem*

Op dit werkterrein speelt de burgemeester de voorzittersrol, hij symboliseert de eenheid van het college van Burgemeester en Wethouders (college van B&W), hij treedt op als teamleider en vertrouwenspersoon voor wethouders (Cachet et al., 2004). Veel burgemeesters voelen

zich in het bijzonder verantwoordelijk voor de kwaliteit en integriteit van het lokaal bestuur en de kwaliteit van het democratisch proces.

De burgemeester dient zich niet actief in te laten met lokale partijpolitiek, maar andersom bemoeit de partijpolitiek zich wel met de burgemeester. Voorvallen rond burgemeesters die het vertrouwen van de gemeenteraad verloren hadden illustreren dit. De positie van burgemeesters is de laatste jaren kwetsbaar geworden. In situaties waarin de burgemeester steeds meer bemoeienis krijgt met het lokale beleid, of uit hoofde van zijn rol op het gebied van openbare orde en veiligheid politieke gevoelige vraagstukken moet oplossen, wordt hij lokaal bestuurder en dus kwetsbaarder. In deze rollen kan de burgemeester immers een aanzienlijke invloed op het functioneren van de gemeente hebben.

Afstandelijke neutraliteit kan makkelijk verdwijnen door de betrokkenheid die burgemeesters voelen bij de gezamenlijk genomen beslissingen in het college van B&W. Cachet e.a. (2004) geven aan dat er voldoende argumenten zijn om vast te houden aan het beeld van de burgemeester die het 'boven de partijen staan' verzoent met een inhoudelijke en dus politieke betrokkenheid bij het lokale beleid.

Openbare orde en veiligheid is een kerntaak van burgemeesters die steeds meer tijd in beslag neemt en steeds meer aandacht vergt. Burgemeesters worden sterk afgerekend op het falen bij ernstige orde- en veiligheidskwesties.

De burgemeester speelt tevens een rol in het college van B&W (Cachet et al., 2004).

Enerzijds is hij een afstandelijke en algemene bestuurder die bij uitstek geschikt is om op te treden als teamleider en vertrouwenspersoon van wethouders. Anderzijds raakt hij steeds meer bij de lokale politiek betrokken. In het kader van de Wet dualisering, die in 2002 is ingevoerd, heeft de burgemeester een aantal bijzondere verantwoordelijkheden gekregen die hem in het midden van het lokale politieke debat kunnen brengen. Hij heeft onder meer een zorgplicht voor de eenheid van het collegebeleid, hij is bevoegd onderwerpen aan de agenda van de collegevergadering toe te voegen en hij mag een eigen voorstel in bespreking brengen tijdens deze vergadering.

#### *De burgemeester en de ambtelijke organisatie*

De burgemeester deelt de zorg voor de ambtelijke organisatie met de wethouders, welke aansprakelijk zijn voor de beleidsinhoudelijke aansturing van de organisatie, en met de gemeentesecretaris, het hoofd van de ambtelijke organisatie (Cachet et al., 2004). De burgemeester staat in een zeer nauwe relatie tot de gemeentesecretaris. Daarnaast is er sprake van een relatie tussen de burgemeester als voorzitter van de gemeenteraad en de griffie(r). De positie van de burgemeester ten opzichte van de ambtelijke organisatie kan ook in mindere formele termen worden gezien. De burgemeester wordt als symbool van de eenheid van beleid en het 'gezicht' van de gemeente voor burgers en (maatschappelijke) organisaties aangesproken op de kwaliteit van zijn 'bedrijf'. Om deze reden vragen reorganisatieprocessen bijzondere aandacht van de burgemeester.

Burgemeesters dienen vertrouwd en bekend te zijn met de ambtelijke organisatie. Alleen dan kan hij in crisissituaties een vanzelfsprekende 'ankerboei' zijn en effectief interveniëren.

#### *De burgemeester en de buitenlokale wereld*

De burgemeester ontwikkelt zich steeds meer tot lokaal bestuurder, tegelijkertijd neemt echter de noodzaak toe aandacht aan buitenlokale zaken te besteden (Cachet et al., 2004). Bijna alle Nederlandse gemeenten maken deel uit van verscheidene regionale samenwerkingsverbanden waarmee zij in de beleidsvoering rekening moeten houden. Daarnaast is het noodzakelijk om contacten te onderhouden met verschillende inspecties en ministeries. Hoewel ook wethouders, raadsleden en ambtenaren in dergelijke verbanden participeren, rekent de burgemeester deze bovenlokale activiteiten tot zijn taak. Als gevolg van een dergelijke taak

moet de burgemeester tussen verschillende loyaliteiten balanceren. Enerzijds wil hij een betrouwbare medespeler van zijn collegae in het regionaal bestuur, waardoor hij het spel van schikken en plooiën mee wil spelen, ook al heeft dit gevolg dat hij niet altijd het maximale resultaat voor zijn eigen gemeente behaalt. Anderzijds wil hij ook op lokaal niveau geloofwaardig blijven. Deze dubbele loyaliteit is met name waar te nemen op het terrein van openbare orde en veiligheid.

Bij de selectie van burgemeesters speelt de externe oriëntatie van de kandidaat een belangrijke rol (Cachet et al., 2004). Van de nieuwe burgemeester wordt verwacht dat hij de belangen van de gemeente goed weet te behartigen in Den Haag. Vanzelfsprekend wordt dan ook van de burgemeester verwacht dat hij, na benoeming, de ‘ambassadeursrol’ blijft spelen. Als gevolg hiervan verkeert de burgemeester regelmatig buiten de gemeente, zowel voor belangenbehartiging als voor het in stand houden van zijn netwerk.

### **3.1.2 Rolconflicten**

In de rollen van de burgemeester doen zich verschillende spanningen voor. Een spanning in de rol van de burgemeester waarop gewezen wordt, is de spagaatpositie van de burgemeester als gevolg van de dualisering in het lokaal bestuur. In het dualistisch bestel is de burgemeester zowel voorzitter van het college van Burgemeester en Wethouders als van de gemeenteraad, die sterker dan voorheen de taak heeft het college van B&W te controleren (Cachet et al., 2004). Ook wordt van de burgemeester verwacht soms afstandelijk, maar soms ook sterk betrokken bij de gemeente te zijn. Eveneens wordt van de burgemeester in zijn rol als ‘ambassadeur’ verlangd dat hij buiten de gemeente belangen behartigt, terwijl velen ook lokale zichtbaarheid van de burgemeester verlangen.

Daarnaast wordt er van de burgemeester verwacht dat hij boven de politieke partijen staat, maar bij zijn benoeming wordt wel degelijk rekening gehouden met zijn politieke voorkeur en de politieke voorkeuren in de gemeente. Hoewel hij boven de politiek dient te staan, dient hij tevens beleidsrijke portefeuilles te beheren. De burgemeester heeft eigen bevoegdheden, maar dient over deze bevoegdheden verantwoording af te leggen in de gemeenteraad waardoor hij het vertrouwen van de raad zou kunnen verliezen.

De benoeming van burgemeesters wordt veelal gezien als een bijdrage aan de stabiliserende en verbindende rol die veel burgemeesters spelen in het lokaal bestuur. De burgemeester staat immers boven de politieke partijen.

Ook geeft de burgemeester leiding aan een team van relatief zelfstandig opererende wethouders, maar als symbool van de eenheid van beleid, is hij eveneens het aambeeld waarop de hamer van de publieke opinie neerkomt in situaties van crisis en conflict, of de laatste hoop voor burgers en organisaties.

### **3.1.3 Ontwikkelingen in het burgemeestersambt**

In de loop der tijd zijn diverse veranderingen opgetreden in de rol en het functioneren van burgemeesters. Halverwege de 19<sup>e</sup> eeuw was de burgemeester de centrale figuur in de gemeente. Hij was de enige voltijds bestuurder en was belast met taken zoals openbare orde, terwijl gemeenten weinig andere taken hadden (Cachet et al., 2004). In de tweede helft van de 19<sup>e</sup> eeuw veranderde de positie van de burgemeester. Als gevolg van de opkomst van sterke wethouders en de politisering in het lokaal bestuur, werd de burgemeester meer een bemiddelaar en burgervader in plaats van een centrale bestuurder.

In de jaren zestig van de 20<sup>e</sup> eeuw werd het takenpakket van burgemeesters in veel gemeenten teruggebracht tot de wettelijke taken, waaronder openbare orde en veiligheid. Tevens werd in de gemeentewet een vertrouwensregel opgenomen voor de relatie tussen burgemeester en gemeenteraad. Hoewel de gemeenteraad de burgemeester formeel gezien niet kan afzetten, kan hij een burgemeester waarin de raad geen vertrouwen meer heeft, wel voordragen voor

ontslag. De meest recente ontwikkeling in het burgemeesterambt is de uitbreiding van het takenpakket van de burgemeester met nieuwe taken als gevolg van het dualisme.

Cachet (2003, 2004) maakt onderscheid tussen de formele en feitelijke positie van de burgemeester. De formele positie heeft betrekking op de formele ordening van het bestuur, hetgeen vooral het terrein van het staats- en bestuursrecht is. De feitelijke positie heeft betrekking op de bestuurspraktijk.

#### *Formele positie van de burgemeester*

De burgemeester wordt door de Kroon benoemd voor een periode van zes jaar en is naast de gemeenteraad en het college van Burgemeester en Wethouders één van de drie gemeentelijke bestuursorganen (Cachet, 2003). De burgemeester is voorzitter van de gemeenteraad en kan aan de beraadslagingen deelnemen. Tevens is hij voorzitter en lid van het college van B&W. Hij heeft stemrecht binnen het college van B&W, terwijl dit in de gemeenteraad niet het geval is. De burgemeester heeft eigen bevoegdheden die van oudsher vooral orde en veiligheid betreffen.

De formele positie wordt grotendeels in de Gemeentewet geregeld. Vele bevoegdheden van de burgemeester zijn in de loop van de tijd nader uitgewerkt in wetten als de Politiewet, de Wet bijzondere opnemings in psychiatrische ziekenhuizen en de Brandweerwet.

In de loop van de tijd is er weinig veranderd in de formele positie van de burgemeester (Cachet, 2003). Sinds de jaren zestig van de vorige eeuw hebben slechts een aantal veranderingen plaatsgevonden. Een eerste verandering in de formele positie heeft betrekking op de ingestelde verantwoordingsplicht van de burgemeester aan de gemeenteraad ten aanzien van het door hem zelfstandig gevoerde beleid. De verantwoordingsplicht was het gevolg van de ernstige ordeproblemen die zich in de tweede helft van de jaren zestig van de vorige eeuw voordeden. Een tweede verandering, die eveneens het gevolg was van de ordeproblemen, is de opname van het driehoeksoverleg tussen burgemeester, korpschef van de politie en officier van Justitie in de Politiewet.

De toenemende complexiteit en schaalvergroting op het gebied van veiligheid en handhaving, hebben er in de afgelopen jaren toe geleid dat een steeds groter deel van de bevoegdheden van burgemeesters binnen het kader van wetten als de Politiewet en de Brandweerwet worden uitgeoefend. Eveneens is de beleidscoördinerende rol van de burgemeester beperkt versterkt als gevolg van de vorige herziening van de Gemeentewet. De Wet dualisering gemeentebestuur, die in 2002 inwerking trad, heeft ook een aantal wijzigingen doorgevoerd in de formele positie van de burgemeester. De belangrijkste veranderingen hebben betrekking op de vergaande uitbouw van artikel 170 van de Gemeentewet tot een algemene proces- en kwaliteitsborgende rol van de burgemeester, een (beperkte) rol van de burgemeester in collegeonderhandelingen en de extra bevoegdheden die burgemeesters krijgen binnen het college van B&W. De openbare orde bevoegdheden van de burgemeester zijn recent uitgebreid onder meer ten behoeve van het sluiten van drugspanen, bestuurlijke ophouding en preventief fouilleren.

#### *Feitelijke positie van de burgemeester*

De feitelijke positie van de burgemeester wijkt sterk af van de formele positie van de burgemeester (Cachet, 2003; Cachet et al., 2004). De burgemeester is een lokale bestuurder bij uitstek, hoewel de aanstellingswijze anders doet vermoeden. Burgemeesters ervaren dit ook zelf zo en zien zich “toch voornamelijk als vertegenwoordigers van de lokale gemeenschap” (Elzinga in Cachet et al., 2004: 50). De burgemeester is ook voor burgers de meest zichtbare lokale bestuurder en in de beleving ook de meest machtige bestuurder.



De benoeming van de burgemeester is een politieke beslissing. Burgemeesters slagen erin boven de partijen te staan, ondanks dat zij niet politiek kleurloos zijn. Dit beeld wordt gedeeld door burgers en wethouders en raadsleden in alle gemeenten, ongeacht de grootte van de gemeente (Elzinga in Cachet et al., 2004: 50). De benoeming van de burgemeester door de Kroon suggereert een beperkte lokale invloed op de benoeming. De invloed van de gemeenteraad op de burgemeestersbenoeming is echter in de loop van de tijd gestaag toegenomen, ondanks dat landelijke politieke overwegingen nog steeds een rol spelen (Cachet, 2003).

De macht en invloed van de burgemeester is vooral lokaal bepaald (Cachet, 2003; Cachet et al., 2004). Wat de burgemeester feitelijk doet wordt in sterke mate beïnvloed door lokale politieke en bestuurlijke factoren en in beperkte mate door de aanstellingswijze. De feitelijke portefeuille kan worden omschreven als ‘wettelijk plus’. Naast taken op het gebied van algemeen bestuur, orde en veiligheid bestaat de portefeuille ook uit taken als burgerzaken, voorlichting en samenwerking (Elzinga in Cachet et al., 2004). De macht en invloed van de burgemeester zijn in hoge mate afhankelijk van de ruimte die collegepartijen hem laten (Cachet et al., 2004). Dit geldt voor de omvang van zijn portefeuille, de rol die hij speelt bij de collegevorming en het daaronder liggende programma-akkoord.

De lokale context en de eigen creativiteit bepalen de rol die de burgemeester speelt sterker dan het wettelijke kader (Cachet, 2003; Cachet et al., 2004). De burgemeester geniet een aanzienlijke vrijheid om de rollen die hij speelt in te vullen. Hoewel de keuze niet geheel vrij is, aangezien de traditionele rol van burgervader beter past in een kleinere gemeente, is de keuze ook niet volledig gebonden. De burgemeester heeft de keuze uit diverse rolmodellen, zoals burgervader of professioneel bestuurder, de eerste onder zijn gelijken of dé gemeentelijke bestuurder, ombudsman of superambtenaar of de probleemoplosser bij uitstek (Cachet, 2003; Cachet et al., 2004). Het Ministerie van Justitie (2009) noemt daarnaast de rol van ambassadeur (de burgemeester draagt trots op de gemeente uit, haalt iets binnen voor de gemeente), de rol van ‘boeman’ (de burgemeester die hard optreedt uit hoofde van de bevoegdheden in het kader van openbare orde), vertrouwenspersoon en constructieve partner (in de driehoek en het regionale college). Ook kan hij kiezen voor de rol van ‘local’, waarbij hij het bestuur thuis (re)organiseert, of de rol van ‘cosmopolitan’, waarbij hij bedrijven in het buitenland werft of zijn tijd in Den Haag doorbrengt om het landelijk beleid in een voor de gemeente gunstige richting te beïnvloeden. Hoewel de burgemeester ook binnen zijn wettelijke taken een aanzienlijke beleidsvrijheid heeft, is de feitelijke vrijheid om eigen beleid te voeren de afgelopen jaren niet groter geworden. Ten eerste is de wettelijke regelgeving op het gebied van politie, orde en veiligheid sterk in omvang en complexiteit toegenomen. Ook zijn de organisaties waarmee de burgemeester taken moet uitvoeren in hoge mate geregionaliseerd, waardoor sturingsmogelijkheden kleiner worden. Daarnaast is de politieke aandacht voor veiligheid toegenomen waardoor ook de politieke inkadering van het veiligheidsbeleid stringenter is geworden.

### **3.2 Recht**

Voor de naleving van gestelde rechtsnormen staan de overheid verschillende instrumenten/bevoegdheden ter beschikking die afkomstig zijn uit verschillende rechtsgebieden (Muller et al., 2007). De rechtsorde kan zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk worden gehandhaafd. Onder strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde wordt verstaan: “het optreden dat primair gericht is op het daadwerkelijk voorkomen, opsporen, beëindigen, vervolgen en berechten van strafbare feiten, alsmede de tenuitvoerlegging van beslissingen van de rechter en het Openbaar Ministerie in strafzaken” (Muller et al., 2007: 19). Strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde vindt onder gezag van het Openbaar Ministerie plaats. Onder bestuursrechtelijke handhaving wordt enerzijds “de

handhaving van de openbare orde” verstaan en anderzijds “het uitoefenen van toezicht op de naleving van publiekrechtelijke voorschriften door daartoe aangewezen toezichthouders en het opleggen en effectueren van bestuursrechtelijke sancties door daartoe aangewezen bestuursorganen” (Muller et al., 2007: 19).

### **3.2.1 Verhouding bestuurs- en strafrecht**

Het onderscheid tussen het bestuursrecht en het strafrecht is historisch gegroeid als gevolg van een verschil in ontwikkeling, een verschil in actoren en een verschil in doel (Muller et al., 2007). Het bestuurs- en strafrecht zijn de laatste tijd echter meer verstrengeld geraakt.

Het bestuursrecht is gericht op het realiseren van bestuursdoelen. Dit recht wordt gekenmerkt door een actieve bemoeienis door het bestuur ter behartiging van het algemeen belang (de instrumentele functie) en de mogelijkheden tot rechtsbescherming voor de burgers (de waarborgfunctie) die daarmee samenhangen. Een handhavingstaak en bestuurlijke sancties die het realiseren van bestuursdoelen ondersteunen passen hierbij. In het bestuursrecht ligt de nadruk op preventieve handhaving, het voorkomen van openbare ordeverstoringen en van (verdere) overtredingen. Er kan bestuursrechtelijk toezicht worden uitgeoefend zonder dat er sprake is van verdenking van een strafbaar feit. De burgemeester is al bij ernstige vrees voor het ontstaan van ordeverstoringen bevoegd bevelen te geven die nodig zijn voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Tevens is hij bevoegd om overtredingen van voorschriften die betrekking hebben op de openbare orde te beletten.

In geval van bestrijding van overlast en terrorisme in het publieke domein maakt de overheid gebruik van strafrecht. Het strafrecht is het sanctierecht bij uitstek (Muller et al., 2007). Het treedt in werking als reactie op een eerdere overtreding van een norm. Het strafrecht tracht, door het toevoegen van leed, de inbreuk op rechtsorde die door de normovertreding is ontstaan, weer te compenseren (De Haan, Drupsteen&Fernhout, 2001).

Het strafrecht ondersteunt van oudsher het bestuursrecht, door het strafbaar stellen van overtredingen van bestuursrechtelijke normen, maar het bestuursrecht ondersteunt ook het strafrecht (Muller et al., 2007). Het bestuursrecht wordt al dan niet direct ingezet om strafbare feiten en terrorisme te bestrijden. Ten eerste zullen maatregelen ter handhaving van de openbare orde, het voorkomen van wanordelijkheden en de beperking van gevaar veelal het voorkomen van strafbare feiten tot gevolg hebben. Ten tweede kan bestuursrecht worden ingezet als alternatief voor het strafrecht. Bestuursrecht kan ingezet worden indien overtredingen makkelijk zijn vast te stellen, er geen behoefte is aan een opsporingsfase met daarbij horende dwangmiddelen en opsporingsbevoegdheden en er geen zware straffen nodig zijn. Bestuursrecht kan ten derde worden ingezet in een fase waarin strafrecht nog niet kan worden ingezet. In de fase voordat het strafrecht kan worden ingezet, kunnen maatregelen worden getroffen die gericht zijn op het voorkomen van openbare ordeverstoringen, criminaliteit en terrorisme. Ten vierde kunnen bestuurlijke maatregelen ter ondersteuning van het strafrecht worden onderscheiden die vaak een dubbel karakter hebben. Het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied door de burgemeester is hier een voorbeeld van. Deze bestuurlijke maatregel is eveneens een voorwaarde voor het toepassen van strafrecht. Met de aanwijzing van een dergelijk gebied wordt een strafrechtelijk regime in het leven geroepen; de Officier van Justitie is in het gebied bevoegd iedereen preventief door de politie te laten fouilleren op wapens.

### **3.2.2 Functies van bestuursrecht**

Het bestuursrecht vervult drie functies ten opzichte van het openbaar bestuur, zijnde een instrumentele functie, een waarborgfunctie en een legitimerende functie (De Haan et al., 2001).

De legitimerende functie van bestuursrecht kan beschouwd worden als de meest algemene. Het bestuur zou niet gerechtigd zijn om op te treden zonder bestuursrechtelijke regelgeving. De legitimerende functie komt specifiek tot uiting in het in het leven roepen van bestuursorganen, het toekennen van bestuursbevoegdheden en het regelen van besluitvormingsprocedures. Deze functie houdt direct verband met het rechtsstatelijke beginsel van de wetmatigheid van bestuur - het legaliteitsbeginsel - . Het legaliteitsbeginsel is de eerste regel die ten grondslag ligt aan ons wettelijke systeem en onze staatsrechtelijke praktijk (Belinfante&De Reede, 2005). Het legaliteitsbeginsel luidt als volgt: “geen bevoegdheid zonder grondslag in wet of Grondwet” (Belinfante&De Reede, 2005: 8). Deze grondregel voorkomt dat de overheid dwangmaatregelen kan ondernemen zonder voorafgaande autorisatie door de volksvertegenwoordiging. Bevoegdheden van de rechterlijke macht en het bestuur berusten steeds op een wettelijke grondslag. Deze regel heeft nog een extra betekenis voor het bestuur. Overheidshandelingen die in strijd zijn met de wet, behoren in beginsel vatbaar te zijn voor ingrijpen door een controlerend orgaan, hetgeen in Nederland ook het geval is.

De instrumentele benadering ziet het recht als middel om bepaalde doeleinden te bereiken . (De Haan et al., 2001). Daarbij wordt gewezen op het feit dat het om een bijzonder middel gaat. Te realiseren doeleinden worden nagestreefd door middel van het formuleren van regels met een normatief karakter. Regels met een normatief karakter zijn in een bepaalde mate dwingend en anderzijds moeten zij voldoen aan eisen van recht en rechtvaardigheid. De instrumentele functie van bestuursrecht wijst op de diverse wetten die in meer of mindere mate een instrumenteel karakter dragen Deze wetten bieden vooral juridische instrumenten waarmee het overheidsbeleid kan worden vastgesteld en ten uitvoer kan worden gebracht. In dit geval legitimeert en normeert het recht het beleid en voorziet het tevens van instrumenten. De Haan e.a. (2001) onderscheiden nog een derde functie van bestuursrecht, te weten de waarborgfunctie. Doordat het bestuursoptreden bestuursrechtelijk is genormeerd, wordt de rechtspositie van de burger ten opzichte van het bestuur gewaarborgd. Het bestuursoptreden is zowel materieel als procedureel gebonden aan rechtsregels. Deze rechtsregels verschaffen eveneens genormeerde bevoegdheden op grond waarvan het bestuur mag handelen. Op deze wijze is de rechtspositie van de burger ten opzichte van de overheid gewaarborgd. Rechtsregels garanderen de rechten van burgers en bakenen de verplichtingen ten opzichte van de overheid af. De waarborging van de rechtspositie van de burger vormt het achterliggende motief van de rechtsstaatgedachte en het daarmee verband houdende beginsel van de wetmatigheid van bestuur. De burger wordt beschermd tegen willekeur doordat het optreden van het bestuur gebonden is aan rechtsregels en een wettelijke grondslag vereist is.

### **3.3 Netwerkperspectief**

Het gebruik van het netwerkconcept in de beleidswetenschap dateert van het begin van de jaren zeventig van de vorige eeuw (Klijn&Koppenjan, 1999). Zowel in implementatiestudies als in de literatuur over intergouvernementele relaties wordt het concept gebruikt om relatiepatronen tussen organisaties in kaart te brengen en om de invloed van deze relatiepatronen op beleidsprocessen vast te stellen. In het netwerkperspectief worden twee theoretische scholen met elkaar verbonden. Het netwerkperspectief is enerzijds gebaseerd op een interactieve beleidsbenadering in de beleidswetenschap. Anderzijds wordt voortgebouwd op inzichten uit de interorganisatie theorie.

Multi-actor benaderingen kennen een lange traditie in de beleidswetenschap (Klijn&Koppenjan, 1999). Hoewel rationele benaderingen gedurende lange tijd dominant waren, werd de term ‘arena’ al in 1950 door Lasswell gebruikt. Met deze term verwijst hij naar een benadering waarin beleid gezien wordt als het resultaat van een reeks van interacties. De beleidswetenschap werd echter tot de jaren zeventig van de vorige eeuw gedomineerd door benaderingen die beleid en beleidsprocessen zien als (rationele) keuzeprocessen waarbij de gekozen doelen worden geïmplementeerd. In het begin van jaren zeventig doet de procesbenadering zijn intrede. Deze benadering past goed bij de tot dan toe weinig bekende multi-actor traditie en vormt tevens een breuk met de in die tijd dominante benaderingen. Binnen de procesbenadering kunnen verschillende theoretische modellen worden onderscheiden. In deze modellen wordt beleid gezien als het resultaat van interactie tussen een veelheid aan actoren. Beleidsprocessen worden gekenmerkt door conflicterende belangen en probleemdefinities zijn dynamisch en onvoorspelbaar. De beleidsnetwerkbenadering bouwt voort op de procesbenadering; ook in deze benadering wordt de aandacht gericht op interactieprocessen tussen afhankelijke actoren en de complexiteit van doeleinden en strategieën die hier het gevolg van is. Een belangrijk verschil met de procesbenadering is het feit dat de netwerkbenadering meer aandacht schenkt aan de institutionele context waarbinnen complexe interacties over beleid plaatsvinden. Netwerkteoretici laten zich inspireren door de interorganisatietheorie om zodoende de institutionele context van interactieprocessen rondom beleid verder uit te werken. Centraal uitgangspunt van de interorganisatiebenadering is dat de omgeving van organisaties uit andere organisaties bestaat. Een organisatie heeft middelen van andere organisaties nodig om te kunnen overleven. Om deze reden gaan organisaties ruilrelaties met elkaar aan, waardoor een netwerk van wederzijds afhankelijke actoren ontstaat.

De beleidsnetwerkbenadering veronderstelt dat actoren van elkaar afhankelijk zijn (Klijn&Koppenjan in Abma&in ’t Veld, 2001). Actoren kunnen hun doeleinden niet bereiken zonder middelen die in het bezit zijn van andere actoren. Hierdoor ontstaan interactiepatronen tussen actoren rondom beleidsproblemen en clusters van middelen. Deze patronen krijgen een duurzaam karakter doordat middelen in beperkte mate substitueerbaar zijn. Er ontstaan regels die het gedrag van actoren gaan reguleren en middelenverdelingen die interacties binnen netwerken beïnvloeden. Klijn en Koppenjan (in Abma&in ’t Veld, 2001: 181) omschrijven de aldus ontstane beleidsnetwerken als “min of meer duurzame patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren die zich vormen en in stand gehouden worden rondom beleidsproblemen en/of clusters van middelen”.

Binnen netwerken vinden reeksen van interacties plaats rondom beleidsonderwerpen, welke als spelen kunnen worden aangeduid (Rhodes, 1981; Klijn, 1996; Scharpf, 1997 in Abma& in ’t Veld 2001 ). Veelal zijn niet alle actoren van het netwerk betrokken bij de beleidsspelen. Alleen die actoren waarvan in het spel belangen geraakt worden laten zich activeren in het spel. De positie van spelers in de verschillende beleidsspelen wordt zowel bepaald door hun plaats binnen het netwerk als door hun strategisch handelen binnen het spel. Actoren moeten strategisch handelen om de gegeven afhankelijkheden in het spel te hanteren, zodat ze voor henzelf interessante doeleinden kunnen bereiken. Actoren hebben een eigen perceptie ten aanzien van de aard van het probleem, de gewenste oplossingen en de andere actoren in het netwerk. Actoren kiezen op basis van die percepties hun strategieën in het spel. In de beleidsnetwerkbenadering staat het samenwerkingsprobleem centraal (Klijn&Koppenjan in Abma&in ’t Veld, 2001). De benadering gaat ervan uit dat beleid, gezien de afhankelijkheid van actoren van elkaars middelen, alleen tot stand komt als actoren hun middelen daadwerkelijk beschikbaar stellen. Verklaringen voor successen en falen van beleidsprocessen worden dan ook met name gezocht in het onvermogen om tot samenwerking

te komen. Actoren moeten samenwerken om gezamenlijk bevredigende uitkomsten te bereiken (Klijn&Koppenjan in Abma&in 't Veld, 2001). Ondanks dat er sprake is van duurzame afhankelijkheden is dit niet altijd eenvoudig, aangezien zich conflicten kunnen voordoen over bijvoorbeeld kosten en baten van een oplossing. Er is sprake van een spanning tussen afhankelijkheid en verscheidenheid aan doelen en belangen. Ondanks dat deze spanning in meer of mindere mate gereguleerd kan worden door regels en middelenverdeling in het netwerk, spelen beleidsprocessen en beleid zich af binnen dit spanningsveld. Samenwerking en afstemming komen veelal niet vanzelf tot stand waardoor sturing binnen netwerken noodzakelijk is. Sturingsstrategieën, ook wel netwerkmanagement genoemd, zijn erop gericht de samenwerking tussen actoren te bevorderen (O'Toole, 1988; Kickert, Klijn&Koppenjan, 1997 in Abma&in 't Veld, 2001). Er wordt verondersteld dat bevredigende uitkomsten tussen de actoren vaak niet mogelijk zullen zijn zonder netwerkmanagement.

### **3.4 Informatisering in het openbaar bestuur**

In de huidige samenleving is sprake van een ontwikkeling van maatschappelijke fragmentatie, arbeidsdeling en specialisatie (Lips, Bekkers&Zuurmond, 2005). Anderzijds is sprake van een ontwikkeling van toenemende wederzijdse afhankelijkheid en vervlechting. Rondom maatschappelijke problemen kan een netwerk van publieke en private partijen worden waargenomen met specialistische taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Enerzijds proberen deze partijen hun eigen belangen, positie en domein veilig te stellen. Dit geldt eveneens voor de informatiedomeinen die in het geding zijn. Anderzijds zijn deze partijen, gezien de wederzijdse afhankelijkheid, tot elkaar veroordeeld en bestaat zodoende behoefte aan samenwerking, coördinatie en overleg. De behoefte aan informatiedeling over organisatiegrenzen heen neemt daardoor toe. Eveneens is sprake van een ontwikkeling naar meer functionele en territoriale decentralisatie. Daarbij wordt gestreefd naar een aanpak van maatschappelijke problemen op dat bestuursniveau waarop deze zich vooral voordoen.

#### **3.4.1 Organisaties en grensvervaging**

De uitvoering van wet- en regelgeving en het leveren van bepaalde publieke diensten, zet een web aan informatierelaties met andere publieke, semi-publieke of private organisaties in gang (Bekkers&Homburg in Lips, Bekkers&Zuurmond, 2005). ICT speelt veelal een belangrijke rol in de ondersteuning van deze informatierelaties. Informatisering van informatierelaties heeft invloed op de wijze waarop overheidsorganisaties omgaan met andere organisaties in hun omgeving. Informatie-uitwisseling tussen organisaties is niet louter een technische aangelegenheid. Het aangaan van een informatierelatie is ook het aangaan van een bestuurlijke relatie die moet worden gemanaged. Eveneens heeft informatie-uitwisseling tussen organisaties consequenties voor de taken van organisaties en de wijze waarop hun processen zijn georganiseerd. Organisatiegrenzen die oorspronkelijk de afbakening vormen tussen de organisatie en de omgeving veranderen als gevolg van het gebruik van ICT.

Het uitwisselen van informatie over organisatiegrenzen heen is geen neutrale activiteit (Bekkers&Homburg in Lips, Bekkers&Zuurmond, 2005). De vormgeving van informatierelaties kan worden gezien als een arena waarin macht wordt aangewend en uitgeoefend om zodoende posities van organisaties te verbeteren ten opzichte van andere organisaties. Bestuurlijke verhoudingen tussen organisaties kunnen als gevolg van informatie-uitwisseling veranderen. De mate waarin de verhoudingen veranderen, is afhankelijk van de mate waarin afspraken over de informatie-uitwisseling zijn geformaliseerd in informatieprotocollen en –statuten. Het betreft hier met name de afspraken over de uit te wisselen gegevens. Protocollering houdt het ontwikkelen van gedragsovereenkomsten in. Onder protocollering kunnen de ontwikkeling van protocollen, richtlijnen, standaarden en

gedragsregels vallen. De instructies kunnen bij deze vormen van protocollering meer of minder precies, of meer of minder gestructureerd en gedetailleerd zijn (Berg in Huitsing, 2007: 20).

Ten behoeve van informatie-uitwisseling kunnen onder meer afspraken worden gemaakt over de definitie van het begrip, de wijze van aanlevering en de frequentie van uitwisseling van gegevens (Bekkers&Homburg in Lips, Bekkers&Zuurmond, 2005). Enerzijds geldt dat een betrouwbare en voorspelbare beleidsuitvoering gebaat is bij gedetailleerde en geformaliseerde afspraken. In samenwerkingsrelaties zoals netwerken en ketens maakt protocollering activiteiten, prestaties en rollen van partners voorspelbaar, hetgeen voor meer vertrouwen en efficiëntie in de samenwerkingsrelatie zorgt (Van Duivenboden in Huitsing, 2007: 20).

Anderzijds kan standaardisatie en formalisatie een afgedwongen situatie tot gevolg hebben (Bekkers&Homburg in Lips, Bekkers&Zuurmond, 2005). Naarmate er meer wordt gestandaardiseerd en geformaliseerd, worden organisaties vaak gedwongen om hun eigen historisch gegroeide informatiedomeinen aan te passen aan de wensen van een samenwerkingspartner. Bij informatie-uitwisseling tussen organisaties is dan ook sprake van een kwetsbare balans tussen samenwerking en conflict, aangezien vrijwel altijd bepaalde vanzelfsprekendheden en posities in het geding komen.

De oplossing bij het organiseren van informatie-uitwisseling wordt vaak gezocht in het streven naar integratie; er wordt getracht zoveel mogelijk van de gegevens die worden uitgewisseld, te standaardiseren en vast te leggen in informatieprotocollen en –statuten (Bekkers&Homburg in Lips, Bekkers&Zuurmond, 2005: 331). Een veelgehoord bezwaar ten aanzien van integratie is het bezwaar dat organisaties gebonden en beperkt worden in hun autonomie door vergaande afspraken. De praktijk wijst uit dat een minimale vorm van afstemming over de uit te wisselen gegevens veelal voldoende is om tegemoet te komen aan de informatiebehoefte van organisaties, zonder dat hun autonomie te veel wordt aangetast. Bij het maken van afspraken over informatie-uitwisseling over organisatiegrenzen heen, geldt in principe dat het vooral gaat om het opstellen van spel- en gedragsregels, eventueel aangevuld met de minimaal noodzakelijke afspraken over definities van gegevens. In de praktijk is het van belang niet meer taken bij organisaties weg te halen dan nodig is.

Organisatiegrenzen kunnen door de inzet van ICT zowel van richting als aard veranderen. Grenzen van organisaties beginnen daar waar onzekerheid een bedreiging gaat vormen voor de stabiliteit van de interne processen, werkwijzen, doelstellingen en taken (Bekkers&Homburg in Lips, Bekkers&Zuurmond, 2005). Veranderingen in organisatiegrenzen duiden daarmee op processen van onzekerheidsreductie of –productie, welke ondersteund worden door ICT. In de praktijk van het openbaar bestuur zijn veranderingen in de richting van organisatiegrenzen op drie manieren zichtbaar. Overheidsorganisaties gebruiken ICT ten eerste voor het oprekken of verleggen van de grenzen. Overheidsorganisaties trachten contacten en relaties die zij met groepen in de omgeving onderhouden, onder controle te brengen. Met behulp van ICT worden deze externe bronnen van onzekerheid gedisciplineerd; ze worden onder het eigen invloedsbereik gebracht. ICT kan ten tweede zorgen voor een vergaande penetratie van de omgeving binnen een overheidsorganisatie. ICT heeft een toename van externe onzekerheid tot gevolg, die vervolgens gevolgen kan hebben voor de stabiliteit van interne werkprocessen. ICT creëert daarmee onzekerheid binnen de eigen organisatie. Ten derde kan ICT zorgen voor organisatiegrensoverschrijdende integratie, zodat onzekerheid wordt gereduceerd. Databasebestanden kunnen worden gekoppeld, of er kunnen gemeenschappelijke informatiesystemen worden opgezet, zodat informatie makkelijker gedeeld kan worden tussen wederzijds afhankelijke organisaties. In feite is hier sprake van de integratie van

informatiedomeinen. Taken en werkprocessen van afzonderlijke organisaties kunnen door middel van ICT beter op elkaar worden afgestemd.

De aard van organisatiegrenzen kan eveneens veranderen door de integratie van informatiedomeinen (Bekkers&Homburg in Lips, Bekkers&Zuurmond, 2005). Ten eerste kunnen organisatiegrenzen door de inzet van ICT vervagen. Daarnaast kunnen grenzen ook gefixeerd worden door de inzet van ICT. In dit geval kan ICT worden gebruikt om organisatiegrenzen te beschermen of informatiedomeinen te bewaken. Websites worden veelal gezien als een markering van de grenzen van een organisatie. De website codificeert grenzen. Tevens is sprake van fixatie van organisatiegrenzen in geval van het bestaan van basisregistraties die door andere organisaties worden gebruikt en die erkenning is van de exclusiviteit van een bepaald informatiedomein. Een derde mogelijkheid is een combinatie van grensvervaging en fixatie; er is sprake van grensvervaging binnen nauw afgebakende grenzen, ook wel aangeduid met de term ‘gecontroleerde transparantie’. Netwerktechnologie kan bijvoorbeeld worden ingezet om een databasebestand te raadplegen dat wordt beheerd door een andere organisatie.

### 3.4.2 Privacy

Er bestaan meerdere definities van privacy. De meeste definities gaan echter uit van een gemeenschappelijke veronderstelling. In de verschillende conceptualisaties van privacy kan het idee van een in beginsel onschendbare persoonlijke levenssfeer worden herkend (Vedder&Blok in Lips, Bekkers&Zuurmond, 2005). Dit idee kan eveneens worden herkend in de juridische formulering van het recht op privacy in onder andere de Nederlandse Grondwet en het Europees Verdrag voor de rechten van de mens:

*‘Een ieder heeft, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer’.* (art. 10 lid 1 Gw)

*‘Een ieder heeft recht op respect voor zijn privé-leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.’* (art. 8 lid 1 EVRM)

In het Nederlands recht geldt dat noch de handelingsvrijheid van degene die persoonsgegevens verwerkt, noch het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer zwaarder weegt (Vedder&Blok in Lips, Bekkers&Zuurmond, 2005). De mate waarin de privacy wordt beschermd is daarmee altijd het resultaat van een afweging van deze twee belangen.

In de afgelopen jaren zijn stappen gezet naar een verdere uitbouw van het concept ‘elektronische overheid’ (Prins in Lips, Bekkers&Zuurmond, 2005). De overheid zet ICT in om de informatievoorziening aan burgers te optimaliseren. Tevens maakt zij werk van daadwerkelijke virtuele communicatie. Vanuit juridisch oogpunt bezien, is het van belang aandacht te besteden aan de implicaties voor de gegevens die bij de communicatie worden gebruikt. In geval van elektronische communicatie met burgers dient de overheid te beschikken over gegevens van bepaalde personen. Bij de verwerking van persoonsgegevens moet stilgestaan worden bij de wettelijke regels met betrekking tot de omgang met persoonsgegevens. De Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) stelt randvoorwaarden die in acht genomen dienen te worden bij de beslissing om online te communiceren. Om inzicht te krijgen in de gevolgen van de Wbp voor de omgang met persoonsgegevens moet antwoord worden verkregen op verschillende vragen, zoals: wanneer is de wet van toepassing? en welke voorwaarden moet in dat geval in acht worden genomen? Een overheidsorganisatie die

persoonsgegevens verwerkt in de elektronische communicatie met burgers, zal inzicht moeten hebben in onder andere de volgende zaken (Prins in Lips, Bekkers&Zuurmond, 2005: 610):

- de specifieke overheidsorganisatie die verantwoordelijk is voor de verwerking van de betreffende persoonsgegevens;
- de (persoons)gegevens die met de betreffende overheidsorganisatie worden verwerkt en de doeleinden waarvoor dit gebeurt;
- de derde partijen waarmee persoonsgegevens worden uitgewisseld of waarvan persoonsgegevens worden verkregen;
- de partijen die bij de verwerking van de gegevens worden ingezet;
- de werknemers van de betreffende overheidsorganisatie die betrokken zijn bij de gegevensverwerking en de regels die voor hen zijn vastgesteld voor de omgang met de gegevens;
- de reeds bestaande beveiligings- en controlemechanismen.

De transparantie richting burgers is ten slotte ook van belang. Burgers hebben op grond van de Wet bescherming persoonsgegevens recht op inzage en correctie van hun gegevens. Om deze rechten te kunnen benutten zullen zij op de hoogte moeten zijn van het feit dat er gegevens over hen worden verwerkt, de soort gegevens die verwerkt worden en de doeleinden waarvoor dit gebeurt.

### **3.5 Samenhang perspectieven**

In de voorgaande paragrafen zijn verschillende theoretische perspectieven de revue gepasseerd. Deze perspectieven zijn op een bepaalde manier aan elkaar gerelateerd en verhouden zich tevens op een bepaalde wijze tot de probleemstelling van het onderzoek. Onderstaand zal de onderlinge samenhang van de perspectieven en de wijze waarop zij zich tot de probleemstelling verhouden inzichtelijk worden gemaakt.

In de eerste paragraaf staat het burgemeestersambt centraal. Een theoretische achtergrond die betrekking heeft op dit onderwerp is van belang aangezien de burgemeester de centrale actor is in dit onderzoek. Hij dient een besluit te nemen bij de terugkeer van zedendelinquenten in de gemeente. Deze nieuwe verantwoordelijkheid die burgemeesters krijgen raakt direct aan de formele positie van burgemeesters, die grotendeels in de Gemeentewet geregeld wordt (Cachet, 2003). De burgemeester is op grond van het bestuursrecht verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid (Muller et al., 2007). De relatie tussen het burgemeestersambt en het bestuursrecht wordt daarmee duidelijk. Indien de burgemeester informatie ontvangt over de terugkeer van een zedendelinquent, kan hij al dan niet besluiten op een bepaalde manier op te treden. De burgemeester heeft een aantal bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde en veiligheid op grond waarvan hij zou kunnen handelen. Het optreden is daarmee aan wet- en regelgeving gebonden die verankerd is in het bestuurs- en strafrecht. Indien de burgemeester optreedt op basis van wettelijk verankerde bevoegdheden, is de formele positie in het geding. Om op te kunnen treden ter voorkoming van het ontstaan van maatschappelijke onrust in de gemeente, is veelal de medewerking van andere actoren zoals bijvoorbeeld het Openbaar Ministerie en de politie nodig. Deze actoren handelen op grond van het strafrecht.

Zoals gezegd is de medewerking van meerdere actoren nodig om de terugkeer van een zedendelinquent in de gemeente in goede banen te leiden en daarmee eventuele maatschappelijke onrust te voorkomen. De burgemeester is dus afhankelijk van de inzet van andere actoren om onrust te kunnen voorkomen. Veelal is er samenwerking nodig tussen partijen uit het openbaar bestuur, het maatschappelijk middenveld en de strafrechtketen. Deze feiten maken het hanteren van een netwerkperspectief nodig. De netwerkbenadering



veronderstelt immers dat een netwerk is opgebouwd uit meerdere actoren, die wederzijds afhankelijk zijn. Zij kunnen individuele doeleinden niet bereiken zonder middelen die in bezit zijn van andere actoren (Klijn&Koppenjan in Abma&in 't Veld, 2001).

In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk wordt ingegaan op informatisering in het openbaar bestuur. Dit theoretisch perspectief is gerelateerd aan de netwerkbenadering. Zoals blijkt uit dit hoofdstuk kan er een netwerk worden ontwaard rondom maatschappelijke problemen (Lips, Bekkers & Zuurmond, 2005). Partijen uit het netwerk zijn op een bepaalde manier wederzijds afhankelijk, waardoor zij tot elkaar veroordeeld zijn en er zodoende behoefte bestaat aan samenwerking. Actoren kunnen zoals gesteld afhankelijk zijn van de middelen die in bezit zijn van andere actoren. Bij de terugkeer van zedendelinquenten zullen meerdere partijen betrokken zijn. Er dient samenwerking plaats te vinden. Voor een goede samenwerking kan informatiedeling en – uitwisseling van belang zijn. Men kan met andere woorden afhankelijk zijn van de informatie waarover een andere organisatie beschikt. Wanneer informatie uit wordt gewisseld tussen organisaties is er sprake van informatie-uitwisseling over organisatiegrenzen heen. Bij de informatie-uitwisseling tussen verschillende partijen dienen, omwille van privacy, bepaalde voorwaarden in acht te worden genomen. Een theoretische achtergrond over privacy is dan ook onontbeerlijk.

## 4. AANPAK EN OPZET ONDERZOEK

In dit hoofdstuk wordt de vertaalslag van theorie naar praktijk gemaakt. De theoretische perspectieven uit het voorgaande hoofdstuk worden daartoe geïntegreerd in een analysekader. De bestuurlijke praktijk zal vanuit dit analysekader worden bestudeerd. De volgende stap die in dit hoofdstuk wordt gemaakt is de operationalisatie van de theoretische concepten uit het analysekader. Er worden indicatoren verbonden aan de theoretische concepten, zodat zij in de praktijk hanteerbaar zijn. Daarna worden de methoden en technieken die in dit onderzoek zijn gebruikt besproken en verantwoord.

### 4.1 Analyse kader

In het theoretisch kader zijn vier verschillende theoretische perspectieven besproken. Voor het onderzoek zijn een aantal theoretische concepten geselecteerd, die tezamen de rode draad van het onderzoek zullen vormen. Deze concepten worden geïntegreerd in een analytisch kader waarmee de bestuurlijke praktijk onder de loep zal worden genomen. In onderstaand schema worden de leidende theoretische concepten weergegeven.

*Figuur 4.1 Analyse kader*

Theoretisch perspectief	Theoretische concepten
Het burgemeestersambt	<ul style="list-style-type: none"><li>➤ Positie van de burgemeester</li><li>➤ Rollen van de burgemeester</li></ul>
Recht	<ul style="list-style-type: none"><li>➤ Strafrechtelijke handhaving</li><li>➤ Bestuursrechtelijke handhaving</li><li>➤ Functies van bestuursrecht</li></ul>
Netwerkperspectief	<ul style="list-style-type: none"><li>➤ Interacties tussen actoren in een beleidsnetwerk</li><li>➤ Wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren</li></ul>
Informatisering in het openbaar bestuur	<ul style="list-style-type: none"><li>➤ Informatie-uitwisseling over organisatiegrenzen heen</li><li>➤ Verandering van organisatiegrenzen</li><li>➤ Omgang met persoonsgegevens</li></ul>

Alvorens een start kan worden gemaakt met de presentatie van de onderzoeksbevindingen, dient duidelijk te zijn op welke manier de theoretische concepten in de praktijk ‘meetbaar’, of beter gezegd ‘waarneembaar’ kunnen worden gemaakt. Om de concepten in de praktijk waar te kunnen nemen, zijn er indicatoren aan gekoppeld. Deze indicatoren vormen daarmee in feite aanwijzingen voor de wijze waarop een theoretisch concept in de praktijk herkend kan worden. In bijlage I is het indicatoren schema opgenomen. In onderstaande paragraaf wordt beschreven hoe de theoretische concepten zullen worden gebruikt. Ook zal worden aangegeven welke zaken aanwijzingen zijn om de omschreven concepten in de praktijk te kunnen duiden.

#### 4.1.1 Operationalisatie

##### *Het burgemeestersambt*

Via het onderzoek wordt geprobeerd om een beeld te krijgen van de bestuurlijke wenselijkheid ten aanzien van de verantwoordelijkheid die burgemeesters krijgen. Ook tracht het onderzoek licht te werpen op de bestuurlijk wenselijk geachte mogelijkheden. Hiertoe worden de visies van burgemeesters op de verantwoordelijkheid in kaart gebracht. Ook wordt gekeken naar de voorkeur van burgemeesters voor bepaalde mogelijkheden bij terugkeer van een zedendelinquent. Interviews met het Ministerie van Binnenlandse Zaken, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters zullen een overkoepelend beeld geven van de bestuurlijke wenselijkheid.

Voor de analyse van de empirische gegevens wordt gebruik gemaakt van twee theoretische concepten, te weten de positie van de burgemeester en de rollen van de burgemeester. De

theorie over het burgemeestersambt maakt een onderscheid tussen de formele en feitelijke positie van burgemeesters. Zoals afgelezen kan worden uit het indicatoren-schema zal in het onderzoek bekeken worden of de burgemeester voornamelijk op grond van zijn formele positie kan handelen, of dat hij vooral op een informele wijze zaken kan realiseren. Aan de hand van de visies van burgemeesters kan worden afgeleid hoe zij over hun ambt denken. In de theorie worden diverse rollen van burgemeesters onderscheiden. De visies van burgemeesters en de manier van handelen ten tijde van de incidenten, geven aanwijzingen voor de rol of rollen die hen het meest passen. Er zal dan ook worden aangegeven welke rol het meest kenmerkend is voor de betreffende burgemeesters. Rollen die kenmerkend kunnen zijn voor burgemeesters zijn: burgervader, boeman, ambassadeur, constructieve partner, local of cosmopolitan (zie bijlage I. Indicatoren-schema).

- **Aanwijzingen positie burgemeester**

De formele positie zal in het geding zijn als het optreden van de burgemeester gebaseerd is op bevoegdheden die zijn vastgelegd in wetten. Indien lokale omstandigheden en de eigen creativiteit de rol die de burgemeester speelt sterker bepalen dan het wettelijk kader, wijst dit op de feitelijke positie. Ook informele macht en invloed duiden op de feitelijke positie.

### *Recht*

De tweede paragraaf van hoofdstuk drie gaat in op recht en maakt een onderscheid tussen bestuurs- en strafrecht. Meer specifiek wordt een onderscheid gemaakt tussen de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Het onderscheid tussen deze twee rechtssoorten is in dit onderzoek van belang, aangezien er meerdere actoren betrokken zijn bij de terugkeer van zedendelinquenten die ofwel op grond van het strafrecht handelen, of op grond van het bestuursrecht. Actoren die deel uitmaken van het openbaar bestuur handelen op grond van het bestuursrecht. Actoren zoals het Openbaar Ministerie en de politie daarentegen handelen op grond van het strafrecht.

Via een vergelijkende analyse van de genoemde cases en via de interviews die bij verschillende organisaties worden afgenomen, wordt een inventarisatie van praktische mogelijkheden bij terugkeer van zedendelinquenten gemaakt. De eventuele handelingsmogelijkheden voor burgemeesters zullen getoetst worden aan bestaande wet- en regelgeving. Daartoe kunnen juridische beperkingen en begrenzingen vanuit privacyoogpunt worden aangegeven.

Op basis van de analyse van de bevindingen die de casusonderzoeken hebben opgeleverd, zal aangegeven worden of er ten tijde van het incident sprake is geweest van strafrechtelijke handhaving of bestuursrechtelijke handhaving. Daarnaast zullen de bevindingen geanalyseerd worden aan de hand van twee functies van het bestuursrecht, te weten de waarborgfunctie en de legitimerende functie. Concreet zal aangegeven worden of de wijze waarop gehandeld is of de gewenste wijze van handelen, op een wettelijke grondslag gebaseerd is. Tevens zal aangegeven worden op welke wijze de rechtspositie van de burger, in casu de ex-zedendelinquent, wordt gewaarborgd.

- **Aanwijzingen strafrechtelijke handhaving**

Het optreden is hoofdzakelijk gericht op het voorkomen, opsporen, beëindigen, vervolgen en berechten van strafbare feiten, alsmede de tenuitvoerlegging van beslissingen van de rechter en het Openbaar Ministerie (OM) in strafzaken. Ook vindt strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde onder gezag van het OM plaats.

- Aanwijzingen bestuursrechtelijke handhaving

Indien de openbare orde gehandhaafd wordt wijst dit op bestuursrechtelijke handhaving. Ook wijst het uitoefenen van toezicht op de naleving van publiekrechtelijke voorschriften en het opleggen en effectueren van bestuursrechtelijke sancties hierop.

- Aanwijzingen waarborgfunctie

Een eerste indicator die wijst op deze functie van bestuursrecht is het feit dat er sprake is van bescherming van de rechtspositie van burgers ten opzichte van het bestuur. Een tweede indicator is het feit dat het bestuursoptreden gebonden is aan rechtsregels.

- Aanwijzingen legitimerende functie

Optreden door het bestuur op grond van een wettelijk verankerde bevoegdheid wijst op deze functie van bestuursrecht.

### *Netwerkperspectief*

In het theoretisch kader wordt de beleidsnetwerkbenadering beschreven. Uit deze benadering zijn een tweetal elementen geselecteerd die leidend zijn voor het onderzoek. Het eerste element is de interactie tussen actoren in een beleidsnetwerk. Het gaat daarbij concreet om het krijgen van inzicht in de actoren die bij het beleidsprobleem betrokken zijn geweest. Aan de hand van een meervoudige casestudy zullen de actoren in beeld worden gebracht die een rol hebben gespeeld bij (de aanpak van) incidenten die plaats hebben gevonden in vier gemeenten. Ook tracht het onderzoek actoren in kaart te brengen die betrokken (kunnen) zijn bij de terugkeer van zedendelinquenten.

De beleidsnetwerkbenadering geeft aan dat er interacties plaatsvinden in netwerken doordat actoren wederzijds afhankelijk zijn. In het onderzoek zal tevens ingezoomd worden op de afhankelijkheidsrelaties tussen actoren die betrokken zijn geweest bij (de aanpak van) incidenten.

- Aanwijzingen voor interacties tussen actoren

Er kan een beeld worden verkregen van de bij het beleidsprobleem betrokken actoren door de actoren in beeld te brengen die een rol hebben gespeeld bij (de aanpak van) incidenten in de gemeenten.

- Aanwijzingen wederzijdse afhankelijkheid

Ruilrelaties tussen actoren wijzen op het bestaan van een afhankelijkheidsrelaties. Ook wijst het betrekken van middelen, kennis en/of informatie van andere actoren op wederzijdse afhankelijkheid.

### *Informatisering in het openbaar bestuur*

Om de terugkeer van zedendelinquenten in goede banen te leiden is de medewerking van meerdere organisaties vereist. Om slagvaardig te kunnen handelen dienen organisaties informatie uit te wisselen. Er is daarmee dus sprake van informatie-uitwisseling over organisatiegrenzen heen. Zoals blijkt uit de theorie over informatisering in het openbaar bestuur dienen afspraken tussen organisaties gemaakt te worden over de uitwisseling van informatie. In het onderzoek zal bekeken worden in hoeverre er sprake is van formalisatie van dergelijke afspraken.

Het tweede theoretische element dat geselecteerd is, heeft betrekking op de verandering van organisatiegrenzen. Aan de hand van de resultaten van het veldonderzoek zal bekeken worden of er sprake is van organisatiegrensoverschrijdende integratie en daarmee dus verandering van de richting van organisatiegrenzen.

Een derde element dat leidend is gedurende het onderzoek is de omgang met persoonsgegevens. Voor de verwerking van persoonsgegevens door overheidsorganisaties gelden bepaalde voorwaarden. Deze voorwaarden worden in de theorie genoemd. Via het empirisch onderzoek wordt getracht antwoord te geven op de onderzoeksvraag ‘Onder welke voorwaarden kan informatie over ex-zedendelinquenten met derden worden uitgewisseld in het kader van nazorg?’. De voorwaarden die middels het praktijkonderzoek worden geïnventariseerd, zullen vergeleken worden met de uitgangspunten die in de theorie zijn genoemd. Op deze wijze kan worden bepaald in hoeverre zij met elkaar overeenstemmen. In het indicatoren schema in bijlage I worden de theoretische aandachtspunten voor verwerking van persoonsgegevens overzichtelijk weergegeven.

- **Aanwijzingen mate van formalisatie van afspraken informatie-uitwisseling**  
De aanwezigheid van protocollen, richtlijnen, standaarden en/of gedragsregels wijzen op formalisatie van afspraken met betrekking tot de uitwisseling van informatie.
- **Aanwijzingen organisatiegrensoverschrijdende integratie**  
De koppeling van databasebestanden wijst op dit feit. Ook duidt de realisatie of aanwezigheid van gemeenschappelijke informatiesystemen op integratie die organisatiegrenzen overschrijdt.

#### **4.2 Onderzoeksstrategieën**

Voor het empirisch onderzoek zullen verschillende onderzoeksstrategieën ingezet worden. Van Thiel (2007: 66) omschrijft een onderzoeksstrategie als “de overkoepelende opzet of logica van het onderzoek”. Van Thiel onderscheidt vier onderzoeksstrategieën, te weten het experiment, de enquête, de gevalstudie en bestaand materiaal. De strategieën die in het kader van dit empirisch onderzoek ingezet worden zijn de gevalstudie (casestudy) en bestaand materiaal.

##### *Gevalsstudie*

Om een antwoord te kunnen geven op de centrale onderzoeksvraag wordt onder andere gebruik gemaakt van casestudy-onderzoek. Middels dit type onderzoek kan onderzoek in de diepte worden verricht. Er is gekozen voor de gevalstudie omdat deze veel kwalitatieve gegevens over het onderzoeksonderwerp op zal leveren. Er kan een uitgebreide beschrijving van unieke situaties worden gemaakt. Doorgaans wordt onderscheid gemaakt tussen een enkelvoudige of meervoudige casestudy. In dit geval is gekozen voor het verrichten van een meervoudige casestudy. Er zullen verschillende gemeenten onderzocht worden zodat vervolgens een vergelijkende analyse kan worden gemaakt op basis waarvan aanbevelingen kunnen worden gedaan.

Er zijn vier gemeenten geselecteerd waarin casusonderzoek gedaan zal worden. Het gaat om de gemeenten Rotterdam, Amsterdam, Utrecht en Spijkenisse. Deze gemeenten zijn gekozen op basis van de zeggingskracht van de ‘casus’. In de vier gemeenten heeft zich een zedenincident voorgedaan waarbij kans op maatschappelijke onrust was. In Utrecht was daadwerkelijk sprake van onrust. In alle vier gemeenten zijn verschillende aanpakken gehanteerd om onrust te voorkomen, dan wel in te dammen. Via een bestudering van de incidenten kan inzicht worden gekregen in de partijen die bij het incident betrokken waren en de rol die zij gespeeld hebben. Een vergelijkende analyse van deze incidenten geeft daarmee inzicht in de mogelijkheden voor de burgemeester ter handhaving van de openbare orde en veiligheid bij terugkeer van een zedendelinquent.

Het onderzoeken van de cases is niet alleen bedoeld om de mogelijkheden voor burgemeesters in kaart te brengen bij terugkeer van een zedendelinquent. Via het casusonderzoek zullen

eveneens de visies van de burgemeesters van deze gemeenten op de nieuwe verantwoordelijkheid die zij krijgen en hun visies ten aanzien van eventuele handelingsmogelijkheden inzichtelijk worden gemaakt.

#### *Bestaand materiaal*

Gedurende het onderzoek zal tevens gebruik worden gemaakt van secundair onderzoek. Om antwoord te kunnen geven op de verschillende deelvragen is, naast veldonderzoek, eveneens een bestudering van bestaand materiaal noodzakelijk. Bepaalde onderzoeksvragen kunnen gedeeltelijk worden beantwoord door middel van het raadplegen van bestaand materiaal. Er zullen dan ook meerdere secundaire bronnen worden geraadpleegd die inzichten kunnen opleveren voor de onderzoeksvragen. Voorbeelden van te raadplegen bronnen zijn kranten- en tijdschriftartikelen, beleidsnotities en –nota's, (wetenschappelijke) rapporten en andere (wetenschappelijke) literatuur.

### **4.3 Onderzoeksmethoden en –technieken**

Binnen de genoemde onderzoeksstrategieën worden meerdere methoden van dataverzameling ingezet. Op deze wijze worden de cases vanuit verschillende invalshoeken belicht. Bij bestudering van de verschillende cases zal onder andere gebruik worden gemaakt van veldonderzoek. Daartoe zullen kwalitatieve interviews worden afgenomen. Via de interviews zal zowel feitelijke als niet-feitelijke informatie uit eerste hand worden vergaard die nodig is voor de beantwoording van de onderzoeksvragen. In dit onderzoek is gekozen voor het houden van semi-gestructureerde interviews. Doordat de interviews weinig gestructureerd zijn, wordt de respondenten veel ruimte gelaten om uitgebreid over het onderwerp te vertellen en eventueel eigen inbreng te geven. In bijlage III is een overzicht opgenomen van geïnterviewde personen.

Om inzicht te krijgen in de handelingsmogelijkheden voor burgemeesters en de bestuurlijke wenselijkheid zullen interviews worden afgenomen met beleidsadviseurs die betrokken zijn geweest bij de betreffende incidenten. Ook zullen interviews worden afgenomen worden bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters. Via gesprekken met respondenten die laatstgenoemde organisaties vertegenwoordigen, kan een beeld worden verkregen van respectievelijk de visies op de informatievoorziening die in gang zal worden gezet en de wenselijke mogelijkheden. Daarnaast zullen actoren in Rotterdam worden geïnterviewd die betrokken zijn, of kunnen zijn, bij de nazorg aan ex-gedetineerden, opdat een beeld kan worden verkregen van de rol die zij zouden kunnen spelen ter voorkoming van het ontstaan van maatschappelijke onrust. Het gaat hierbij om interviews met de reclassering, de wijkpolitie, het Forensisch Psychiatrisch Centrum het Dok en de GGD. Eveneens zullen een aantal interviews plaatsvinden met experts op het gebied van privacy en recht.

Naast het afnemen van interviews zal tevens gebruik worden gemaakt van de methode documentanalyse. Er zullen diverse schriftelijke documenten worden geanalyseerd om antwoord te kunnen geven op de gestelde onderzoeksvragen.

Doordat er meerdere onderzoeksmethoden worden gebruikt, kan feitelijke informatie die verkregen is op basis van een analyse van bestaand materiaal, worden geverifieerd en/of aangevuld worden middels interviews. Onderzoeksmateriaal dat via interviews verkregen is kan andersom ook worden aangevuld met een analyse van secundaire bronnen.

In aanvulling op de interviews en de analyse van documenten zullen diverse overleggen worden bijgewoond. Deze overleggen zijn nuttig voor verdere beeldvorming over het onderwerp en kunnen mede bijdragen aan de beantwoording van de deelvragen.

#### **4.4 Overgang naar het veldonderzoek**

In de volgende twee hoofdstukken staan de onderzoeksbevindingen centraal. Onderstaand wordt kort besproken welke onderwerpen in de hoofdstuk 5 en 6 aan bod zullen komen. Door middel van deze verdeling naar onderwerp kan in hoofdstuk 8 makkelijker antwoord worden gegeven op de deelvragen en daarmee op de centrale onderzoeksvraag.

##### *Onderwerp I. Opvattingen beleidsorganen*

In de eerste paragraaf van het volgende hoofdstuk wordt een overkoepelend beeld gegeven van de bestuurlijke wenselijkheid; de visies van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) ten aanzien van de rol van de burgemeester op het gebied van veiligheid zullen aan bod komen. Ook zullen de visies van deze organisaties op het verstrekken van informatie over terugkerende zedendelinquenten aan burgemeesters worden weergegeven. Daarnaast zullen een aantal mogelijkheden die deze organisaties voor burgemeesters zien ter voorkoming van het ontstaan van maatschappelijke onrust aan de orde komen. De eerste paragraaf levert daarmee inzichten op voor de beantwoording van de vierde deelvraag.

##### *Onderwerp II. Het onderzoek in de steden*

Het tweede onderwerp heeft betrekking op het casusonderzoek in de verschillende gemeenten. Bij de presentatie van de bevindingen uit het casusonderzoek worden diverse thema's onderscheiden die gerelateerd zijn aan de thema's uit het analysekader. Eén van de thema's die wordt onderscheiden is het thema 'bestaande samenwerkingsverbanden'. Binnen de gemeenten bestaan bepaalde samenwerkingsverbanden die gericht zijn op ex-gedetineerden of specifiek gericht zijn op zedendelinquenten. Een tweetal samenwerkingsverbanden is nader onderzocht tijdens het veldonderzoek. In iedere stad vindt samenwerking tussen de politie en reclassering plaats. Dit samenwerkingsverband wordt eenmalig toegelicht bij de bevindingen die bij het casusonderzoek Rotterdam horen. Het tweede samenwerkingsverband dat nader onderzocht is, is de samenwerking die plaatsvindt omwille van de persoonsgerichte aanpak en nazorg na detentie. Samenwerking in dit kader krijgt in de drie grote steden vorm in het Veiligheidshuis. De samenwerking in het Veiligheidshuis wordt per stad besproken. De bevindingen uit de onderzochte cases leveren inzichten op voor de beantwoording van deelvraag 2 en 4.

##### *Onderwerp III. Mogelijkheden nazorg Rotterdam*

Om inzicht te krijgen in de mogelijkheden voor de burgemeester, zijn eveneens interviews afgenomen met organisaties die een rol (kunnen) spelen op het gebied van nazorg in Rotterdam. Het gaat om de volgende organisaties: de reclassering, de wijkpolitie, de GGD en Forensisch Psychiatrisch Centrum het Dok. De genoemde organisaties zijn, met uitzondering van het Dok, allen vertegenwoordigd in het Rotterdamse Veiligheidshuis. In de eerste paragraaf van hoofdstuk 6 wordt ingegaan op de rollen die de verschillende organisaties spelen en de percepties op samenwerking. De onderzoeksbevindingen uit deze paragraaf zullen informatie opleveren voor de beantwoording van de tweede deelvraag.

##### *Onderwerp IV. Vormgeving informatiestroom en privacy*

Het vierde onderwerp waarop ingegaan zal worden is de inrichting van de informatiestroom tussen Justitie en gemeenten. Er wordt ingegaan op de informatieroute die Justitie heeft geselecteerd. Ook komen alternatieve informatiestromen aan de orde. Daarnaast worden de bevindingen gepresenteerd die betrekking hebben op privacy; er wordt ingegaan op de voorwaarden waaronder gegevens uitgewisseld mogen worden. De beschrijving van

bovenstaande zaken levert inzichten op voor de beantwoording van de eerste en derde deelvraag.

*Onderwerp V. Good practices*

Aan het eind van hoofdstuk 6 worden de onderzoeksbevindingen beschreven die betrekking hebben op een tweetal goede praktijken. Deze informatie levert inzichten op voor de beantwoording van deelvraag 2.



## 5. ONDERZOEKSRESULTATEN DEEL I.

### 5.1 Opvattingen beleidsorganen

#### *Visie op de rol van de burgemeester op het gebied van veiligheid*

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken pleit voor een sterke burgemeester op het gebied van veiligheid. In de notitie 'Burgemeester en Veiligheid' (2009) die in nauwe samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters is opgesteld door Binnenlandse Zaken, wordt antwoord gegeven op de volgende centrale vraag: wat heeft een burgemeester nodig om zijn verantwoordelijkheid op het veiligheidsterrein waar te maken? De aanleiding voor het opstellen van deze notitie is het politieke en maatschappelijke debat dat ontstaan is over de rol van de burgemeester in het veiligheidsdomein. De roep om de burgemeester als veiligheidsbaas is groter geworden en de afgelopen jaren zijn nieuwe bevoegdheden voor de burgemeester voorbereid. In de notitie wordt het beeld geschetst van de burgemeester die de huidige maatschappij nodig heeft. De samenleving heeft een burgemeester nodig die "ongeacht de schaal van de gemeente, proactief is, coördinerend, regisserend, problemen signaleert en oppakt en tegelijkertijd verbindend is: zowel binnen het college van burgemeester en wethouders, als naar de gemeenteraad, als naar de instellingen en maatschappelijke organisaties, als naar de burgers" (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2009: 2).

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken wijst op een verandering die gaande is in de maatschappij; burgers hebben minder begrip voor onveilige situaties, zij zijn minder tolerant en meegaand geworden. Burgers vinden het belangrijk dat de "touwtjes strakker worden aangetrokken", hetgeen zij vooral een taak van de overheid vinden. Binnenlandse Zaken vindt dat problemen vooral op lokaal niveau aangepakt moeten worden, aangezien zij hier het best zichtbaar en voelbaar zijn. Volgens de respondent verdwijnt de klassieke burgemeester die lintjes knipt steeds meer. "Tegenwoordig zijn burgemeesters meer leiders/managers die ook gezag hebben". Er is een belangrijke veiligheidstaak bijgekomen voor hen.

Voor de oplossing van problemen is de gemeente vaak afhankelijk van samenwerking met andere instellingen. De burgemeester dient bij de samenwerking met andere organisaties een regisserende en coördinerende rol te vervullen. Voor een effectieve samenwerking is een regisserende partij nodig, zijnde het college van Burgemeester en wethouders. Het voeren van regie is noodzakelijk om maatschappelijke problemen effectief aan te kunnen pakken. Het is vooral van belang dat het bestuur daarbij verbindend te werk gaat; in dialoog met organisaties, overheden en burgers. Volgens Binnenlandse Zaken is er voor oplossingen op het gebied van veiligheid vaak een samenwerking tussen de burgemeester, de politie en het Openbaar Ministerie nodig. Deze drie partijen kunnen tezamen voor een oplossing zorgen.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) geeft aan dat de notitie 'Burgemeester en Veiligheid' grotendeels overeen komt met hun visie. De VNG is van mening dat burgemeesters niet alleen belast moeten worden met meer bevoegdheden. De burgemeester dient vooral de regie te voeren op veiligheidsvraagstukken. Volgens de respondent moet de burgemeester "niet op de stoel van instellingen gaan zitten". Hij dient de regie te voeren, mensen om de tafel te krijgen, om tot een oplossing te komen.

#### *Visie op de verantwoordelijkheid voor burgemeesters*

De burgemeester heeft een natuurlijke informatiepositie op grond waarvan hij een bepalende actor kan zijn in het veiligheidsdomein. Hij dient op het juiste moment over de juiste informatie te beschikken om adequaat te kunnen handelen.

Binnenlandse Zaken is van mening dat de terugkomst van zedendelinquenten in gemeenten tijdig bekend dient te zijn bij het openbaar bestuur en de slachtoffers die aan hebben gegeven dat zij geïnformeerd willen worden indien de dader vrijkomt. De burgemeester dient over een goede informatiepositie te beschikken en daarvoor is het noodzakelijk dat hij deze informatie aangeleverd krijgt. Binnenlandse Zaken wijst op het feit dat de burgemeester de regie heeft ten aanzien van veiligheidsvraagstukken en deze verantwoordelijkheid om deze reden ook past bij het burgemeestersambt. Veel burgemeesters willen volgens het ministerie ook daadwerkelijk op de hoogte gesteld worden van dergelijke delinquenten die terugkeren. Indien zij op de hoogte zijn van de terugkeer, kunnen zij vervolgens afwegen of ze wel of niet moeten handelen om maatschappelijke onrust te voorkomen. Volgens de respondent is de stelling 'we willen het niet weten' steeds minder houdbaar. Burgers verwachten steeds sneller een oplossing van het openbaar bestuur. Zij kennen de officier van justitie niet, maar de burgemeester wel. Hij is het gezicht van de gemeente en van hem wordt daarom een oplossing verwacht.

De VNG staat positief tegenover het project dat Justitie opstart. De organisatie is van mening dat burgemeesters geïnformeerd dienen te worden over terugkerende zedendelinquenten en ernstige geweldplegers. De respondent geeft aan dat het belangrijk is voor burgemeesters om over een goede informatiepositie te beschikken. Op deze manier kan de burgemeester zijn verantwoordelijkheid op het gebied van openbare orde en veiligheid beter nemen. De VNG vindt het goed dat burgemeesters desondanks keuzevrijheid behouden. Er moet niets worden opgelegd aan burgemeesters, zij moeten zelf kunnen kiezen hoe ze invulling aan deze verantwoordelijkheid geven.

De VNG vindt de informatievoorziening ten aanzien van ex-zedendelinquenten en ernstige geweldplegers niet voor iedere gemeente interessant. In de grote gemeenten keren namelijk meer ex-gedetineerden terug dan in kleine gemeenten.

De VNG wijst op het bestaan van verdeeldheid onder burgemeesters ten aanzien van deze informatievoorziening. In feite zijn er volgens de respondent twee scholen van burgemeesters te onderscheiden. Aan de ene kant staan burgemeesters die vinden dat zij leiding moeten geven op het gebied van veiligheid en aan de andere kant staan burgemeesters die eerder de rol van burgervader aannemen. Hoewel er twee scholen onderscheiden kunnen worden, staan de meeste burgemeesters wel achter het initiatief om informatie over terugkerende ex-gedetineerden te verstrekken. Volgens de respondent bestaat er onder burgemeesters consensus over het feit dat het belangrijk is om een goede informatiepositie te hebben.

Het Nederlands Genootschap van Burgemeesters is van mening dat burgemeesters niet over alle terugkerende zedendelinquenten geïnformeerd hoeven te worden. Zij hoeven volgens de respondent geen informatie te ontvangen als er geen maatschappelijke onrust te verwachten is. Het informeren over incidenten is in deze zin niet echt interessant voor burgemeesters. Het kan zijn dat iemand iets in een dronken bui doet, maar de terugkeer van deze persoon na detentie hoeft niet per se tot commotie te leiden. De respondent geeft aan dat de burgemeester "niet het afvoerputje voor allerlei problemen moet worden". Als burgemeesters voor steeds meer zaken verantwoordelijk worden gesteld, verandert zijn positie helemaal. Informeel gezien kunnen zij dan nog weinig. Het NGB noemt de nieuwe bevoegdheid die burgemeesters hebben gekregen in het kader van de Wet Tijdelijke Uithuisplaatsing als voorbeeld. De burgemeester kan op grond van deze bevoegdheid iemand uit huis plaatsen als er een kans is dat deze persoon zijn kinderen of partner zal mishandelen. Het NGB is van mening dat deze maatregel erg ver gaat en eigenlijk niet gepast is voor burgemeesters. Iemand kan in dit geval uit huis worden geplaatst zonder verdachte te zijn. Dit is in het strafrecht niet mogelijk.

In januari 2007 reageerde het NGB op het conceptwetsvoorstel aanwijzingen ernstige overlast van Minister Remkes. Dit wetsvoorstel introduceerde een nieuw artikel in de Gemeentewet waarmee de burgemeester via een bevel het verblijf in een bepaald gebied kan ontzeggen aan een overlastveroorzaker. Het NGB gaf in reactie op dit wetsvoorstel aan dat een dergelijke bevoegdheid onderdeel van een stroom aan afzonderlijke bevoegdheden is, die de burgemeestersfunctie in het algemeen een ander karakter zouden kunnen geven. Het NGB vindt de bevoegdheid eerder een repressief, dan een preventief instrument om overlast te voorkomen. Het genootschap geeft aan dat het om de aanpak van strafbare feiten gaat en ziet daardoor eerder aanleiding tot versterking in de strafrechtketen te komen, dan tot nieuwe bepalingen in de Gemeentewet.

Volgens het NGB zijn de burgemeesters zelf verdeeld over het ontvangen van informatie over zedendelinquenten. Er zijn veel burgemeesters die deze informatie willen ontvangen omdat zij zich verantwoordelijk voelen voor de veiligheid van hun gemeente. Daarnaast zijn er burgemeesters die liever geen informatie ontvangen. Als zij dergelijke informatie ontvangen zullen zij er ook iets mee moeten doen.

#### *Visie op mogelijkheden voor burgemeesters*

In de notitie Burgemeester en Veiligheid wijst Binnenlandse Zaken op de macht en het gezag die burgemeesters hebben. De burgemeester beschikt op grond van de Gemeentewet en andere wetten over diverse bevoegdheden. Een burgemeester kan ook ‘natuurlijk gezag’ genieten (en dus invloed en macht hebben) zonder over bepaalde bevoegdheden te beschikken. Ook is de burgemeester een vertrouwenspersoon voor de bevolking. Hij is de belichaming van het bestuur en om deze reden dient hij dan ook zorgvuldig om te gaan met het vertrouwen dat het volk in hem stelt.

Volgens de respondent kan de burgemeester op verschillende wijzen handelen om maatschappelijke onrust te voorkomen bij de terugkeer van een zedendelinquent. De burgemeester heeft voldoende mogelijkheden zonder dat daarvoor een uitbreiding van de bestaande bevoegdheden nodig is. Hij wijst op het opleggen van een contact- of een gebiedsverbod. Ook kan er gedacht worden aan resocialisatie in een andere wijk, in plaats van in de eigen wijk. Tevens kan de burgemeester op basis van zijn natuurlijk gezag een telefoontje plegen naar bijvoorbeeld woningcorporaties. Ook heeft hij het gezag over de politie en kan daarom met de politie afspraken maken. De burgemeester kan veelal informeel zijn gezag aanwenden om zaken te regelen. Volgens de respondent doen zij dit al jaren. De keuze om al dan niet te handelen bij terugkeer van dergelijke ex-gedetineerden moet aan burgemeesters zelf worden overgelaten. Dit geldt ook voor de wijze van optreden. Burgemeesters moeten dit zelf kunnen bepalen. Binnenlandse Zaken wil dit gebied dan ook grijs houden. Het is niet nodig om op papier vast te leggen wat de burgemeester allemaal precies kan doen in deze situatie.

Voor de handelingsmogelijkheden voor burgemeesters in geval van terugkerende zedendelinquenten verwijst de VNG naar het Nederlands Genootschap van Burgemeesters. Het NGB heeft in 2001 een handreiking uitgebracht waarin bepaalde mogelijkheden worden genoemd. Van deze mogelijkheden zouden burgemeesters gebruik kunnen maken. Het gaat bijvoorbeeld om extra hulpverlening en voorlichting aan de buurt. Ook zou in bepaalde gevallen een en ander via de rechter geregeld kunnen worden. De rechter kan bijvoorbeeld een straatverbod opleggen. De burgemeester kan eveneens overleg voeren met woningcorporaties over de verhuizing van ex-zedendelinquenten. In een acute crisissituatie kunnen burgemeesters terugvallen op het NGB, die hen in dergelijke situaties kan bijstaan.

De respondent benadrukt dat de VNG voorstander is van het opnemen van een artikel in de Gemeentewet op grond waarvan de burgemeester in laatste instantie doorzettingmacht kan uitoefenen.

Burgemeesters hebben volgens het Nederlands Genootschap van Burgemeesters meerdere mogelijkheden om maatschappelijke onrust te voorkomen in geval van terugkerende zedendelinquenten. Burgemeesters kunnen volgens het genootschap informeel gezien veel; zij kunnen veel regelen op basis van hun natuurlijk gezag. Een uitbreiding van bevoegdheden is niet nodig. Het optreden zal voornamelijk preventief van aard zijn. De burgemeester zou bijvoorbeeld drang kunnen gebruiken om woningcorporaties tot iets te zetten. Het herhuisvesten van deze categorie ex-gedetineerden is volgens de respondent geen taak van de burgemeester, maar deze kan dus wel in gesprek gaan met corporaties. Justitie en reclassering spelen een belangrijke rol in het geheel. Deze instanties kunnen inzicht geven in mogelijke dreiging en de kans op het ontstaan van maatschappelijke onrust. Ook wijst de respondent op het driehoeksoverleg; via dit overleg kan begeleiding worden geboden richting ex-delinquent en de buurt. Scholen en de wijkpolitie zouden de terugkeer van deze personen in goede banen kunnen leiden.

Als er maatschappelijke onrust ontstaat in een buurt kan een bewonersbijeenkomst worden belegd, waarbij bijvoorbeeld een reclasseringswerker aanwezig is die een en ander kan toelichten.

## **5.2 Het onderzoek in de steden**

In deze paragraaf worden de verschillende cases nader bekeken. Achtereenvolgens worden de cases in Rotterdam, Amsterdam, Utrecht en Spijkenisse onder de loep genomen.

### **5.2.1 Onderzoek in Rotterdam**

#### *Incidentbeschrijving, aanpak en betrokken actoren*

In het voorjaar van 2009 heeft zich een zedenincident voorgedaan in de wijk Spangen, deelgemeente Delfshaven. Op een zondag betast een 23-jarige jongen van Turkse komaf zijn overbuurmeisje van acht jaar. De jongen is doof en heeft een ontwikkelingsachterstand. Ook heeft hij een verstandelijk vermogen van een kind van ongeveer vier jaar. De jongen is bekend in de wijk; hij hangt regelmatig rond op straat en zo nu en dan is hij betrokken bij ruzietjes in de buurt. Naar aanleiding van het incident met zijn overbuurmeisje wordt de jongen opgepakt door de politie. De officier van justitie schakelt vervolgens een psycholoog in, zodat deze een uitspraak kan doen over de geestelijke toestand van de jongen. Op grond van de diagnose van de psycholoog wordt hij handelingsonbekwaam verklaard en om deze reden wordt hij niet vervolgd.

De deelgemeente Delfshaven besluit actie te ondernemen naar aanleiding van twee signalen die binnenkomen. De moeder van het slachtoffer heeft een collega gesproken die een partner heeft die werkzaam is bij de Gemeentelijke Gezondheidsdienst, die bij de deelgemeente aan de bel trekt. De politie stuurt een sfeerrapport naar het dagelijks bestuur van de deelgemeente, waarin een indicatie van de sfeer in de wijk wordt gegeven. De deelgemeente besluit naar aanleiding van deze signalen het RIAGG en (via het RIAGG) stichting MEE te raadplegen. Eerstgenoemde organisatie is een instelling voor geestelijke gezondheidszorg. Laatstgenoemde stichting is een organisatie voor mensen met een beperking. Op maandag zit de betreffende jongen nog steeds thuis.

De ouders van de jongen geven op dinsdag aan dat zij hem willen laten behandelen en vragen om advies. De deelgemeente heeft in dit geheel de lijntjes gelegd tussen de verschillende instanties. Er deed zich een communicatieprobleem voor tussen de ouders en de politie, omdat de ouders niet goed genoeg Nederlands spreken om de ingewikkelde situatie te bespreken. De deelgemeente besluit om deze reden de projectregisseur interventie in te schakelen om de communicatie met de ouders te bevorderen en vertrouwen met hen op te bouwen. De projectregisseur heeft evenals de ouders van de jongen een Turkse achtergrond. De projectregisseur is constant aanwezig op het bureau. De politie en de projectregisseur interventie hebben het RIAGG ingeschakeld.

De politie besluit het GGD-crisisteam naar het bureau te laten komen zodat zij een indicatie kan stellen omtrent de zorg die de jongen behoeft. Het RIAGG is van mening dat de jongen opgenomen moet worden. Zij geeft aan dat de jongen in Capelle aan den IJssel opgenomen kan worden, maar uiteindelijk belandt de jongen wederom thuis aangezien er in Capelle ook kinderen aanwezig zijn.

De zaak wordt uiteindelijk opgeschaald naar de jeugdconsul van de Directie Veiligheid. De jeugdconsul, de voorzitter van de deelgemeente en wethouder Geluk voeren gesprekken met de directeuren van de zorginstellingen over de behandelingsmogelijkheden die zij voor de jongen zien. Het blijkt dat de jongen al onder behandeling van stichting MEE is geweest. Deze stichting biedt echter zorgtrajecten aan jeugd tot 23 jaar en aangezien de jongen 23 was, werd het zorgtraject stop gezet. Uiteindelijk wordt de jongen door stichting MEE naar Pameijer gestuurd, welke de jongen een dagbesteding biedt. Hij wordt hier op vrijwillige basis in een zorgtraject geplaatst. Het traject heeft een looptijd van zes weken en in deze tijd vindt een indicering door de organisatie plaats. Op deze manier werkt men naar een meer structurele oplossing voor de jongen toe.

Hoewel de jongen doordeweeks bij Pameijer verblijft, komt hij in de weekends nog steeds thuis. Op een bepaald moment loopt hij de moeder van het slachtoffer tegen het lijf. De vrouw gaat door het lint en valt de jongen aan.

De politie verricht een buurtonderzoek waarbij ongeveer 200 huishoudens worden betrokken.

Gedurende de tijd dat de jongen in een traject bij Pameijer zit, vinden voortgangsgesprekken plaats met de politie, de GGD, Pameijer, de deelgemeente en de vader van de jongen. Er wordt onder andere afgesproken dat de jongen niet alleen naar buiten mag gaan. Als hij naar buiten gaat moet hij begeleid worden door ouders. Ook wordt afgesproken hoe de politie optreedt als de jongen alleen buiten is.

Het zorgtraject wordt nog met zes weken verlengd. Na afloop van het traject blijft de jongen omwille van het hebben van een dagbesteding op en neer rijden tussen Pameijer en zijn ouderlijk huis.

Het risico op het ontstaan van maatschappelijke onrust werd aanvankelijk hoog ingeschat door de deelgemeente. Deze inschatting werd onder andere gemaakt op grond van het feit dat de vriend van de moeder van het slachtoffer in dezelfde portiek als de jongen woont. Uiteindelijk blijkt de onrust mee te vallen.

#### *Bestuurlijke wenselijkheid Rotterdam*

De deelgemeente Delfshaven ziet een aantal mogelijkheden voor de gemeente om de terugkeer van zedendelinquenten in goede banen te leiden. Zij geeft aan dat het 'welkomst comité in de wijk' een rol zou kunnen spelen bij terugkeer van een zedendelinquent. Dit

comité kan de betreffende persoon dan bijvoorbeeld laten weten dat zij in de gaten heeft dat hij terug is in de wijk en aangeven dat hij in de gaten wordt gehouden.

Eveneens wijst de deelgemeente op het natrekken van de achtergrond van vrijwilligers die met kinderen willen werken. Bij een organisatie naar keuze kan een contactpersoon worden geplaatst, die door het bestuur van verenigingen die met vrijwilligers werken geraadpleegd kan worden over de achtergrond van vrijwilligers die zich hebben aangemeld (zoals speeltuinen). Eenzelfde contactpersoon zou beschikbaar moeten zijn voor door de (deel)gemeente gesubsidieerde organisaties (waaronder kinderen- en jongerenwerk).

De burgemeester van Rotterdam wil informatie over zedendelinquenten ontvangen die terugkeren naar de gemeente. Door middel van deze informatie is de burgemeester beter in staat om zijn verantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid te nemen. Uit gesprekken met een beleidsadviseur van de Directie Veiligheid blijkt dat de gemeente Rotterdam het belangrijk vindt om de burgers te beschermen tegen zedendelinquenten. Anderzijds vindt ze het belangrijk dat een persoon die terugkeert uit detentie op een goede manier kan resocialiseren. De ex-gedetineerde heeft zijn straf uitgezeten en heeft wederom recht op deelname aan de samenleving.

#### *Bestaande samenwerkingsverbanden*

- Samenwerking politie en reclassering

Op dit moment is er in de onderzochte steden Rotterdam, Amsterdam, Utrecht en Spijkenisse sprake van een samenwerkingsverband dat specifiek gericht is op zedendelinquenten en tbs-gestelden. Er vindt samenwerking plaats tussen politie en reclassering welke gericht is op het houden van toezicht op de twee genoemde doelgroepen. Sinds 2005 sluiten reclasseringsorganisaties convenanten af met diverse politieregio's, welke tot doel hebben om de samenwerking tussen reclassering en politie bij het toezicht op tbs'ers en zedendelinquenten te versterken (Evaluatie pilot ZOET, 2009).

Het eerste convenant werd gesloten tussen Reclassering Nederland en de Politieregio Rotterdam-Rijnmond (Spijkenisse valt onder politieregio Rotterdam-Rijnmond). Politie- en reclasseringsmedewerkers kwamen in hun dagelijks werk tot het besef dat de politie een rol zou kunnen spelen bij het verzamelen van informatie over en het houden van toezicht op tbs-gestelden en zedendaders. Zij wilden hier meer structureel vorm aan geven.

In het kader van de samenwerking is een bepaalde werkwijze in het leven geroepen. Als een zedendelinquent of een tbs-gestelde onder toezicht en begeleiding van de reclassering wordt geplaatst, of een verzoek tot voorbereiding hiervan wordt gedaan, meldt de reclasseringsmedewerker dit aan de politie. De reclasseringsmedewerker geeft daarbij onder andere aan, aan welke voorwaarden de betrokkene zich moet houden. De politie kan vervolgens terugkoppelen of de persoon in kwestie zich aan die voorwaarden houdt. De melding vindt via een gestandaardiseerd formulier plaats waarop de naam-, adres- en woongegevens (NAW-gegevens) van de betrokkene worden vermeld, alsmede de duur van het traject en de voorwaarden waaraan de betrokkene zich dient te houden. Dit formulier wordt vervolgens verwerkt in het centrale informatiesysteem van de politie en bij de verwerking wordt de informatie vergeleken en uitgebreid met informatie over deze persoon uit het informatiesysteem van de politie. Vervolgens wordt een automatische melding gestuurd naar de wijkagent in de wijk waar de betreffende persoon gaat wonen. De reclassering ontvangt op haar beurt informatie over de betrokkene uit het informatiesysteem van de politie. Na de melding plant de buurtagent een driegesprek in met de betrokkene en de reclasseringsmedewerker. Tijdens dit gesprek wordt kennis gemaakt en worden afspraken

gemaakt over de rol van de politie in het toezicht. De reclassering is hierbij vanuit haar verantwoordelijkheid leidend. Reclassering en politie houden elkaar vervolgens op de hoogte van ontwikkelingen die relevant zijn in het kader van het toezicht. Dit gebeurt vooral via het centrale informatiesysteem waarmee medewerkers van beide organisaties automatisch op de hoogte worden gehouden van aangebrachte informatiemutaties.

Uit interne evaluaties van de convenanten blijkt dat een verbeteringslag mogelijk is in de actieve opstelling van reclasserings- en politiemedewerkers. De voorgestane werkwijze blijkt niet overal te worden gevolgd, waardoor zaken blijven liggen. Ook nemen politiemedewerkers niet altijd contact op met de reclassering en vinden de driegesprekken met de onder toezichtgestelde niet altijd plaats (Evaluatie pilot ZOET, 2009: 54).

Gemeenten hebben geen specifieke rol binnen de convenanten. KplusV organisatieadvies heeft omwille van de evaluatie van de pilot ZOET interviews gehouden met betrokkenen bij reclassering Nederland in de regio Rotterdam-Rijnmond en de politie Rotterdam-Rijnmond. Uit deze interviews blijkt dat de betrokken partijen er volgens de respondenten van uit gaan dat de burgemeester via de lokale driehoek en via het Veiligheidshuis op de hoogte wordt gesteld van relevante zaken. Het Veiligheidshuis wordt door de respondenten beschouwd als “het platform waarbinnen informatie relevant voor de openbare orde en veiligheid, wordt uitgewisseld tussen alle betrokken partijen inclusief de gemeente/burgemeester” (Evaluatie pilot ZOET, 2009: 54).

- Samenwerking in het Rotterdamse Veiligheidshuis

Zoals in hoofdstuk 2 is gebleken, worden de trajecten in het kader van de persoonsgerichte aanpak en nazorg vormgegeven in het Veiligheidshuis. De doelstelling van de samenwerking die hiertoe plaatsvindt, is het terugdringen van criminaliteit en overlast. Binnen het Veiligheidshuis wordt hiertoe samengewerkt tussen partners uit de politie-, de justitie- en de bestuurlijke keten. In hoofdstuk 2 is tevens beschreven welke organisaties vertegenwoordigd zijn in het Rotterdamse Veiligheidshuis; de gemeente (Directie Veiligheid, de GGD en Sociale Zaken en Werkgelegenheid), politie, Openbaar Ministerie, gevangeniswezen, reclassering en ggz-instellingen.

#### *Opvattingen inrichting informatievoorziening*

Zoals gezegd dienen gemeenten de geleverde informatie te verrijken met informatie die het Korps Landelijke Politiediensten beschikbaar heeft. Uit een interview met een beleidsadviseur van de Directie Veiligheid (betrokken bij het project ‘Bestuurlijke Informatievoorziening Gemeenten inzake Ex-gedetineerden) blijkt dat de Directie voorstander is van het vooraf verrijken van informatie. De informatie die aan gemeenten wordt geleverd zou dus voorafgaand aan de binnenkomst bij de gemeente al verrijkt moeten zijn, zodat het risico op het al dan niet ontstaan van maatschappelijke onrust duidelijker is. De respondent geeft aan dat de gemeente nu alle gevallen gemeld krijgt en dan vervolgens zelf de informatie moet verrijken. Dit kost waarschijnlijk veel tijd en deze gang van zaken noemt zij inefficiënt. Er zal namelijk niet bij alle gemelde gevallen actie hoeven te worden ondernomen. Een tweede punt dat de gemeente Rotterdam belangrijk vindt, is het leggen van een nadrukkelijke relatie met nazorg. De gemeente is er dan ook voorstander van om de gemandateerde in het Veiligheidshuis te plaatsen. Op deze manier zijn de lijnen naar nazorg kort. Als er een kans op maatschappelijke onrust bestaat, liggen de mogelijkheden ter voorkoming van het ontstaan van onrust volgens de gemeente vooral op het vlak van nazorg. De gemandateerde zou door zijn positie in het Veiligheidshuis gelijk contact kunnen leggen met nazorg(partners), om bijvoorbeeld te voorkomen dat besluiten in de sfeer van resocialisatie een risico zouden zijn

voor de verstoring van de openbare orde en veiligheid. Een voorbeeld dat hierbij genoemd werd is dat er vanuit nazorg huisvesting voor een ex-delinquent wordt geregeld in een kinderrijke buurt. De gemandateerde ontvangt vanuit Justitie informatie die aangeeft dat het om een ex-zedendelinquent gaat. Huisvesting in een kinderrijke buurt zou in dit geval dan een risico kunnen geven.

## 5.2.2 Onderzoek in Amsterdam

### *Incidentbeschrijving, aanpak en betrokken actoren*

In 2008 besluit de gemeente Amsterdam de zestigjarige Joep M. scherp in de gaten te houden. Joep M. werd in 2005 door de rechtbank tot vijf jaar celstraf veroordeeld wegens seksueel misbruik van meerdere verstandelijk en lichamelijk gehandicapte kinderen in Amsterdam-Noord. De man had zich destijds voorgedaan als hulpverlener. Het vonnis werd door het Gerechtshof te Amsterdam in 2006 verminderd tot 4 jaar en 6 maanden celstraf. Het Hof gaf in het arrest aan te vrezen voor herhaling. De rechters konden hem de bevoegdheden als hulpverlener niet ontzeggen, omdat hij geen officiële hulpverlener is. In het najaar van 2007 wordt Joep M. vrijgelaten. In 2008 besteedt Peter R. de Vries in een televisie-uitzending aandacht aan de hernieuwde activiteiten van Joep M. Uit de uitzending blijkt dat de man wederom contact zoekt met gehandicapte kinderen en hun ouders. Via het internet biedt de man zijn diensten aan als zorgaanbieder. Hij doet zich voor als arts en neuro-psycholoog en beweert dat hij meervoudig gehandicapte kinderen voor een belangrijk deel kan genezen via zijn alternatieve werkwijze. De man biedt zijn diensten via een eigen website aan onder de naam International Children's Care Centre the Orca's (ICCC). Peter R. de Vries bracht de Amsterdamse politie op de hoogte van de activiteiten van de man. De politie blokkeerde vervolgens de website van ICCC.

Wanneer Peter R. de Vries de Amsterdamse politie op de hoogte stelt, besluit de gemeente in actie te komen. De tip werd zeer serieus genomen door de korpschef, de hoofdofficier van justitie en de burgemeester Job Cohen (de lokale driehoek). De driehoek zocht naar aanleiding van dit incident naar instrumenten om te voorkomen dat de man zich opnieuw aan kinderen zou vergrijpen. De kans dat hij opnieuw de fout in zou gaan werd hoog ingeschat. De gemeente besloot naar aanleiding van dit incident dan ook gebruik te maken van de bestuurlijke strategie 'hinderlijk volgen', ook wel aangeduid als persoonsgericht verstoren. Deze maatregel achtte de gemeente mogelijk op grond van artikel 2 en 12 van de Politiewet en artikel 172 van de Gemeentewet. De verstoring geschiedde in nauwe samenwerking tussen Politie, Openbaar Ministerie en gemeentelijke instanties. Met regelmaat reed er politie door de straat om te kijken of de man wel thuis was en op onverwachte tijden rinkelde de telefoon. Het hinderlijk volgen van een verdachte is een maatregel die bedoeld is om vermeende terroristen in de gaten te houden. Het houdt onder andere in dat agenten voor de deur van de verdachte posten of de verdachte opbellen en daarbij mededelen dat hij in de gaten wordt gehouden. Terreuraanslagen zouden op deze manier voorkomen moeten worden. Het middel werd voor de eerste keer ingezet voor een zedendelinquent. De lokale driehoek besloot tot deze actie omdat er een gerechtelijk kader ontbrak. De man had immers nog geen nieuw strafbaar feit begaan.

De gemeente heeft de man ook een zorgtraject aangeboden, maar dit werd door hem afgeslagen. Een zorgtraject kon hem niet onder dwang worden opgelegd.

De gemeente begaf zich met de maatregel in een juridisch schemergebied. Hoewel burgemeester Cohen beseftte dat hij zich met de inzet van dit instrument op de rand van de wet begaf, wilde hij dit risico toch graag lopen. "De burgemeester wist tenslotte dat de man niet voldoende geld zou hebben voor een rechtszaak". Om te bekijken of de maatregel wettelijk



gezien wel door de beugel kon, stuurde burgemeester Cohen in oktober 2008 een brief naar de Minister van Binnenlandse Zaken, Guusje ter Horst. In de brief verzocht de burgemeester de Minister eveneens na te denken over aanvullende mogelijkheden om op lokaal niveau in te kunnen grijpen. Hij verzocht de Minister van Justitie om te onderzoeken of het mogelijk is om vaker bijzondere maatregelen toe te passen op dit type zedendelinquenten. Als voorbeeld noemt hij een verbod op werken met minderjarigen. Ook noemt hij de optie om een Verklaring Omtrent Gedrag te verplichten voor mensen die in hun werk veel contact met kinderen hebben. Deze verplichting zou dan moeten gelden als aanvulling op de beroepsgroepen waarvoor deze eis al bestaat. Eveneens werpt Cohen de vraag op of het mogelijk is om eisen te stellen aan zorgaanbieders die zich via een persoonsgebonden budget laten betalen. In maart 2009 stuurt de burgemeester van Amsterdam nogmaals een brief aan de Minister van Binnenlandse Zaken omdat hij nog geen bericht terug had ontvangen. In deze brief geeft de burgemeester aan dat de strategie ‘persoonsgericht verstoren’ succesvol is. De man voelt zich in het nauw gedreven en biedt zichzelf niet langer aan als zorgaanbieder voor gehandicapte kinderen. Daarbij merkt hij echter op dat persoonsgericht verstoren geen structurele oplossing biedt. De burgemeester pleit dan ook wederom voor een aanvullend instrumentarium op lokaal niveau en het onderzoeken van mogelijkheden op rijksniveau om zedendelinquenten effectief te kunnen aanpakken. Hij geeft in deze brief aan dat landelijke maatregelen en extra lokale instrumenten belangrijker worden, aangezien Minister Hirsch Ballin aangegeven heeft burgemeesters structureel te willen gaan informeren over de terugkeer van ex-gedetineerden naar hun gemeenten.

Naast hinderlijk volgen is eveneens besloten tot het informeren van de omgeving. De privacybelangen van de ex-zedendelinquent wogen volgens de gemeente minder zwaar in dit geval, doordat de man al bekend was van de televisie-uitzending van Peter R. de Vries. Er zijn onder andere folders van Meld Misdaad Anoniem verspreid in de omgeving van de man. De burgemeester schreef eveneens een brief naar de vereniging Per Saldo, een cliëntenvereniging van mensen met een persoonsgebonden budget (PGB), waarin zij geïnformeerd werd over de man. In de brief verzocht Cohen de organisatie om geen medewerking meer te verlenen aan de financiering van de activiteiten van de man. Joep M. heeft zelf ook een brief van de burgemeester ontvangen. De man trok zich echter niets aan van deze brief en ook niet van de politie. Hij bleef zichzelf aanprijzen als hulpverlener. Vereniging Per Saldo heeft ook een brief aan een selecte groep leden gestuurd. Men heeft de brief alleen naar leden in de regio Amsterdam gestuurd. Afwegingen die een rol speelden bij het besluit om slechts een selecte groep te informeren, hebben betrekking op het feit dat iemand recht heeft op terugkeer in de samenleving. Volgens de directeur van Per Saldo zag de website waarop de man zijn diensten aanbood er erg professioneel uit. De stichting bood opvang, begeleiding, tijdelijk verblijf en vakanties voor meervoudig gehandicapte kinderen aan en op de website stond een foto van de man. Ook werd zorgverzekeraar Agis, die de gehandicaptenzorg rondom Amsterdam financiert, gewaarschuwd. Verder werden een aantal gemeentelijke instanties benaderd in verband met het achterhalen van bepaalde informatie over de man. Organisaties die werden benaderd zijn de Dienst Persoonsgegevens van de gemeente Amsterdam en de afdeling toezicht en handhaving van het stadsdeel waar de man woonde.

#### *Bestuurlijke wenselijkheid Amsterdam*

De burgemeester wil informatie ontvangen over zedendelinquenten die terugkeren in zijn gemeente om maatschappelijke onrust te kunnen voorkomen. De gemeente wijst erop dat burgers minder tolerant zijn geworden en zij het een taak van de overheid vinden om de samenleving te beschermen.

De gemeente vindt het “beter om zaken al goed aan de voorkant te regelen”. Hiermee bedoelt zij dat het beter is als er al zaken voor detentie worden geregeld. De meest ideale oplossing

vindt zij als de rechter bijzondere voorwaarden oplegt bij het vonnis. Deze voorwaarden dienen eigenlijk standaard opgelegd te worden als de kans op recidive en maatschappelijke onrust groot is.

Er wordt veelal geprobeerd om alles binnen de formele bevoegdheden van de burgemeester te regelen. Deze bevoegdheden moeten zo nu en dan wel worden opgerekt, zoals bij onderhavige zedenzaak het geval was. Het wordt belangrijk gevonden om een aantal mogelijkheden die burgemeesters zouden kunnen hebben bij terugkeer van een zedendelinquent standaard worden vastgelegd. Een soort scenario waarin staat beschreven hoe gehandeld kan worden in een bepaalde situatie zou makkelijk zijn.

### *Bestaande samenwerkingsverbanden*

- Samenwerking in de Amsterdamse ketenunits

In Amsterdam wordt de naam ‘ketenunit’ gehanteerd voor het Veiligheidshuis, maar de werkwijze is hetzelfde als in de andere Veiligheidshuizen. De doelstelling van de Ketenunit luidt als volgt: “het vergroten van de veiligheid in de stad door een effectieve aanpak van crimineel gedrag van jeugdigen en volwassen veelplegers”. De stad kent vijf ketenunits die ieder gevestigd zijn in een politiedistrict. In de ketenunit werken de volgende partijen samen in één pand; Openbaar Ministerie, Regiopolitie Amsterdam-Amstelland, Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam, Raad voor de Kinderbescherming, Bureau Halt, Reclassering Nederland, Jellinek (verslaafden), Leger des Heils (dak- en thuislozen), de GGD en de gemeente Amsterdam.

In de Amsterdamse ketenunits wordt gewerkt aan de persoonsgerichte aanpak, die gericht is op criminele jeugd (minderjarigen) en volwassen veelplegers. In het kader van deze aanpak vindt afstemming en informatie-uitwisseling plaats tussen de partners in het Veiligheidshuis. Doordat de deelnemende organisaties allen informatie inbrengen en deze vervolgens gebundeld kan worden, kan snel tot een aanpak op maat worden gekomen. De personen worden besproken tijdens een casusoverleg en tijdens dit overleg wordt een individuele aanpak vastgesteld.

### *Opvattingen inrichting informatievoorziening*

De gemeente Amsterdam heeft nog geen concrete ideeën over de wijze waarop de informatievoorziening vorm kan worden gegeven. Ook geeft de respondent aan dat zij nog niet weet wie er als gemandateerde aangesteld zal worden en van welke afdeling deze persoon zou moeten komen.

## **5.2.3 Onderzoek in Utrecht**

### *Incidentbeschrijving, aanpak en betrokken actoren*

In de Utrechtse wijk Overvecht ontstond in september 2008 commotie na de terugkeer van de 56-jarige veroordeelde pedofiel R.F. in de wijk. De ex-zedendelinquent, die in 2002 ook voor eenzelfde vergrijp werd veroordeeld, keerde na het uitzitten van zijn straf terug naar zijn huurflat. Het Openbaar Ministerie had de burgemeester en de woningcorporatie niet ingelicht over de komst van deze man. In de flat woonde tevens het vijfjarige slachtoffer dat hij misbruikt had. Het slachtoffer woonde op de tiende verdieping en de dader op de derde verdieping. De kans was daarom groot dat dader en slachtoffer en diens familie elkaar tegen zouden komen bij de ingang van de flat of in de lift. Dit is ook daadwerkelijk gebeurd en de dader gedroeg zich toen uitdagend en vervelend. De moeder van het slachtoffer raakte overstuur, waardoor andere bewoners geattendeerd werden op de aanwezigheid van een ex-

zedendelinquent in hun flat. Aangezien de medebewoners op de hoogte waren van de aanwezigheid van deze man in hun flat, besloot de wijkpolitie contact te houden met hen. De ouders van het slachtoffer vroegen de gemeente om hulp, maar die gaf aan geen wettelijke middelen te hebben om de man te laten verhuizen. Volgens de gemeente is het belangrijk om in dit soort zaken “de probleemeigenaar te identificeren”. In dit geval was dat de woningcorporatie. Deze kon een oplossing voor het probleem bieden, aldus de gemeente.

De corporatie was van mening dat de man uit de flat moest vertrekken en heeft dan ook een aanbod voor andere huisvesting gedaan. Ook is de politie betrokken geweest bij de keuze voor een vestigingsplaats voor de ex-zedendelinquent. Bij een verhuizing is het immers vaak het geval dat iemand in een ander politiedistrict komt te wonen. De corporatie zou de man een verhuisvergoeding geven van 1000 euro als hij uit de flat zou vertrekken. Hij weigerde echter op het aanbod in te gaan. Hij wilde alleen vertrekken als hij 15.000 euro kreeg. De corporatie besloot, gelet op het gedrag van de man, een advocaat in de arm te nemen. Woningcorporatie Bo-Ex spande namens 20 bewoners van de flat een kort geding aan om de ex-zedendelinquent te dwingen om te verhuizen. De woningcorporatie meende een goede zaak te hebben, aangezien de man het slachtoffer en diens familie veel overlast bezorgde. Volgens de rechter kon de man niet uit zijn huis worden gezet omdat hij veroordeeld is voor ontucht. De rechter oordeelde echter dat het ‘onwenselijk’ was dat dader en slachtoffer elkaar dagelijks zouden kunnen tegenkomen. De man diende vervolgens op last van de rechtbank zijn woning te verlaten zodra er een alternatieve woning voor hem was gevonden. De woningcorporatie diende voor passende woonruimte te zorgen en de man een verhuiskostenvergoeding van 2500 euro te betalen.

Volgens directeur Klinkenberg van Bo-Ex hadden ze geen draaiboek klaarliggen voor dergelijke situaties. Volgens hem is er soms wel contact tussen verschillende corporaties, waarbij aangegeven wordt dat iemand moet verhuizen en daarom gevraagd wordt of de persoon in kwestie bij een van de corporaties terecht kan. Dergelijke problemen worden volgens Klinkenberg altijd behoorlijk collegiaal opgelost. De corporatie had in dit geval veel overlegd met de gemeente.

De ex-gedetineerde is vervolgens naar een seniorencomplex verhuisd. De corporatie vond dit complex geschikt als woonlocatie, omdat er voornamelijk hoger opgeleide senioren wonen en het complex in een niet-kinderrijke buurt ligt. De corporatie schatte in dat deze mensen meer begrip zouden hebben voor het feit dat de man ergens moet wonen. De bewoners van het complex werden echter niet ingelicht over de achtergrond van deze man, maar de woningcorporatie en de gemeente hadden wel een plan opgesteld voor het geval dat er iets zou uitlekken. De bewoners zouden dan zo snel en open mogelijk geïnformeerd worden. De huismeester werd wel in kennis gesteld. De achtergrond van de man lekte inderdaad uit en vervolgens is er met de bewoners van het complex gesproken. Hoewel zij het niet leuk vonden dat deze man in hun complex kwam wonen, konden zij er uiteindelijk wel begrip voor opbrengen. Ze begrepen dat hij in ieder geval ergens moet wonen. Volgens de gemeente heeft de corporatie veel kennis over de achtergrond van haar huurders en heeft zij daarom een goede inschatting kunnen maken.

De woningcorporatie zorgt ervoor dat de man een beetje in de gaten gehouden wordt. Er is een ‘zorgcirkeltje’ om de man gebouwd waarin bijvoorbeeld de complexbeheerder, mensen van de politie en GGD zitten. De man werd om de 14 dagen bezocht door de wijkagent. De situatie is inmiddels genormaliseerd; de man wordt met rust gelaten door de andere bewoners.

De gemeente heeft de man na detentie de mogelijkheid tot zorg geboden. Zij heeft hem gewezen op hulp van algemeen maatschappelijk werk, maar deze hulp heeft hij niet aanvaard. Deze keuze moest gerespecteerd worden, aangezien zorg niet dwingend opgelegd kon worden.

De hoofdlijnen van de situatie zijn steeds gedeeld in de lokale driehoek. Ook zijn de wijkbureaus en de gebiedsmanager op hoofdlijnen geïnformeerd over de situatie. Zij zijn echter niet direct betrokken geweest.

### *Bestuurlijke wenselijkheid Utrecht*

Burgemeester Wolfsen wil absoluut geïnformeerd worden over de terugkeer van twee categorieën ex-gedetineerden. Het gaat om gedetineerden die een zedendelict of een levensdelict hebben gepleegd. Deze informatie is belangrijk voor hem om te kunnen beoordelen of hij maatregelen moet nemen om maatschappelijke onrust te voorkomen. Wolfsen heeft er naar aanleiding van het incident in Overvecht bij de Minister van Justitie op aangedrongen om burgemeesters voortaan in te lichten over de terugkeer van zedendelinquenten.

De burgemeester is van mening dat pedofielen die hun straf hebben uitgezeten, niet moeten terugkeren in hun oude wijk. Hij wil dat de Minister van Justitie de wet aanpast, zodat deze categorie ex-gedetineerden niet meer kan terugkeren naar hun oude woonomgeving. Hij wil dan ook de mogelijkheid hebben om een zedendelinquent die, na het uitzitten van zijn straf of na behandeling, terugkeert in de samenleving elders te huisvesten. Hij geeft aan dat hij tenslotte de eerstverantwoordelijke is voor openbare orde en veiligheid in de gemeente. De gemeente is van mening dat er in geval van zedenincidenten altijd sprake is van maatwerk. De eerste stap bij de terugkeer van zedendelinquenten is het maken van een analyse die gebaseerd is op feiten. “Er dient een analyse van de situatie gemaakt te worden en aan de hand daarvan kan bepaald worden wie je nodig hebt bij de aanpak”. Ook acht zij het van belang om een netwerk te hebben dat controle houdt op de ex-gedetineerde. Deze controle hoeft niet intensief te zijn, maar zicht op deze persoon is belangrijk. De gemeente noemt twee redenen voor deze vorm van controle; enerzijds is het belangrijk omdat de ex-gedetineerde hulp nodig heeft en anderzijds is het belangrijk om recidive te voorkomen.

### *Bestaande samenwerkingsverbanden*

- Samenwerking in het Utrechtse Veiligheidshuis

De samenwerking in het Utrechtse Veiligheidshuis is gericht op het terugdringen van criminaliteit en overlast. Om dit doel te bereiken wordt samengewerkt tussen meerdere partijen, welke deel uit maken van de politie- en justitieketen en de bestuurlijke keten. In Utrecht participeren de volgende organisaties in het Veiligheidshuis: de gemeente Utrecht, Politieregio Utrecht, Openbaar Ministerie, Dienst Justitiële Instellingen/Penitentiaire Inrichting Utrecht, Reclassering Nederland, Leger des Heils jeugdzorg en reclassering, Raad voor de Kinderbescherming, Centrum Maliebaan (verslavingspsychiatrie), Bureau Jeugdzorg Utrecht, Slachtofferhulp Nederland en de rechtbank Utrecht (toehoorder). Ook wordt nauw samengewerkt met lokale zorg- en welzijnsorganisaties.

Het Utrechtse Veiligheidshuis geeft vorm aan de persoonsgerichte aanpak en nazorg na detentie. De persoonsgerichte aanpak in deze stad is gericht op veelplegers, criminele jongeren en plegers van huiselijk geweld. Via een individueel plan van aanpak krijgt de persoon in kwestie een strafrechtelijke afdoening of een aanbod van hulpverlening en/of zorg.

### *Opvattingen inrichting informatievoorziening*

Binnen de gemeente Utrecht is formeel nog niets geregeld met betrekking tot de vormgeving van de informatievoorziening. Een beleidsadviseur van de afdeling Openbare Orde en Veiligheid van de gemeente geeft aan nog niet te weten welke persoon er als gemandateerde aangesteld zal worden. De gemeente wil wel een directe relatie met nazorg leggen. De gemandateerde zal daarom waarschijnlijk iemand zijn die zowel op de afdeling Openbare Orde, als in het Veiligheidshuis werkt. Op deze manier zouden de lijnen naar nazorg namelijk kort zijn. Via de nazorg zou ingespeeld kunnen worden op het voorkomen van maatschappelijke onrust.

## **5.2.4 Onderzoek in Spijkenisse**

### *Incidentbeschrijving*

In juni 2008 wordt een man uit Spijkenisse veroordeeld voor het plegen van een seksueel delict. De man werd in 1995 op veertienjarige leeftijd voor het eerst veroordeeld en sinds die tijd komt hij meerdere keren in aanraking met politie en justitie vanwege het plegen van verschillende delicten. Hoewel de man tot op heden meerdere delicten heeft gepleegd, is dit de eerste keer dat hij voor een seksueel delict wordt veroordeeld.

De Rechtbank Rotterdam legt de man twaalf maanden gevangenisstraf op, waarvan zes maanden voorwaardelijk, met als bijzondere voorwaarde verplicht reclasseringscontact zolang de instelling dit noodzakelijk vindt. Het reclasseringscontact kan tevens een ambulante behandeling inhouden bij de psychiatrische polikliniek De Waag Rotterdam en het volgen van trainingen bij Bouman GGZ in Rotterdam. De formele start van het reclasseringstoezicht is in juli 2008 en de formele einddatum voor het toezicht is juli 2011.

Tijdens de detentie voert de Reclassering een RISc-analyse (Risico Inschattingen Schalen) uit. Via dit instrument kan de kans op recidive worden ingeschat. De RISc gaf een gemiddeld recidiverisico aan en volgens de rapporteur was de kans op herhaling zonder behandeling van de man groot. Het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP) stelt eveneens een diagnose tijdens de detentie van de man. De rapporteur van dit instituut stelt een persoonlijkheidsstoornis vast bij de man.

Het vinden van geschikte huisvesting en starten van de behandeling waren speerpunten in de begeleiding van de man. Huisvesting zou voor structuur en rust zorgen. Behandeling was gezien de aard van de man noodzakelijk met het oog op de toekomst en het voorkomen van herhaling.

In september 2008 komt de betrokkene vrij uit detentie en start het reclasseringstoezicht. Na detentie is de man zwervend. De gemeente Spijkenisse kon niet in woonruimte voorzien en om deze reden woonde de man dan ook een tijd in een caravan. Eerst bevond hij zich daarmee in Zeeland en daarna in Brielle. Uiteindelijk vertrekt de man naar Nijkerk met de intentie om zich daar definitief te vestigen. In april 2009, ten tijde van het reclasseringstoezicht, gaat de man wederom de fout in. Hij pleegt opnieuw een seksueel delict en wordt door de politie aangehouden.

### *Betrokken actoren en aanpak*

Vanaf het moment van de veroordeling van de man zijn er meerdere organisaties betrokken geweest in verband met de begeleiding. Onderstaand worden deze organisaties genoemd en wordt aangegeven welke rol zij hebben gespeeld.

- Politie

In augustus 2008 werd de man bij de politie aangemeld in verband het houden van toezicht op zedendaders. De basis voor dit toezicht is het convenant 'Informatie-uitwisseling Reclassering

Nederland-politie inzake zedendaders en TBS-gestelden' dat tussen de politie en Reclassering Nederland is gesloten. In augustus legt de toezichthouder van de Reclassering contact met de politie Rotterdam-Rijnmond. Tot en met 31 maart 2009 is er contact met de wijkagent van Brielle en later met de PGA-coördinator van de politie Spijkenisse. Deze zorgde ervoor dat de politie controles hield op de verblijfplaatsen van de man.

- Bouman GGZ

De man werd in augustus 2008 aangemeld voor een leefstijltraining bij Bouman Geestelijke Gezondheidszorg. Deze instelling laat in oktober 2008 weten dat hij niet kan deelnemen aan deze training, omdat het gepleegde delict samen moet hangen met gebruik en daar was geen sprake van. De instelling geeft daarop aan dat ze nog steeds aan het kijken is voor een passende training.

- De Waag

Tijdens detentie (maart 2008) heeft de man een eerste intakegesprek gehad met een medewerker van De Waag Rotterdam. In september 2008 zou het eerste gesprek plaatsvinden bij deze instelling, maar de behandelaar was toen ziek. De man moest zelf bellen voor een nieuwe afspraak, maar liet dit na. De reclasseringswerker heeft hem hier toen tot aangezet. Het eerste contact vond plaats in november 2008. In december geeft de behandelaar aan dat de man op de lijst voor groepsbehandeling is geplaatst die in februari 2009 zou starten.

- Gemeente Spijkenisse

De man heeft een uitkering ontvangen van de gemeente na detentie, maar de gemeente gaf aan geen huisvesting meer voor hem te hebben. Toen de man in september 2008 uit detentie kwam, kon hij niet meer terecht op zijn oude adres omdat zijn vriendin de relatie had verbroken. Hij had dus geen woonruimte meer. Spijkenisse gaf aan dat er geen tijdelijke opvang was en wilde ook niet voor vervangende woonruimte in de gemeente zorgen. De gemeente was wel bereid om de betrokkene te ondersteunen in het vinden van woonruimte in een andere plaats. Zij wilde de eerste maand huur betalen als hij een woning zou vinden omdat hij inwoner van Spijkenisse is geweest. Ook wilde de gemeente in dat geval het overzetten van de uitkering naar de andere gemeente actief begeleiden. De vaste reclasseringsbegeleider heeft nog voordat de man uit detentie kwam geprobeerd om hem bij Exodus Rotterdam onder te brengen. In augustus 2008 gaf Exodus Rotterdam aan dat er een plek beschikbaar zou komen, maar toen zijn achtergrond daar bekend werd was hij niet meer welkom. Eventueel zou er een plek zijn bij Exodus Den Bosch, maar de betrokkene en de toezichthouder wezen dit af in verband met de start van de behandelingen bij Bouman GGZ en De Waag in Rotterdam. Tot begin september is de man toen bij een vriend in Rotterdam verbleven en heeft vervolgens zijn intrek in een stacaravan in Ouddorp genomen. Aangezien de caravan daar voor 1 september verwijderd moest worden, meldde de man zich aan bij een recreatiegebied in Brielle. De reclasseringswerker heeft daarop de politie van de betreffende gemeenten geïnformeerd. In oktober moest de man ook hier vertrekken van de gemeente Brielle. Het delict en het feit dat hij in een caravan op een recreatiegebied verbleef vormden hier de aanleiding voor.

In november 2008 geeft de man aan de vaste begeleider door dat hij onderdak heeft geregeld in Nijkerk. Hij wilde zich daar definitief vestigen, maar stond niet ingeschreven in die gemeente. Via de woonstichting zou hij een woning aangeboden hebben gekregen voor februari 2009. Er moest toen alleen nog contact worden gelegd door de gemeente Spijkenisse met de mededeling dat de man via hen een uitkering ontvangt. De medewerker van deze gemeente heeft echter na het woningaanbod verzuimd om dit ene telefoontje te plegen, waardoor de man het huis uiteindelijk niet kreeg.

- Humanitas

In september 2008 wordt de man bij Humanitas aangemeld voor het ‘Maatjes project’. Dezelfde maand krijgt hij ook een maatje toegewezen. Het contact met dit maatje verloopt echter niet zoals gehoopt. Medewerkers van Humanitas helpen de man met zijn schulden en hij kan eventuele vragen bij hen neerleggen.

- Wijkpolitie

Er is contact geweest met de wijkagent toen de man nog tijdelijk in Spijkenisse verbleef. Het contact is vervolgens overgezet naar de wijkagent van het district De Eilanden, aangezien de man toen in een caravan in Brielle verbleef. Toen de man richting Nijkerk vertrok, is er via deze wijkagent voor gezorgd dat een buurtagent een huisbezoek aflegde bij de man in Nijkerk.

- Reclassering

In december 2008 wordt het toezicht door de Reclassering Rotterdam overgedragen aan Reclassering Arnhem omdat de man zijn woonadres had in Nijkerk. In januari 2009 werd de man officieel overgedragen aan Reclassering Arnhem. Begin januari ontvangt de vaste begeleider een mail van de werkbegeleider van Reclassering Utrecht. Deze geeft aan dat overdracht, gezien de reistijd voor de man, naar Utrecht moet en niet naar Arnhem. In januari werd de nieuwe toezichtovereenkomst met de Reclassering Utrecht door de man getekend. In februari heeft de betrokkene meerdere contacten met de reclasseringswerker in Utrecht en worden diverse afspraken gemaakt. Zo werd onder meer de behandeling overgedragen naar De Waag Utrecht (Centrum Maliebaan). Vervolgens wilde Reclassering Utrecht bij nader inzien niet over gaan tot begeleiding van de man, omdat hij niet in die regio ingeschreven stond. Hierdoor kon ook de overdracht naar De Waag in Utrecht en Reclassering Utrecht niet plaatsvinden. De behandeling werd toen weer terug overgedragen naar De Waag in Rotterdam. Daardoor werd het toezicht feitelijk vanuit Rotterdam geregeld. In maart 2009 stagneerde de behandeling omdat er intern overleg plaatsvond over het vervolg aangezien de man in Nijkerk woonachtig was.

In februari 2009 heeft de begeleider in Rotterdam minimaal een keer per maand face-to-face contact gehad met de man vanwege de reisafstand. Ook is er met regelmaat telefonisch contact geweest met de man. Met de wijkpolitie werd afgesproken dat zij de man regelmatig zou bezoeken. In geval van bijzonderheden zou zij contact opnemen met de vaste begeleider.

- Openbaar Ministerie

In de periode augustus 2008 tot en met maart 2009 is er intensief contact geweest tussen de toezichthouder van de Reclassering en de PGA-coördinator van Spijkenisse. In deze periode is niet overwogen om contact te leggen met het OM, omdat de man steeds in beeld was van de politie en er gesprekken waren tussen de man en de toezichthouder.

In maart 2009 wordt besloten om contact te leggen met het OM omdat het toezicht lastig werd. De man woonde immers in Nijkerk en het toezicht moest vanuit Rotterdam plaatsvinden. In april werd er heen en weer gebeld tussen het OM en Reclassering Rotterdam.

### *Bestuurlijke wenselijkheid Spijkenisse*

Burgemeesters moeten op de hoogte zijn van terugkerende zedendelinquenten volgens de gemeente. De burgemeester van Spijkenisse vindt het ontvangen van informatie over terugkerende zedendelinquenten van belang. De burgemeester wordt in de praktijk in geval van een zedenzaak een seintje gegeven. Formeel gezien niet, maar informeel gebeurt dit wel. De gemeente geeft aan dat het doel van het informeren van de burgemeester reïntegratie van

de ex-gedetineerde is. Enerzijds moet de maatschappij de persoon in kwestie kunnen opvangen en anderzijds moet ook de veiligheid van deze persoon worden gewaarborgd. Het is van belang dat dergelijke ex-gedetineerden huisvesting hebben na detentie. Dit is vooral belangrijk in verband met resocialisatie en het goed kunnen houden van toezicht op de persoon. De gemeente geeft aan dat begeleidingsinstituten een belangrijke rol kunnen spelen met betrekking tot het verwerven van woningen. Zij zouden een aantal woningen kunnen huren bij woonstichtingen. Op deze manier zouden dergelijke ex-gedetineerden begeleid kunnen wonen in ‘normale’ woningen.

### *Bestaande samenwerkingsverbanden*

- Samenwerking in Spijkenisse

De gemeente Spijkenisse maakt ook gebruik van een persoonsgebonden aanpak, maar duidt deze aanpak aan met de naam Intensieve Sluitende Aanpak (ISA). Deze aanpak wordt gekenmerkt door een op het individu toegesneden traject, dat in afstemming met verschillende partners wordt samengesteld. De aanpak is gericht op personen die in het dagelijks leven tegen belemmeringen aanlopen. Het doel van de aanpak is om deze personen een zelfstandig bestaan te laten opbouwen en te voorkomen dat zij verder afglijden. Het verlenen van nazorg na detentie is een onderdeel van de ISA-aanpak. Bij de ISA-aanpak kunnen meerdere partijen betrokken zijn; de gemeente kan informatie over de persoon naar onder andere de GGD, politie, reclassering, interne partners en woonstichtingen sturen. Deze partners kunnen vervolgens een rol spelen op verschillende leefgebieden (wonen, werk, uitkering, zorg). Om de burger zo goed mogelijk te kunnen helpen met de reïntegratie, worden er in het kader van de ISA-aanpak gegevens uitgewisseld tussen verschillende beleidsvelden. De ISA-functionarissen hebben hiertoe toegang tot verschillende gegevensbronnen. Afhankelijk van de eisen die de bron stelt, worden er afspraken omtrent de omgang/uitwisseling met gegevens neergelegd in een protocol, convenant of een aanwijzingsbesluit.

### *Informatie-uitwisseling*

In geval van deze casus is informatie uitgewisseld met de benodigde partners. Hoewel deze informatie eigenlijk niet allemaal uitgewisseld mocht worden, is dit toch gedaan. De betrokkene heeft daarvoor wel toestemming gegeven, nadat hij erop gewezen was dat de informatie-uitwisseling voor zijn eigen bestwil was.

In maart 2008 heeft de Medewerker Maatschappelijke Dienstverlening een melding aan de gemeente Spijkenisse gedaan in verband met het tijdig regelen van nazorg na detentie door de gemeente voor de betrokkene. De melding die aan de gemeente gedaan wordt, omvat informatie over de mogelijke problemen waarmee een gedetineerde zit. Deze informatie wordt via het Digitaal Platform Aansluiting Nazorg (DPAN) tussen Justitie en gemeente uitgewisseld. Volgens de gemeente Spijkenisse zijn de rapporten die door de MMD'ers worden aangeleverd veelal niet compleet. In dit geval werd in het rapport aangegeven dat de man geen problemen had op de verschillende leefgebieden. De man zou huisvesting hebben na detentie bij zijn vriendin. De gemeente diende alleen een uitkering te regelen. In de praktijk blijkt er dus wel degelijk een probleem te zijn met het leefgebied huisvesting.



## 6. ONDERZOEKSRESULTATEN DEEL II.

### 6.1 Mogelijkheden nazorg Rotterdam

#### 6.1.1 Rollen van organisaties

##### *Reclassering*

De reclassering speelt een rol tijdens verschillende fasen van de strafrechtketen. Zo is ze bijvoorbeeld betrokken bij het moment van aanhouding, maar ook op het moment van terugkeer in de samenleving. De reclassering is betrokken bij de reïntegratie van zedendelinquenten in de gemeente, als de rechter iemand de bijzondere voorwaarde reclasseringstoezicht heeft opgelegd. In deze situatie is er sprake van een zogenaamd justitieel kader. Het is een dwingend kader en daarmee een stok achter de deur; de betrokkene dient zich aan de opgelegde voorwaarden te houden. De rechter kan de voorwaarden gedeeltelijk hebben ingevuld bij het vonnis (bijvoorbeeld verplichte behandeling), of kan de reclassering opdracht geven om de voorwaarden nader te bepalen.

De reclassering kan volgens de respondent zowel een opdracht tot het uitbrengen van advies krijgen, als een opdracht tot het uitvoeren van toezicht. In het eerste geval zal de reclassering diagnosticeren en adviseren. Voor het stellen van een diagnose kan de reclassering onder meer gebruik maken van het instrument RISC, hetgeen staat voor Recidive Inschattingsschalen. Via dit diagnostisch instrument kan een inschatting worden gemaakt van het risico op recidive. Er worden daarbij drie risiconiveaus onderscheiden; laag, midden en hoog. Ook kan dit instrument uitsluitsel geven over interventies die de recidivekans kunnen verkleinen. Op basis van de diagnose wordt een rapportage opgesteld voor de rechter. De rechter beslist op basis van deze rapportage, maar daarbij hoeft hij het advies van de reclassering niet te volgen. In het tweede geval kan de rechter in het vonnis bepalen dat iemand verplicht reclasseringstoezicht krijgt. De reclassering kan dit toezicht invullen door middel van toeleiding naar zorg en/of gedragsinterventies. “Op het gebied van zorg kunnen we bijvoorbeeld bemiddelen naar FPC het Dok of Bouman GGZ”. Als iemand verplicht reclasseringstoezicht opgelegd heeft gekregen begeleidt de reclassering de betrokkene ook, zodat deze zich aan de opgelegde voorwaarden houdt. Er worden afspraken met de betrokkene gemaakt en de reclassering kijkt ook of deze zich daaraan houdt.

Er kan op verschillende manieren toezicht worden gehouden. In bepaalde gevallen wordt toezicht gehouden via de elektronische enkelband. Via deze elektronische controle kunnen door de rechter opgelegde bijzondere voorwaarden (zoals een gebiedsverbod) worden gecontroleerd. Binnenkort zal er meer worden gewerkt met toezicht via GPS. Via dit systeem kan nauwkeurig worden bepaald in welk gebied de onder toezicht gestelde zich bevindt. Als deze zich in een verboden gebied begeeft, vindt registratie, alarmering en opvolging plaats.

##### *Wijkpolitie Spijkenisse*

De wijkagenten zijn als het ware de ogen en oren van de samenleving. Zij houden op wijkniveau een oogje in het zeil. Als er zedendelinquenten vrijkomen en terugkeren naar de gemeente, wordt er een mail naar de buurtagent verstuurd. Deze neemt vervolgens contact op met de reclasseringswerker en vraagt wat er van hem wordt verwacht. De basis hiervoor vormt het convenant dat tussen reclassering en politie is gesloten. De politie houdt als het ware toezicht op de voorwaarden die vanuit de reclassering zijn gesteld.

De wijkpolitie kan volgens de respondent ook een rol spelen met betrekking tot het inschatten van het risico op herhaling in een bepaalde wijk. Hiertoe wordt de doelgroep waarin de dader

slachtoffers maakt bekeken en vervolgens wordt ervoor gezorgd dat de dader niet geplaatst wordt in een wijk waar deze doelgroep zich voornamelijk bevindt.

#### *GGD Rotterdam-Rijnmond*

De GGD heeft geen specifieke taken ten aanzien van hulpverlening na seksueel geweld, ze heeft vooral een doorverwijsfunctie op dit gebied. De GGD heeft echter wel een speciale aanpak in geval van kleinschalige incidenten of zedenzaken. Deze aanpak wordt aangeduid met KIZ (Kleinschalige Incidenten en Zedenzaken). Wanneer de GGD wordt ingeschakeld door de (deel)gemeente bij een incident, is zij verantwoordelijk voor de coördinatie van de psychosociale hulp na een incident en/of zedenzaak. Via de KIZ-aanpak wordt getracht de maatschappelijke onrust ten gevolge van een zedenzaak te verminderen en/of te reguleren. Ook wordt getracht een bijdrage te leveren aan de opvang, ondersteuning en bescherming van betrokkenen en hun directe omgeving. De uitvoering van de KIZ-aanpak vindt plaats door een regionaal coördinatieteam, welke door de GGD op verzoek van de burgemeester of de deelraadsvoorzitter bijeen geroepen kan worden. Het coördinatieteam bestaat uit vertegenwoordigers van de GGD, zorgorganisaties en politie en heeft de directe leiding over de bestrijding van de zedenzaak. Voor wat betreft de werkwijze in geval van een zedenzaak is een speciaal protocol zedenzaken ontwikkeld.

#### *Forensisch Psychiatrisch Centrum het Dok*

Het Dok, een forensisch psychiatrische poli- en dagkliniek, heeft bijzondere expertise in het behandelen van patiënten die door hun grensoverschrijdend gedrag met justitie in aanraking zijn gekomen of dreigen te komen. Het centrum heeft een speciaal zorgprogramma ‘seksuele delictplegers’ dat specifiek gericht is op zedendaders. De respondent geeft aan dat dit programma grotendeels verplicht wordt opgelegd vanuit Justitie. Vaak wordt verplicht reclasseringscontact opgelegd met daarbij behandeling bij het Dok. De voorwaarde van behandeling kan door de rechter worden opgelegd, of de rechter laat invulling van de voorwaarden over aan de reclassering. De reclassering kan vervolgens behandeling bij het centrum voorschrijven. Aanmeldingen voor het programma komen echter ook via de jeugdzorg binnen of op vrijwillige basis.

Het behandeltraject voor zedendaders is zeer lang volgens de respondent. Meestal duurt behandeling twee à tweeënhalf jaar, waarbij zij eenmaal per week anderhalf uur therapie volgen. De therapie wordt groepsgewijs gegeven. Volgens de geïnterviewde zullen ex-zedendelinquenten die zich sterk geïsoleerd voelen, of die sterk gemijd worden, eerder rare sprongen maken. Door middel van groepsgewijze behandeling kunnen zij met elkaar ervaringen delen. Naast groepsgewijze behandeling is ook individuele ondersteuning mogelijk in geval van schulden of behoefte aan psychiatrische hulp.

Volgens de respondent wordt er meestal twee jaar reclasseringstoezicht opgelegd bij deze doelgroep. Behandeling is een zinvolle invulling van deze twee jaar volgens de geïnterviewde.

### **6.1.2 Percepties op de samenwerking**

#### *Reclassering*

Tijdens het interview met een medewerker van de reclassering kwamen knelpunten in de samenwerking met andere partijen aan de orde. De respondent gaf aan dat de nazorg niet altijd naar tevredenheid verloopt. Hij wijst erop dat huisvesting soms niet bijtijds wordt geregeld, waardoor het voor de reclassering moeilijk wordt om toezicht te houden. “Als iemand gaat rondtrekken in een camper is het toezicht slecht uit te voeren”. In bepaalde

situaties werkt de burgemeester volgens de respondent niet mee aan huisvesting van een ex-zedendelinquent, of ze lopen dit te rekken, omdat ze deze persoon eigenlijk niet willen opvangen binnen de gemeente.

#### *Wijkpolitie Spijkenisse*

De wijkpolitie in Spijkenisse werkt met verschillende organisaties samen. In geval van het houden van toezicht op zedendelinquenten wordt er intensief samengewerkt met de reclassering. De respondent geeft aan dat de werkdruk voor de reclassering zeer hoog is, waardoor vaak alleen telefonisch contact plaatsvindt tussen reclasseringswerker en de ex-gedetineerde. Zedendelinquenten zijn echter vaak manipulatieve mensen en leiden de reclasseringsmedewerkers op deze manier makkelijk om de tuin. De wijkpolitie zou dan ook liever een persoonlijk bezoek brengen aan de onder toezichtgestelde. Eventueel zou zij samen met de reclassering een bezoek willen brengen. Het ideaalbeeld van de respondent is een situatie waarin de wijkpolitie samen met partners kan voorkomen dat iemand recidiveert. De wijkpolitie zou het liefst meer sturing willen om “de gasten te bezoeken”. Hiertoe acht zij meer overleg tussen reclassering en politie noodzakelijk. Het zou handig zijn als er eenmaal per week contact is via de e-mail en daarbij wordt aangegeven wie wat heeft gedaan. Op dit moment is de terugkoppeling van de reclassering aan de wijkpolitie onder de maat. Ook constateert de politie knelpunten in de samenwerking met woningcorporaties. De wijkpolitie geeft aan dat deze veelal hun maatschappelijke verantwoordelijkheid niet oppakken. Als zij vernemen dat het om een zedendelinquent gaat, willen ze vaak geen woning regelen. Hierdoor wordt het toezicht bemoeilijkt.

## **6.2 Vormgeving van de informatiestroom en privacy**

### **6.2.1 De geselecteerde informatiestroom**

Zoals aangegeven zullen burgemeesters geïnformeerd worden over personen die een ernstig gewelds- of zedendelict hebben gepleegd. Op deze wijze kunnen zij hun verantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid beter nemen. De doelgroep wordt gevormd door personen die een delict hebben gepleegd die vermeld staat op de lijst met door Justitie geselecteerde delicten (zie bijlage II).

De informatie over de terugkeer en de verlofbewegingen van personen die een delict uit één van de genoemde categorieën hebben gepleegd, gaat van de directeur van de betreffende instelling via de Justitiële Informatiedienst (Just-ID) naar de gemandateerde bij de gemeente. De Justitiële Informatiedienst stuurt de informatie parallel naar het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD), die vervolgens de regiopolitie in kan schakelen. De gemandateerde adviseert de burgemeester vervolgens over een bepaalde ‘casus’. Dit advies aan de burgemeester is mede gebaseerd op de informatie die aanwezig is bij het KLPD of de regiopolitie. Deze organisaties kunnen de informatie namelijk verrijken met hun risico-inschatting, hun kennis van de dader en van (de plaats van) het delict. Doordat er verrijking via de politie kan plaatsvinden wordt de informatie zodanig informatief dat de burgemeester een onderbouwd besluit kan nemen. Het Openbaar Ministerie zal eindverantwoordelijk zijn voor de informatiestroom.

De informatie die naar de gemeente wordt verstuurd zal beperkt zijn. Er zal verwijsinformatie worden verstuurd en informatie over het gepleegde delict. Op deze wijze is de informatiestroom zo klein mogelijk.

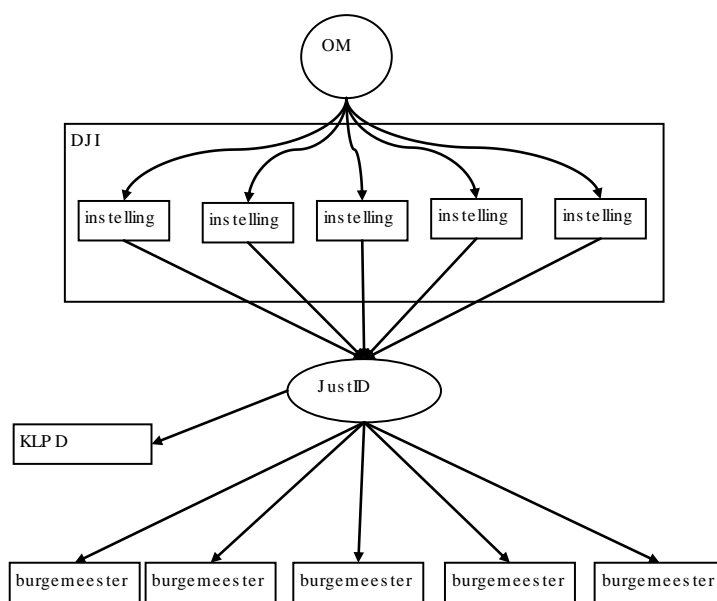
#### *De procedure*

De procedure start op het moment dat iemand in hechtenis wordt genomen in één van de genoemde instellingen. Op dat moment wordt vastgesteld of de betreffende persoon al dan

niet tot de doelgroep behoort waarover informatie verstrekt moet worden aan de gemeente. Indien dit het geval is wordt er door de Dienst Justitiële Instellingen (DJI) een vlag bij deze persoon geplaatst. Deze vlag geeft aan of de directeur van een instelling en Just-ID actie moeten ondernemen als een persoon verlof krijgt of vrijkomt.

Doordat de informatievoorziening een vrij robuust karakter heeft, is de ruimte voor specifieke afspraken beperkt. In bepaalde gevallen hebben gemeenten behoefte aan een specifieke afspraak over een specifieke casus. In dit geval willen zij een vlag bij een specifiek geval plaatsen. In deze situatie bestaat er de mogelijkheid tot een vorm van maatwerk voor gemeenten, waarbij burgemeesters voor bepaalde delicten of gevallen een vlag vragen via de Officier van Justitie aan de leverancier van informatie (DJI-centraal en de directeur van de instelling).

Onderstaand wordt de geselecteerde informatieroute schematisch weergegeven:



*Figuur 5.1 De geselecteerde informatiestroom* (Bron: Eindrapport fase 1 van het project Bestuurlijke Informatievoorziening Gemeenten inzake Ex-gedetineerden)

### *Pilot*

Alvorens Justitie overgaat tot een landelijke invoering van deze informatievoorziening wordt eerst een pilot gestart. De pilot wordt tussen augustus 2009 en maart 2010 gehouden en zal worden afgesloten met een evaluatie. Aan de pilot zullen 10 à 15 gemeenten deelnemen, waaronder Rotterdam, Amsterdam en Utrecht. Justitie geeft aan dat het voordeel van deze pilot is dat er op korte termijn daadwerkelijk invulling wordt gegeven aan de wensen van burgemeesters en de wens van de Tweede Kamer omtrent het informeren van het openbaar bestuur. Via de pilot kan er geleerd worden, waardoor de risico's in een later stadium (uitbouw van de informatievoorziening) verminderd kunnen worden. Ook zal de informatiestroom worden getoetst; er zal bekeken worden of de aangeleverde gegevens voldoende informatief zijn voor gemeenten en de gegevens gemeenten helpen om verstoringen van de openbare orde en veiligheid te voorkomen.

Omwille van de pilot is het 'Overleg Gemandateerde Personen' gestart. Aan dit overleg nemen onder andere Justitie, de Justitiële Informatiedienst en de gemeenten die meedoen aan de pilot deel. Samenwerking is van groot belang tijdens de pilot. Het Overleg Gemandateerde

Personen is voornamelijk bedoeld om kennis tussen de gemandateerde personen te delen. Ook kan de informatiestroom via dit overleg gezamenlijk worden gemonitord. Daarnaast kan gezamenlijk worden gezien wat burgemeesters met de informatie kunnen doen. Op deze wijze kan dit overleg volgens de projectleiding een platform worden om een gelijksoortige aanpak te creëren tussen gemeenten.

#### *Voor- en nadelen geselecteerde informatiestroom*

Volgens Justitie heeft de geselecteerde informatiestroom een aantal voordelen. Een eerste voordeel dat het Ministerie noemt is het feit dat de burgemeester direct wordt geïnformeerd door een eigen medewerker. Daarnaast geeft ze aan dat deze variant in de normale lijn met verantwoordelijkheden van de politie ligt. Een derde voordeel van deze variant is dat de lokale driehoek een gemeenschappelijk besluit neemt. Justitie noemt ook een belangrijk nadeel van deze informatiestroom. Deze informatieroute neemt meer tijd in beslag dan een variant waarbij informatie rechtstreeks verstuurd wordt van de directeur van de instelling via de Justitiële Informatiedienst naar de burgemeester. Een ander nadeel dat door een aantal gemeenten tijdens het Overleg Gemandateerde Personen werd genoemd is het feit dat de informatie achteraf verrijkt dient te worden, hetgeen veel tijd in beslag neemt.

### **6.2.2 Alternatieve informatiestromen**

Justitie heeft voorafgaand aan de keuze voor bovenstaande informatiestroom alternatieve informatieroutes in kaart gebracht. Onderstaand worden de alternatieve informatieroutes beschreven en worden de voor- en nadelen die Justitie bij iedere route ziet benoemd.

De eerste informatieroute die Justitie heeft overwogen is een variant waarbij justitiële informatie via het Openbaar Ministerie loopt. Informatie wordt dan van de directeur van de instelling en Just-ID via het OM naar de burgemeester gestuurd. Voordelen van deze variant zijn dat privacy geen bezwaar vormt, informatie op zo min mogelijk plaatsen terecht komt, informatie van het OM blijft en er een wettelijke taak ligt. Een nadeel van deze variant is volgens Justitie dat het OM extra werk krijgt en de snelheid lager zal liggen omdat het OM een oordeel moet geven.

In een tweede variant wordt justitiële informatie van de directeur van een instelling via Just-ID rechtstreeks naar de burgemeester gestuurd. Een voordeel van deze variant zou de snelheid zijn; de burgemeester zou een zaak direct af kunnen doen. Een nadeel van deze informatieroute is het feit dat de burgemeester dan casusverantwoordelijk zou worden.

In de derde variant wordt justitiële informatie via de directeur van een instelling en Just-ID via een gemandateerde persoon binnen de gemeente naar de burgemeester gestuurd. Het voordeel van deze route zou het feit zijn dat de burgemeester direct geadviseerd wordt door een eigen medewerker. Een nadeel van deze route is dat het iets meer tijd kost dan de tweede variant.

De vierde informatieroute zou via de directeur van een instelling en Just-ID naar een medewerker van de politie in de woonplaats kunnen lopen via het KLPD. De voordelen waar Justitie op wijst zijn dat deze variant in de normale lijn met de verantwoordelijkheden van de politie ligt en de lokale driehoek gezamenlijk een besluit neemt.

In een vijfde variant zou de justitiële informatie van de directeur van een instelling en Just-ID naar een reclasseringsmedewerker gestuurd kunnen worden, welke fungeert als tussenstation voor de gemandateerde persoon. Justitie geeft aan dat deze route bij de taak van de reclassering ligt. Een nadeel van deze route is volgens haar dat de burgemeester door een andere organisatie wordt geïnformeerd. Ook is het nadelig dat er meer mensen per casus bij worden betrokken en de lokale driehoek pas laat aan bod komt.

In de laatste variant wordt justitiële informatie van de directeur van een instelling en Just-ID samen met informatie ten behoeve van nazorg naar het Coördinatiepunt Nazorg gestuurd. Voordelen van deze variant zijn volgens Justitie dat er een directe koppeling is aan het begin van de informatiestroom aan nazorg. Deze route zou ook efficiënt zijn; er wordt gebruik gemaakt van lopende afspraken. Nadelen die aan de route verbonden zijn, zijn dat een maatschappelijk werker justitiële informatie zou ontvangen. Dit mag niet en bovendien zou dat het werk van de maatschappelijk werker negatief kunnen beïnvloeden. Ook zou deze informatieroute problemen opleveren met de privacywetgeving. Daarnaast zouden er via een informatiestroom meerdere doelen worden gediend.

### **6.2.3 Privacy**

De gemeente Rotterdam is verantwoordelijk voor de nazorg aan ex-gedetineerden. Omwille van het bieden van nazorgtrajecten aan deze doelgroep werkt zij samen met diverse organisaties. Om een effectieve nazorg aan de doelgroep ‘zedendelinquenten’ te kunnen bieden, is eveneens samenwerking nodig met verschillende organisaties. Omwille van een goede samenwerking is het noodzakelijk om een aantal gegevens uit te wisselen en te verwerken met de organisaties die bij de nazorg betrokken dienen te worden. Uit verschillende documenten en uit gesprekken met experts op het gebied van privacy blijkt dat niet alle gegevens onderling uitgewisseld en verwerkt mogen worden. De wettelijke kaders staan een onbeperkte gegevensuitwisseling niet toe. In het geval van het uitwisselen van gegevens over zedendelinquenten dient rekening gehouden te worden met de Wet Bescherming Persoonsgegevens (WBP). Deze wet stelt grenzen aan de verwerking en onderlinge uitwisseling van persoonsgegevens. Bij de uitwisseling van persoonsgegevens dient veelal sprake te zijn van een balans tussen het belang bij gegevensuitwisseling en het belang van personen bij de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Gegevensuitwisseling tussen organisaties, omwille van samenwerking, is volgens de WBP toegestaan als deze noodzakelijk is voor het bereiken van een gezamenlijk doel. Er mogen alleen gegevens worden verstrekt die nodig zijn om het gezamenlijke doel te bereiken. Er kan geen puntsgewijze opsomming worden gegeven van de voorwaarden waaronder informatie met derden kan worden uitgewisseld in het kader van nazorg. Er kunnen echter wel verschillende uitgangspunten/criteria genoemd worden waarmee in het kader van deze informatie-uitwisseling specifiek rekening gehouden moet worden en/of aan voldaan moet worden volgens de WBP.

Uit gesprekken met privacyexperts blijkt dat de informatie die over personen uitgewisseld mag worden, onder andere per geval verschillend is en afhangt van de partner waarmee informatie zou moeten worden uitgewisseld. Volgens de respondent is er sprake van een verschil tussen de situatie waarin wel reclasseringstoezicht is opgelegd en de situatie waarin geen reclasseringstoezicht is opgelegd. Bij een reclasseringstoezicht dat opgelegd is door de rechter geldt een justitiële titel; er is met andere woorden nog een reden voor bemoeienis met de betrokkene. In het kader van dit toezicht is het vermijden van risicovolle situaties een belangrijk aandachtspunt. Hierin is de directe relatie tussen het belang/doel van de reclassering en de gemeente zichtbaar. Ook mag de burgemeester bijvoorbeeld een woningcorporatie niet standaard informeren over de delictachtergrond van iemand. Gegevensuitwisseling voor de verlening van zorg is doorgaans geen probleem.

#### *Voorwaarden gegevensuitwisseling*

Om een gegevensuitwisseling en -verwerking mogelijk te maken tussen de organisaties die betrokken zijn bij nazorg dienen verschillende privacyaspecten uit de WBP in acht te worden genomen. Eén van de belangrijkste uitgangspunten van deze wet is doelbinding. Dit wil zeggen dat er geen gegevens mogen worden verwerkt en uitgewisseld zonder dat er

voorafgaand aan de verzameling daarvan een duidelijk doel is bepaald. Gegevensverstrekking kan volgens de respondenten bijvoorbeeld noodzakelijk zijn voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Een criterium dat hier nauw bij aansluit is het criterium verenigbaar gebruik. Volgens deze bepaling mogen gegevens gebruikt worden voor het doel waarvoor ze zijn verzameld. Informatie moet dus gebruikt worden voor het doel waarvoor zij is ontvangen. De respondent noemt gegevensverstrekking omwille van het verlenen van zorg als voorbeeld; “Gegevens voor zorgverlening moeten alleen voor zorg worden gebruikt”. Ook is het noodzakelijk om de verwerking en uitwisseling van gegevens te baseren op één of meerdere grondslagen die in de WBP worden genoemd. In deze situatie zijn met name drie grondslagen van belang. Als de betrokkene ondubbelzinnig toestemming geeft voor de verstrekking van gegevens over hem, kan de gegevensverstrekking op deze grondslag worden gebaseerd. Een tweede grondslag is het feit dat gegevensuitwisseling en/of -verwerking nodig is voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak. De handhaving van de openbare orde en veiligheid is een dergelijke publiekrechtelijke taak van de burgemeester. Een andere grondslag waarop een beroep kan worden gedaan, is het feit dat er sprake is van een gerechtvaardigd belang van de verantwoordelijke of een derde aan wie de gegevens worden verstrekt. De respondent geeft aan dat “gegevensuitwisseling gebaseerd kan worden op een gerechtvaardigd belang, als er bijvoorbeeld sprake is van een hoge kans op recidive van een ex-zedendelinquent”. Gegevens mogen echter niet worden verwerkt en/of uitgewisseld als het belang van de betrokkene zwaarder weegt. Bij iedere verstrekking moet worden afgewogen of het belang van de verantwoordelijke of de betrokkene zwaarder moet wegen. Gegevensuitwisseling- en verwerking kan tevens op een vierde grondslag worden gebaseerd. Deze grondslag wordt aangeduid met ‘vitaal belang’. Er is sprake van een vitaal belang als het een zaak van leven of dood betreft. Om deze reden kan deze grondslag dan ook slechts incidenteel worden gebruikt, maar als er sprake is van een vitaal belang is er meer mogelijk.

Burgemeesters die informatie ontvangen over terugkerende zedendelinquenten ontvangen onder andere informatie over de delictachtergrond. Dit zijn strafrechtelijke gegevens die, gezien de gevoeligheid van de gegevens, onder een speciaal regeling van de WBP vallen. Volgens de WBP zijn dit bijzondere gegevens. Gezien de gevoeligheid van deze gegevens gelden nog strengere regels voor verwerking en uitwisseling. De respondenten wijzen erop dat het verstrekken van de delictachtergrond aan derden in principe in strijd is met de geldende privacywetgeving. Daardoor stellen zij dat er het best zo min mogelijk informatie moet worden verstrekt aan derden en vooral de delictachtergrond achterwege moet worden gelaten. Er moet dus rekening gehouden worden met het feit dat de WBP grenzen stelt aan de hoeveelheid gegevens die wordt uitgewisseld en verwerkt. Beperkte informatie-uitwisseling moet voorrang krijgen. Er moeten niet meer gegevens uitgewisseld worden dan noodzakelijk is voor het bereiken van het doel. Als er volstaan kan worden met uitwisseling van minder gegevens, of langs een andere weg hetzelfde resultaat kan worden bereikt, dan moet die weg gekozen worden. Beperkte informatie-uitwisseling dient ook voorrang te krijgen in het geval dat hulpverleningsorganisaties waarvoor geheimhoudingsbepalingen gelden gegevens verstrekken aan derden. In principe mogen hulpverleningsinstellingen waarvoor dergelijke bepalingen gelden, geen gegevens over cliënten aan derden verstrekken. Toch bestaan er uitzonderingen op dit verbod. Het verstrekken van gegevens aan derden is toegestaan als de medewerking van personen/organisaties nodig is bij de hulpverlening. Ook is gegevensverstrekking aan personen die direct bij de behandeling betrokken zijn toegestaan. Bij uitwisseling van gegevens moet de informatie beperkt blijven tot informatie die noodzakelijk is voor de hulpverlening. Ook is informatieverstrekking aan derden door geheimhouders toegestaan als de betrokkene uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven. Het geven van toestemming is namelijk een rechtshandeling.

Er zijn nog een aantal andere voorwaarden voor informatie-uitwisseling waarmee rekening gehouden dient te worden. In de ‘Handleiding voor de gegevensuitwisseling bij de uitvoering van maatschappelijke opvang’ wordt onder meer gewezen op transparantie. De respondenten wijzen hier eveneens op. De betrokkene moet kunnen nagaan waar gegevens zijn vastgelegd en worden verwerkt. Ook moet de verantwoordelijke organisatie de betrokkene informeren over de gegevensverwerking en/of over de gegevens die over hem worden uitgewisseld. Daarnaast moet het voor de betrokkene duidelijk zijn hoe hij inzage in zijn gegevens kan vragen en zijn gegevens kan corrigeren indien deze niet juist blijken te zijn. Eveneens speelt de bewaartermijn van data een rol in het geheel. Persoonsgegevens mogen niet langer bewaard worden dan noodzakelijk is voor de doeleinden. Volgens de WBP moet er tevens een melding door de verantwoordelijke worden gedaan aan het College Bescherming Persoonsgegevens als er een nieuw gegevensbestand wordt aangelegd. Deze melding moet voorafgaand aan de verwerking en verzameling van de gegevens worden gedaan.

## **6.3 Good practices**

### **6.3.1 Nazorgmethode COSA**

#### *Achtergrond COSA*

In Canada en Engeland zijn goede resultaten geboekt met een specifieke nazorgmethode voor zedendelinquenten. De betreffende methode wordt aangeduid met COSA, een afkorting voor Circles of Support and Accountability.

De COSA-methode is in 1994 in Canada ontstaan en vormde destijds een innovatief antwoord op de vrijlating van een zedendelinquent (Wilson, Picheca & Prinzo, 2005). Het risico op recidive van de betreffende zedendelinquent werd hoog ingeschat en zijn vrijlating zorgde voor een aanzienlijke ophef in de samenleving. De man wilde hulp bij zijn terugkeer in de gemeenschap en in antwoord op deze vraag heeft een pastoor uit de buurt een groep vrijwilligers gemobiliseerd die hem ondersteuning kon bieden bij zijn reïntegratie. Een paar maanden later vond een zelfde soort interventie plaats met een andere veroordeelde. Het Mennonite Central Committee of Ontario (MCCO) startte als reactie op deze situatie een pilotproject met de naam ‘Community Reintegration Project’. Hiermee ontstond de COSA-methode. De positieve resultaten van het door het MCCO geïnitieerde project, vormden de trigger voor de start van diverse projecten in de Verenigde Staten, Canada en het Verenigd Koninkrijk.

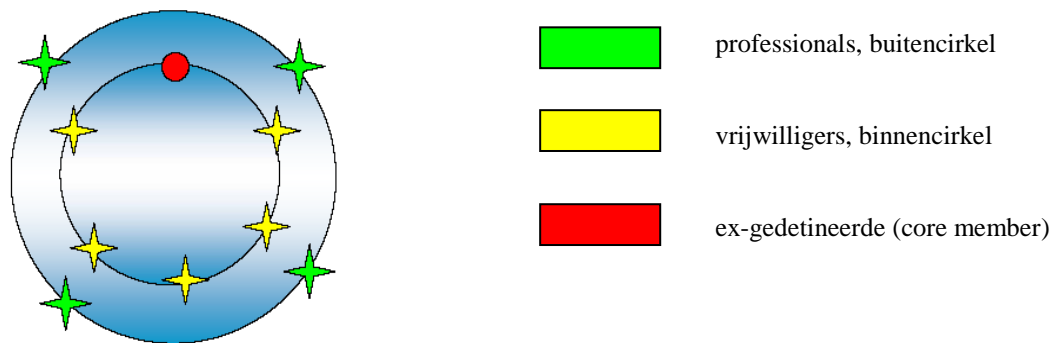
Doel van de COSA-methode is een verlaging van het risico op toekomstige seksuele delicten. Het risico dient gereduceerd te worden door middel van het helpen en ondersteunen van veroordeelden bij hun reïntegratie in de samenleving en het leiden van een verantwoordelijk en productief leven. De aanpak is met name gericht op zedendelinquenten die na hun vrijlating uit detentie een hoge kans op recidive hebben.

#### *De aanpak*

De COSA-aanpak is gericht op informeel toezicht, begeleiding en ondersteuning van ex-gedetineerden door de sociale omgeving. Binnen de methode wordt gebruik gemaakt van een ‘cirkelmechaniek’; er wordt een kring rondom de ex-gedetineerde gevormd die zowel uit vrijwilligers als professionals bestaat. Er is daarmee sprake van een binnen- en buitencirkel. De binnencirkel wordt gevormd door de ex-gedetineerde en vijf vrijwilligers. Eén van deze vrijwilligers is de primaire contactpersoon van de ex-gedetineerde en ontmoet deze in de eerste fase van de ontwikkeling van de cirkel (de eerste 60 tot 90 dagen na vrijlating) vrijwel



dagelijks. Van de overige vrijwilligers wordt in deze fase verwacht dat zij tenminste eenmaal per week contact hebben met de ex-veroordeelde. Eenmaal per week komt de gehele cirkel bij elkaar. De vrijwilligers bouwen een vriendschappelijke band op met de ex-zedendelinquent door allerlei activiteiten met hem te ondernemen. Openheid naar elkaar is daarbij cruciaal. De buitencirkel bestaat uit ondersteunende professionals uit de gemeenschap, zoals psychologen, leden van de rechterlijke macht, gevangenisbewaarders of sociaal werkers. Zij kunnen de vrijwilligers adviseren en ondersteuning bieden. Onderstaande figuur visualiseert de cirkelmethode.



*Figuur 5.1 Grafische weergave van een Circle of Support and Accountability (Bron: Wilson, Picheca en Prinzo, 2005).*

### *Resultaten COSA*

In Wilson, Picheca en Prinzo (2005) wordt een evaluatiestudie met betrekking tot de COSA-methode in Canada besproken. In dit onderzoek wordt aangegeven wat het effect van deelname aan COSA op recidive is. Voor het onderzoek werd een interventiegroep en een controlegroep samengesteld. Eerstgenoemde groep bestond uit 60 gedetineerden die een seksueel delict hadden gepleegd, aan het einde van hun staftijd waren gekomen en een hoge kans op recidive hadden. Deze groep nam deel aan COSA. De controlegroep was op dezelfde manier samengesteld, maar nam niet deel aan COSA. De betreffende ex-gedetineerden werden gemiddeld vier en een half jaar gevolgd en in die periode werd gekeken naar hun recidive. Voor de interventiegroep werd een percentage van 5% voor seksuele recidive gevonden, in vergelijking met een percentage van 16,7% voor de controlegroep. Voor wat betreft gewelddadige recidive (inclusief seksueel geweld) werd een percentage van 15% voor de interventiegroep gevonden, tegenover een percentage van 35% voor de controlegroep. Het percentage voor algehele recidive (inclusief seksueel en gewelddadig) was 28,3% voor de interventiegroep tegenover 43,4% voor de vergelijkingsgroep. De interventiegroep vertoonde een daling van 35% voor wat betreft algehele recidive en een daling van 70% voor wat betreft seksuele recidive. Daarnaast bleek bij de interventiegroep sprake te zijn van een vermindering in de ernst van de recidive. Ex-gedetineerden die opnieuw een seksueel delict pleegden, pleegden een minder ernstig delict dan het delict waarvoor zij veroordeeld waren. Over het algemeen vertoonden de deelnemers aan COSA significant minder seksuele, gewelddadige en algehele recidive dan de controlegroep.

### **6.3.2 Pilot ZOET**

In maart 2007 vond een dodelijk schietincident plaats door een tbs-gestelde die woonachtig was in Enschede en met transmuraal verlof was. Het incident leidde destijds tot maatschappelijke onrust en de burgemeester van Enschede gaf dan ook aan dat hij voortaan beter geïnformeerd wilde worden over tbs-gestelden in de gemeente. Ook moest de informatie-uitwisseling tussen reclassering, politie en het forensisch psychiatrisch centrum

Oldenkotte beter vorm krijgen. In januari 2008 werd daartoe in Enschede, in opdracht van de burgemeester, de pilot ‘Zicht op Enschedese Tbs-gestelden’ (ZOET) gestart.

#### *De aanpak*

Tijdens de pilot werd een casuïstiekoverleg ingericht tussen de direct betrokken partijen in de gemeente Enschede rondom tbs-gestelden, zijnde de politie, reclassering, openbaar ministerie (OM) en het forensisch psychiatrisch centrum Oldenkotte (Evaluatie pilot ZOET, 2009). In het overleg wordt per tbs-gestelde (casus) multilateraal informatie uitgewisseld tussen de genoemde partijen. Ook vindt er onderlinge afstemming plaats. De overlegstructuur dient de betrokken organisaties te ondersteunen bij de uitvoering van de eigen taken. De gedachte hierbij is dat het bijeenbrengen van informatie vanuit verschillende organisaties het zicht op tbs-gestelden zou moeten verbeteren. Er kan namelijk vanuit verschillende perspectieven naar een casus worden gekeken.

De genoemde organisaties vaardigen ieder een vaste contactpersoon af naar het overleg. Naast het onderlinge contact gedurende dit structurele overleg, is er ook tussentijds contact in geval van een incident dat zich voordoet. De informatie-uitwisseling is gericht op een adequaat toezicht op tbs'ers. Ook is de overlegstructuur gericht op informatieverstrekking aan de burgemeester.

De doelstelling werd in het projectplan van de pilot als volgt omschreven: “Doelstelling van de opdracht is om te komen tot een structurele en integrale informatie-uitwisseling op het gebied van tbs-gestelden die buiten het fpc zijn gehuisvest. Met de verbeterde informatie-uitwisseling en afstemming wordt beoogd een bijdrage te leveren aan de openbare orde en veiligheid door het zicht op tbs-gestelden te verbeteren en daarmee het toezicht en het resocialisatieproces te ondersteunen” (Evaluatie pilot ZOET, p. 19).

De betrokken partijen wilden tot een structurele en integrale informatie-uitwisseling komen. Zij vooronderstelden dat dit zou leiden tot een verbetering van het zicht op tbs-gestelden, hetgeen naar verwachting zou leiden tot ondersteuning van het toezicht op tbs'ers en ondersteuning van de resocialisatie van tbs'ers. Dit zou naar verwachting weer bijdragen aan de openbare orde en veiligheid.

#### *Resultaten pilot ZOET*

Het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie heeft de opdracht aan KplusV organisatieadvies gegeven om de pilot ZOET te evalueren. Uit de evaluatie komt naar voren dat alle betrokkenen positief zijn over de pilot. Volgens hen is de belangrijkste meerwaarde van ZOET dat signalen die de politie op straat opvangt over tbs'ers aan de reclassering en/of het fpc worden gemeld. Hierdoor verbetert het zicht op de doelgroep en ook worden signalen meegenomen in de behandeling. Er zijn echter ook een aantal knelpunten/nadelen vastgesteld. Onderstaand volgt een korte weergave van de belangrijkste resultaten van de pilot.

De geïnterviewden vinden dat de werkwijze van ZOET tot een verbetering leidt van de informatie-uitwisseling ten behoeve van het toezicht op tbs'ers. Hiervoor worden meerdere redenen gegeven. Ten eerste wordt er kennis en informatie waarover het fpc, de reclassering, de politie en het OM beschikken verzameld en structureel uitgewisseld, hetgeen alle partijen ondersteunt bij het invullen van hun eigen taken en verantwoordelijkheden in het kader van het toezicht op tbs'ers. Ten tweede krijgt de politie beter inzicht in de problematiek rond tbs'ers en meer kennis van de tbs'ers. Daardoor is zij beter in staat om informatie aan de reclassering en/of het fpc te verschaffen. Ten derde is er sprake van korte lijnen tussen

organisaties, waardoor (informeel) overleg en de snelheid van informatie-uitwisseling wordt bevorderd.

Volgens de politie wordt informatie over incidenten met tbs'ers door de pilot sneller en altijd uitgewisseld met het fpc en/of de reclassering. Het regelmatige overleg tussen de organisaties heeft als voordeel dat organisaties en personen elkaar leren kennen. De uitwisseling van informatie wordt daardoor eenvoudiger en laagdrempeliger. Ook ontstaat er inzicht in elkaars afwegingen bij de invulling van de eigen verantwoordelijkheid naar de tbs'er, hetgeen een betere samenwerking tot gevolg heeft. Daarnaast ontstaat er door het structurele overleg beter inzicht in elkaars taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden waardoor betere afstemming mogelijk is.

De burgemeester heeft aangegeven dat de pilot in zijn informatiebehoefte voorziet, waardoor hij zijn verantwoordelijkheid op het gebied van openbare orde en veiligheid adequaat kan invullen.

In het evaluatierapport wordt ook op een aantal nadelen en knelpunten gewezen. De borging van de informatie-uitwisseling is beperkt. In ZOET zijn geen verplichtende afspraken gemaakt over de uitwisseling van informatie; het wordt aan de partijen overgelaten of zij informatie willen uitwisselen en of en hoe ze gebruikmaken van deze informatie.

Ook wordt er gewezen op het feit dat partijen vanwege een gebrek aan prioriteit, geen convenant hebben opgesteld dat betrekking heeft op privacyaspecten bij informatie-uitwisseling. Partijen werken overeenkomstig de privacyregels die voor de eigen organisatie gelden.

## **7. ANALYSE EN VERGELIJKING**

In dit hoofdstuk worden theorie en empirie met elkaar verbonden. De onderzoeksresultaten worden geanalyseerd met behulp van het analysekader dat uit hoofdstuk 4. De analyse zal per casus en per thema worden uitgevoerd in de paragrafen 7.1 tot en met 7.4. De thema's komen grotendeels overeen met de theoretische concepten uit het analysekader.

De bevindingen die te maken hebben met informatisering, informatie-uitwisseling en privacy zullen in de paragrafen 7.5 en 7.6 geanalyseerd worden aan de hand van de theoretische concepten die behoren bij het perspectief 'informatisering in het openbaar bestuur'.

Vervolgens zal in paragraaf 7.7 een vergelijking worden gemaakt tussen de casuïsonderzoeken in Rotterdam, Amsterdam, Utrecht en Spijkenisse. De steden worden per thema met elkaar vergeleken. Deze thema's komen overeen met de thema's die onderscheiden zijn bij de presentatie van de bevindingen die behoren bij de vier casuïsonderzoeken. In paragraaf 7.8 worden ten slotte de opvattingen van de beleidsorganen met elkaar vergeleken. Ook worden de opvattingen van de gemeenten vergeleken met de opvattingen van de beleidsorganen. De analyse en vergelijking van de onderzoeksbevindingen levert inzichten op voor de beantwoording van de verschillende deelvragen.

### **7.1 Analyse Rotterdam**

#### **7.1.1 Het burgemeestersambt; rollen van de burgemeester**

De visie van de burgemeester op de verantwoordelijkheid die hij krijgt met de informatievoorziening over zedendelinquenten geeft aanwijzingen over de opvatting ten aanzien van de rol die hij voor de burgemeester ziet weggelegd. Wanneer het analysekader wordt toegepast op de bevindingen uit het casuïsonderzoek, kan geconstateerd worden dat de opvattingen van de burgemeester het meest aansluiten bij de rol 'burgervader'. De burgemeester stelt zichzelf verantwoordelijk voor de bescherming van de burgers tegen zedendelinquenten. Ook wijst hij erop dat deze groep ex-gedetineerden wederom recht heeft op participatie in de samenleving. Deze twee zaken maken duidelijk dat de burgemeester het als zijn taak ziet om de lokale gemeenschap te dienen, hetgeen kenmerkend is voor de klassieke rol van 'burgervader'.

#### **7.1.2 Elementen van recht**

De analyse van de bevindingen van het casuïsonderzoek geeft inzicht in de wijze waarop de rechtsorde is gehandhaafd toen het incident plaatsvond. Ook kunnen er via de analyse uitspraken worden gedaan over de functies van bestuursrecht die in het geding waren in de betreffende situatie.

##### *Handhaving van de rechtsorde*

In het theoretisch kader is gewezen op het onderscheid tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Een analyse van de aanpak naar aanleiding van het incident in Spangen maakt duidelijk dat er in dit geval sprake was van strafrechtelijke handhaving. De jongen die een zedendelict pleegde werd opgepakt door de politie. Dit feit wijst op de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Strafrechtelijke handhaving is onder meer gericht op het voorkomen, opsporen, beëindigen, vervolgen en berechten van strafbare feiten. In geval van het incident heeft de politie een overtreding van een rechtsnorm vastgesteld en op basis van deze overtreding besloot ze de jongen op te pakken. De afspraak die gemaakt is over de wijze waarop de politie op zal treden indien de jongen alleen naar buiten gaat, wijst eveneens op strafrechtelijke handhaving.

### *Functies van bestuursrecht*

De legitimerende functie van bestuursrecht en de waarborgfunctie van bestuursrecht zijn beide te herkennen in de onderzoeksbevindingen. De burgemeester wijst op het feit dat iemand die afgestraft is wederom recht heeft op deelname in de samenleving. In deze uitspraak kan de waarborgfunctie worden herkend. De rechtspositie van de burger wordt immers beschermd.

De legitimerende functie van bestuursrecht komt tot uiting in het feit dat de politie de jongen oppakt. De politie is op grond van de wet bevoegd tot het oppakken van personen die een strafbaar feit hebben gepleegd. Het handelen van de politie is dus gebaseerd op een wettelijk verankerde bevoegdheid, waarmee sprake is van de legitimerende functie. De waarborgfunctie komt ook tot uiting in de arrestatie van de jongen. De rechtspositie van de jongen wordt gewaarborgd doordat de rechtsregels de politie genormeerde bevoegdheden verschaffen op grond waarvan zij mag handelen.

### **7.1.3 Een netwerkperspectief**

Zoals aangegeven in het theoretisch kader bestaat een beleidsnetwerk uit actoren die wederzijds afhankelijk zijn en zich vormen rondom beleidsproblemen. Er vinden interacties plaats tussen actoren omdat zij hun doeleinden veelal niet kunnen bereiken zonder middelen die in het bezit zijn van andere actoren. Wanneer het incident, de aanpak en de betrokken actoren bij het incident in Spangen onder de loep worden genomen wordt duidelijk dat er zich een netwerk van actoren heeft geformeerd rondom een beleidsprobleem. Het beleidsprobleem was in dit geval het voorkomen van onrust in de wijk en daarmee dus het voorkomen van een verstoring van de openbare orde. De deelgemeente was de belangrijkste actor in de situatie, aangezien het voorkomen van ordeverstoring een taak is voor de gemeente Rotterdam. De deelgemeente kan aangemerkt worden als de actor die de regie heeft gevoerd. Zij heeft immers de lijnen tussen verschillende instanties gelegd.

Voordat de afhankelijkheidsrelaties tussen de betrokken actoren worden geanalyseerd, wordt eerst kort aangegeven uit welke actoren het netwerk bestond. Actoren die een rol speelden waren de deelgemeente, de politie, het RIAGG, Stichting MEE, de GGD, het OM in de vorm van de Officier van Justitie, de projectregisseur interventie, de Directie Veiligheid en Pameijer. De deelgemeente wilde verdere onrust in de wijk voorkomen. Daarvoor werd samenwerking gezocht met verschillende organisaties. Deze organisaties beschikken over bepaalde kennis, informatie en/of middelen, waardoor aldus interactie plaatsvindt tussen deelgemeente en de betreffende organisaties. Het sfeerrapport dat door de politie werd opgemaakt leverde de deelgemeente belangrijke informatie over de gevoelens die leefden in de wijk. De deelgemeente besloot het RIAGG en Stichting MEE te raadplegen, aangezien deze organisaties over specifieke kennis en informatie beschikken op het gebied van gezondheidszorg. Uiteindelijk vond doorverwijzing naar Pameijer plaats. De toeleiding van de jongen naar zorg werd als oplossing gezien in deze situatie. Hieruit valt dus af te leiden dat de deelgemeente onrust wil voorkomen door het aanbieden van een zorgtraject. Daarvoor heeft zij informatie en kennis nodig van de genoemde organisaties, waarmee de afhankelijkheidsrelatie van de deelgemeente met deze organisaties kan worden aangetoond. Het betrekken van kennis van andere organisaties is ook terug te zien in de inschakeling van een psycholoog door de Officier van Justitie. De officier is afhankelijk van de kennis en kunde van de psycholoog om een uitspraak te kunnen doen over de toestand van de jongen. Uit de casus blijkt dat er tussen de instanties en de vader van de jongen werd afgesproken dat de jongen niet alleen naar buiten mocht gaan. De politie heeft een specifieke rol in de handhaving van deze afspraak. Aangezien zij zich in de wijk bevindt en daarmee een signalerende rol op straat vervult, kan zij terugkoppelen of de afspraak wordt nagekomen en/of eventueel handhavend optreden. Hierdoor wordt wederom duidelijk dat de

deelgemeente afhankelijk is van samenwerking met andere partijen. Er kan geconcludeerd worden dat de genoemde partijen van elkaar afhankelijk zijn voor wat betreft informatie, kennis en middelen. Zonder volledige informatie en zonder het betrekken van middelen van andere organisaties, had de aanpak niet tot stand kunnen komen.

## **7.2 Analyse Amsterdam**

### **7.2.1 Het burgemeestersambt**

#### *Rollen van de burgemeester*

Op basis van een analyse van de bevindingen omtrent de wenselijkheid van de verantwoordelijkheid die burgemeesters krijgen, kan gesteld worden dat de opvattingen van de burgemeester zowel aansluiten bij de rol van ‘burgervader’ als de rol van ‘boeman’. De rol van burgervader kan vooral herkend worden in de uitspraak van de gemeenteambtenaar dat de burger van de overheid verwacht dat zij de samenleving beschermt. De burgemeester is het gezicht van de overheid op lokaal niveau. Ook geeft de ambtenaar aan dat de burgemeester dergelijke informatie wil ontvangen om onrust te kunnen voorkomen. Hieruit kan afgeleid worden dat de burgemeester zijn taak op het gebied van handhaving van de openbare orde en veiligheid ook serieus neemt. De rol van ‘boeman’ is eveneens van toepassing op de Amsterdamse burgemeester. Deze rol kenmerkt zich door hard optreden op basis van bevoegdheden in het kader van openbare orde en veiligheid. De inzet van het middel van persoonsgericht verstoren getuigt van een hard optreden. Het is immers een zwaar instrument dat nog nooit eerder werd ingezet voor zedendelinquenten en de inzet daarvan begaf zich op de rand van de wet. Ook in de wens van de burgemeester tot aanvullende instrumenten op lokaal niveau om op te kunnen treden tegen zedendelinquenten, wijst in de richting van de rol van ‘boeman’. In de aanpak van het incident is eveneens de rol van de burgemeester als ‘constructieve partner’ waar te nemen. De burgemeester in de rol van ‘constructieve partner’ regelt zaken in het driehoeksoverleg. Ten tijde van het incident met Joep M. besloot de burgemeester samen met de korpschef en de hoofdofficier van Justitie gebruik te maken van persoonsgericht verstoren.

#### *Positie van de burgemeester*

Op het moment dat de gemeente Amsterdam geconfronteerd wordt met het feit dat Joep M. wederom zijn diensten aanbiedt aan gehandicapte kinderen en hun ouders, besluit de burgemeester samen met de korpschef en de hoofdofficier van Justitie over te gaan tot persoonsgericht verstoren. Er kan dan ook geconstateerd worden dat de burgemeester gehandeld heeft op grond van zijn formele positie. Het optreden van de burgemeester was namelijk gebaseerd op wettelijk verankerde bevoegdheden; artikel 172 van de Gemeentewet en artikel 12 van de Politiewet vormden de basis voor het optreden.

Een gegeven uit het casusonderzoek dat tevens betrekking heeft op de formele positie van de burgemeester, is het verzoek van de burgemeester aan de Minister van Binnenlandse Zaken om aanvullende mogelijkheden op lokaal niveau om zedendelinquenten aan te kunnen pakken. Een uitbreiding van de openbare orde bevoegdheden raakt aan de formele positie van de burgemeester.

## 7.2.2 Elementen van recht

### *Handhaving van de rechtsorde*

Zoals gezegd werd in Amsterdam besloten gebruik te maken van de maatregel persoonsgericht verstoren. Op grond van artikel 172 uit de Gemeentewet is de burgemeester als bij vrees voor ordeverstoring bevoegd om de nodige bevelen te geven ter handhaving van de openbare orde. In dit geval was de vrees voor ordeverstoring inderdaad aanwezig. Artikel 172 van de Gemeentewet en artikel 12 van de Politiewet vormden aldus de basis voor deze manier van handelen. Op basis van deze feiten kan geconcludeerd worden dat de rechtsorde bestuursrechtelijk is gehandhaafd. Bestuursrechtelijke handhaving heeft immers deels betrekking op handhaving van de openbare orde.

### *Functies van bestuursrecht*

In feite vormen de legitimerende functie en waarborgfunctie van bestuursrecht twee zijden van dezelfde medaille. Volgens de legitimerende functie moeten bevoegdheden van het bestuur een wettelijke grondslag kennen. Het optreden van het bestuur dient dan ook gebonden te zijn aan rechtsregels. Hierdoor wordt de rechtspositie van de burger gewaarborgd.

Beide functies van bestuursrecht kunnen herkend worden in de wijze van optreden door de gemeente, in casu de burgemeester. Het bestuursorgaan ‘burgemeester’ heeft de bevoegdheid tot handhaving van de openbare orde en veiligheid. Ook heeft hij de bevoegdheid om bij vrees voor ordeverstoring de door noodzakelijk geachte maatregelen te nemen. Deze bevoegdheden zijn verankerd in de Gemeentewet. Ook het politieoptreden berustte in deze casus op wettelijk verankerde bevoegdheden. Uit de onderzoeksbevindingen kan afgeleid worden dat de gemeente ook daadwerkelijk naar een wettelijke grondslag heeft gezocht voor deze wijze van optreden. Uit de bevindingen blijkt eveneens dat de gemeente het door hen aangeboden zorgtraject niet dwingend kon opleggen. Dit feit is terug te leiden naar de legitimerende functie van bestuursrecht. De gemeente heeft geen wettelijk verankerde bevoegdheid tot het dwingend opleggen van zorg in deze situatie. Hiermee wordt de rechtspositie van de man in feite ook gewaarborgd.

De waarborgfunctie kan vooral worden herkend in het feit dat de man niet kon worden opgepakt op basis van zijn ‘hernieuwde activiteiten’. Daarvoor moet hij wettelijk gezien een nieuw strafbaar feit plegen. Een arrestatie op basis van een strafbaar feit is toelaatbaar, omdat het optreden dan gebaseerd zou zijn op een wettelijke grondslag.

## 7.2.3 Een netwerkperspectief

Een analyse van het incident, de aanpak en de betrokken actoren maakt duidelijk dat er zich in deze situatie een beleidsnetwerk heeft geformeerd rondom een beleidsprobleem. Het beleidsprobleem kan in deze situatie getypeerd worden als het voorkomen van ordeverstoring. Om inzicht te krijgen in het netwerk dat zich vormde, is het van belang om eerst de actoren in beeld te brengen die daar deel van uitmaakten. Het netwerk bestond uit actoren die afkomstig waren uit de bestuurlijke keten, de justitiële- en politieketen en de zorgketen. De gemeente Amsterdam was betrokken bij de aanpak. De burgemeester, het stadsdeel waar de man woonde en de Dienst Persoonsgegevens hebben hoofdzakelijk een rol gespeeld. Ook waren de politie, het Openbaar Ministerie, Cliëntenvereniging Per Saldo en Zorgverzekeraar Agis ingeschakeld.

Omwille van het voorkomen van onrust in de gemeente, vindt er samenwerking tussen meerdere actoren plaats. De betreffende actoren zijn wederzijds afhankelijk van elkaar doordat zij allen over bepaalde informatie en middelen beschikken. De gemeente had haar doel niet kunnen bereiken zonder het betrekken van informatie en middelen van andere

actoren. Voor de maatregel ‘verstoren’ was de inzet van de politie vereist. Deze heeft de bevoegdheid om handhavend op te treden en vervult tevens een signalerende rol op straat. Om de ex-zedendelinquent te verhinderen in zijn activiteiten benaderde de gemeente eveneens vereniging Per Saldo. Deze vereniging kon een brief sturen naar haar leden, zij beschikt immers over de adresgegevens van deze mensen. Ook kon zij de financiering van de activiteiten van de man stopzetten. Uit deze gegevens kan afgeleid worden dat de gemeente dus afhankelijk is van de medewerking van deze organisatie voor het bereiken van haar eigen doeleinden. Andersom is Per Saldo gebaat bij het voorkomen van misbruik van haar leden. De informatie vanuit de gemeente was daarvoor onontbeerlijk. Op basis van de onderzoeksbevindingen kan gesteld worden dat de samenwerking tussen de genoemde partijen, ondanks de verschillende doeleinden van de partijen, een bevredigende uitkomst tot gevolg heeft gehad; de man voelde zich immers in een hoek gedreven en bood zijn diensten niet langer meer aan.

### **7.3 Analyse Utrecht**

#### **7.3.1 Het burgemeestersambt**

##### *Rollen van de burgemeester*

Op basis van een beschouwing van de visie van de Utrechtse burgemeester op de informatievoorziening en de wenselijke mogelijkheden kan geconstateerd worden dat er een tweetal rollen in het geding zijn, te weten de rol van ‘burgervader’ en de rol van ‘boeman’. De rol van burgervader kan worden herkend in het gegeven dat de burgemeester informatie wil ontvangen om eventuele onrust te voorkomen. Daarbij wijst de burgemeester er nadrukkelijk op dat hij tenslotte de eerstverantwoordelijke is voor de openbare orde en veiligheid. Op basis van deze bevindingen kan gesteld worden dat de burgemeester zichzelf als het gezicht van de gemeente ziet. Hij wil actief invulling geven aan zijn verantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid. Ook kan afgeleid worden dat hij de bescherming van de burger hoog heeft staan. De ‘burgervader’ kenmerkt zich, zoals blijkt aan de hand van de indicatoren, door het zijn van een vertegenwoordiger van de burgermaatschappij en het feit dat de burgemeester zichzelf als gezicht van de gemeente ziet. Zoals de indicator voor de rol van ‘boeman’ aangeeft, wordt de ‘boeman’ vooral gekenmerkt door een hard optreden op grond van openbare orde bevoegdheden. De opvattingen van de burgemeester corresponderen tevens met deze rol. Dit wordt vooral zichtbaar aan de hand van het gegeven dat de burgemeester het initiatief heeft genomen om de Minister van Justitie te vragen voortaan informatie te verstrekken over zedendaders. Zijn initiatief getuigt van een proactieve opstelling; de burgemeester wil actief invulling kunnen geven aan zijn verantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid. Daarnaast heeft de burgemeester ook gepleit voor een wetaanpassing, zodat hij in het vervolg de mogelijkheid zou hebben om pedofielen elders te huisvesten. Hij pleit daarmee dus voor een uitbreiding van zijn bevoegdheden op het gebied van openbare orde en veiligheid. Burgemeesters hebben immers nog niet de bevoegdheid tot herhuisvesting in dergelijke situaties. Deze extra bevoegdheid acht hij noodzakelijk om beter invulling te kunnen geven aan zijn verantwoordelijkheid voor de veiligheid van de burgers. Deze bevindingen duiden daarmee op de rol van ‘boeman’.

##### *Positie van de burgemeester*

Wanneer de onderzoeksbevindingen van het casusonderzoek in Utrecht nader worden geanalyseerd kunnen een aantal zaken worden geconstateerd. Ten eerste blijkt dat de woningcorporatie de belangrijkste rol heeft gespeeld in de aanpak van de ontstane situatie. De burgemeester was vooral betrokken via de lokale driehoek. Uit de bevindingen blijkt dat de



gemeente geen wettelijke middelen had om de man tot verhuizing te dwingen. Dit gegeven wijst op de formele positie van de burgemeester. Optreden dient te geschieden op basis van wettelijk vastgelegde bevoegdheden en er bestaat aldus geen wettelijke bevoegdheid voor de burgemeester tot gedwongen verhuizing in deze situatie. In de roep van de burgemeester om de bevoegdheid tot herhuisvesting van pedofielen kan eveneens de formele positie worden herkend. Het gaat immers om een uitbreiding van de openbare orde bevoegdheden en daarmee om een uitbreiding van de formele positie van de burgemeester.

### **7.3.2 Elementen van recht**

#### *Handhaving van de rechtsorde*

Uit het casuonderzoek blijkt dat de woningcorporatie een kort geding heeft aangespannen tegen de ex-zedendelinquent om deze te dwingen tot verhuizing. De corporatie kon immers een alternatieve woning bieden. De gemeente kon de man op basis van het bestuursrecht niet dwingen tot verhuizing. Zoals gezegd ontbraken daarvoor de wettelijke middelen. Er kan, gezien de indicatoren, geconstateerd worden dat er in dit geval geen sprake was van bestuursrechtelijke dan wel strafrechtelijke handhaving.

#### *Functies van bestuursrecht*

De legitimerende functie en waarborgfunctie kunnen beide worden herkend in de betreffende casus. Het feit dat de gemeente geen wettelijke middelen ter beschikking had om de ex-zedendelinquent tot verhuizing te dwingen, wijst op de legitimerende functie van bestuursrecht. Het optreden van het bestuur vereist een wettelijke grondslag. Een gedwongen verhuizing door de gemeente zou in deze situatie niet gerechtigd zijn; een wettelijk verankerde bevoegdheid ontbreekt.

De waarborgfunctie kan in dit gegeven eveneens worden herkend; de rechtspositie van de ex-gedetineerde ten opzichte van het bestuur wordt in dit geval gewaarborgd. Het optreden van het bestuur dient immers een wettelijke grondslag te kennen. De waarborgfunctie kan tevens worden herkend in het feit dat de rechter de ex-zedendelinquent niet tot verhuizing kon dwingen op grond van het feit dat hij eerder veroordeeld is geweest voor ontucht. Uit dit feit kan opgemaakt worden dat de rechtspositie van de burger wordt beschermd. Het optreden is gebonden aan rechtsregels; een wettelijke grondslag is vereist. De onwenselijkheid van de situatie was echter wel een grond voor deze beslissing.

### **7.3.3 Een netwerkperspectief**

Wanneer ingezoomd wordt op de aanpak van de maatschappelijke onrust die ontstond in de wijk Overvecht, kan geconcludeerd worden dat de gemeente Utrecht afhankelijk is geweest van de medewerking van verschillende organisaties om een oplossing te kunnen bieden voor de ontstane situatie. In termen van de theorie over beleidsnetwerken, kan gesteld worden dat er interacties hebben plaatsgevonden tussen actoren. Deze interacties vonden plaats omdat actoren middelen, informatie en kennis nodig hebben van andere actoren om hun eigen doeleinden te kunnen bereiken. Zij zijn daarmee dus wederzijds afhankelijk.

Op basis van de analyse van de aanpak van de onrust kan geconstateerd worden dat het netwerk bestond uit de gemeente, de (wijk)politie, de woningcorporatie, de rechtbank, de GGD en de complexbeheerder. Deze actoren hebben een directe rol gespeeld in de aanpak van het probleem. Deze organisaties/actoren waren op een bepaalde manier afhankelijk van elkaar. De gemeente had zoals eerder aangegeven geen wettelijke middelen voor een gedwongen verhuizing van de ex-zedendelinquent. Om een oplossing te kunnen bieden voor het probleem had de gemeente de medewerking nodig van andere organisaties. Ten eerste deed zij een beroep op de woningcorporatie. Deze kon voornamelijk een rol spelen in het

bieden van huisvesting. Daarnaast beschikte de woningcorporatie over kennis van haar huurders, waardoor de gemeente en de corporatie een beter besluit konden nemen over een nieuwe vestigingsplaats voor de ex-zedendelinquent. Ook was de inzet van de wijkpolitie nodig. Deze diende contact te onderhouden met de flatbewoners. De wijkpolitie kan door haar aanwezigheid in de wijk signalen oppikken die wijzen op mogelijke onrust. Ook was de wijkpolitie nodig voor het houden van toezicht na de gedwongen verhuizing. Daarnaast werd de wijkpolitie betrokken bij de keuze voor een nieuwe woning. Indien de ex-gedetineerde verhuist, dient de wijkpolitie van het district waarin deze persoon gaat wonen geïnformeerd te worden in verband met het houden van toezicht. De gemeente is dus afhankelijk van de politie in verband met het houden van toezicht/signaleren. De wijkpolitie is ook afhankelijk van de gemeente om toezicht te kunnen houden. Zij moet weten dat de betrokkene verhuist en heeft ook achtergrondinformatie nodig over de betrokkene.

Verder heeft de rechtbank een cruciale rol gespeeld. De gemeente en corporatie konden de betrokkene beiden niet tot een verhuizing dwingen. Daarvoor was de tussenkomst van de rechter nodig. Beide actoren waren dus afhankelijk van Justitie om een oplossing te kunnen bieden voor het probleem. De rechter is immers bevoegd om iemand tot verhuizing te dwingen. Uit het onderzoek blijkt eveneens dat de gemeente de ex-gedetineerde zorg aanbood. Voor het bieden van zorg aan de ex-gedetineerde zou de gemeente afhankelijk zijn geweest van het Algemeen Maatschappelijk Werk, aangezien deze deskundig is op het gebied van zorg. Het Algemeen Maatschappelijk Werk zou andersom weer afhankelijk zijn van de gemeente voor wat betreft (achtergrond)informatie over de man. Ten slotte kan geconstateerd worden dat er omwille van het houden van toezicht op de man samenwerking nodig was tussen de complexbeheerder, de politie, de GGD en de corporatie.

## **7.4 Analyse Spijkenisse**

### **7.4.1 Het burgemeestersambt; rollen van de burgemeester**

De burgemeester van de gemeente Spijkenisse vindt het ontvangen van informatie over zedendelinquenten belangrijk. Het argument dat wordt gegeven voor het ontvangen van dergelijke informatie is reïntegratie. Op basis van dit gegeven kan gesteld worden dat deze opvatting aansluit bij de rol van de burgemeester als ‘burgervader’. Uit de bevindingen blijkt dat het waarborgen van de veiligheid van een dergelijke ex-gedetineerde van belang is. Ook wordt gewezen op het gegeven dat de maatschappij de ex-gedetineerde moet kunnen opvangen. Op basis van deze twee uitspraken kan gesteld worden dat de burgemeester zichzelf ziet als vertegenwoordiger van de burgermaatschappij, hetgeen kenmerkend is voor de ‘burgervader’.

### **7.4.2 Elementen van recht**

#### *Handhaving van de rechtsorde*

Een analyse van de bevindingen uit het casuonderzoek in Spijkenisse wijst uit dat er sprake is geweest van strafrechtelijke handhaving. In juni 2008 wordt de zedendelinquent door de rechtbank Rotterdam veroordeeld voor een seksueel delict. Wanneer berechting plaatsvindt van een strafbaar feit kan gesproken worden over strafrechtelijke handhaving. In april 2009 wordt de ex-zedendelinquent wederom aangehouden door de politie. Daarmee is eveneens sprake van strafrechtelijke handhaving. Het toezicht dat door de reclassering wordt uitgeoefend is als bijzondere voorwaarde door de rechter opgelegd. Dit vonnis geeft aan dat het strafrecht in het geding is. Het toezicht is immers een tenuitvoerlegging van een beslissing van de rechter.

### *Functies van bestuursrecht*

De legitimerende functie en waarborgfunctie van bestuursrecht kunnen wederom beide worden herkend in de aanpak van het incident in Spijkenisse. De rechter heeft op grond van de wet de bevoegdheid om de betrokkene gevangenisstraf op te leggen. De betrokkene heeft een misdrijf begaan dat volgens de wet strafbaar is gesteld. De legitimerende functie komt hierin tot uiting. Volgens deze functie hebben bevoegdheden van de rechterlijke macht immers een grondslag in de wet. De waarborgfunctie kan worden herkend in het feit dat strafoplegging een wettelijke grondslag moet hebben. De rechter kon de man veroordelen tot detentie, omdat de rechter bevoegd is tot strafoplegging in geval van een dergelijk misdrijf. De rechtspositie van de betrokkene wordt dus beschermd omdat het optreden van de rechterlijke macht aan rechtsregels is gebonden. De waarborgfunctie komt ook tot uiting in het feit dat zorg verplicht kon worden opgelegd, omdat er sprake was van een gerechtelijk kader. De rechter heeft namelijk uitgesproken dat zorg onderdeel van het reclasseringstoezicht kan zijn. De rechtspositie van de betrokkene wordt op deze wijze beschermd; de gemeente had de man niet tot een zorgtraject kunnen verplichten. Daar zou geen wettelijke grondslag voor zijn geweest. De rechter heeft daarentegen wel de bevoegdheid om zorg verplicht op te leggen.

#### **7.4.3 Een netwerkperspectief**

Evenals in de andere casuïstiekonderzoeken kan in de aanpak van het incident in Spijkenisse een netwerk van actoren worden waargenomen dat zich heeft gevormd rond het 'beleidsprobleem'. In dit geval was samenwerking nodig ten behoeve van reïntegratie (nazorg/hulpverlening) en toezicht. De bij de aanpak betrokken actoren konden hun doeleinden niet bereiken zonder middelen, kennis en/of informatie van andere actoren te betrekken. Dit blijkt onder meer uit het feit dat informatie met de noodzakelijke partners werd uitgewisseld. Daarmee kan vastgesteld worden dat de bewuste actoren op een bepaalde manier afhankelijk van elkaar zijn. De actoren uit het netwerk zijn afkomstig geweest uit de bestuurlijke keten (de gemeente Spijkenisse), de politie- en justitieketen (rechtbank, reclassering en OM) en de zorgketen (Bouman GGZ, De Waag en Humanitas). Er kunnen bepaalde afhankelijkheidsrelaties worden ontdekt tussen verschillende actoren. Ten eerste zijn Justitie en de gemeente Spijkenisse van elkaar afhankelijk omwille van een goede reïntegratie van de ex-gedetineerde. Beide partijen zijn erbij gebaat indien er geen recidive plaatsvindt. Justitie is daarvoor afhankelijk van de medewerking van de gemeente op het gebied van nazorg. De gemeente Spijkenisse is ten behoeve van het verlenen van nazorg afhankelijk van informatie over eventuele problemen van de ex-gedetineerde op bepaalde leefgebieden. Deze informatie kan door Justitie worden verstrekt. Er is dan ook, zoals blijkt uit de onderzoeksbevindingen, informatie via DPAN uitgewisseld tussen Justitie en gemeente. Uit het onderzoek blijkt tevens dat er interacties hebben plaatsgevonden tussen de reclassering en de (wijk)politie. De reclassering is in het kader van het houden van toezicht afhankelijk van de inzet van de politie. De wijkpolitie heeft in dit geval toezicht gehouden op de naleving van de voorwaarden en daarmee een signalerende rol vervuld. Andersom is de politie afhankelijk geweest van informatie vanuit de reclassering. Zij diende bijvoorbeeld informatie te hebben over de ex-gedetineerde en de opgelegde voorwaarden, zodat zij beter toezicht kon houden. Voor het bieden van zorg en hulpverlening waren gemeente en reclassering afhankelijk van de inzet van bepaalde partners uit de zorgketen. Zoals gezegd is voor training, behandeling en (schuld)hulpverlening respectievelijk een beroep gedaan op Bouman GGZ, De Waag en Humanitas. Deze partners kunnen vanuit hun expertise een rol op het gebied van zorg vervullen.

## 7.5 Informatie-uitwisseling en informatisering

In het voorgaande hoofdstuk is ingegaan op de informatiestroom die vanuit Justitie richting gemeenten in gang zal worden gezet. Een nadere beschouwing van de inrichting van deze informatiestroom maakt duidelijk dat er sprake is van informatie-uitwisseling over organisatiegrenzen heen. Justitie wisselt namelijk gegevens uit met de gemeente, in casu de gemandateerde persoon, en het KLPD. Het KLPD wisselt eveneens informatie uit met de gemandateerde. Formalisatie van afspraken over de uit te wisselen informatie kan worden herkend in het gegeven dat er beperkte informatie naar gemeenten zal worden verstuurd, bestaand uit verwijs- en delictinformatie. Een afspraak over de soort informatie die gedeeld zal worden wijst op de aanwezigheid van een soort gedragsregel/standaard. De aanwezigheid daarvan duidt vervolgens weer op formalisatie van afspraken.

In hoofdstuk 5 is gewezen op de samenwerking tussen politie en reclassering en de samenwerking in het Veiligheidshuis. In beide samenwerkingsverbanden vindt informatie-uitwisseling over eigen organisatiegrenzen heen plaats. De aan de samenwerkingsverbanden deelnemende partijen onderhouden zodoende informatierelaties met elkaar. Wanneer de theoretische concepten uit het analysekader die betrekking hebben op informatisering worden toegepast op de samenwerking tussen reclassering en politie, kunnen een aantal zaken worden geconstateerd. Ten eerste kan worden vastgesteld dat er sprake is van formalisatie van afspraken met betrekking tot uit te wisselen gegevens. De afspraken zijn formeel vastgelegd in een convenant dat tussen beide organisaties is gesloten. De formalisatie van afspraken kan, zoals aangegeven is in het indicatorenstelsel, worden herkend aan de aanwezigheid van bijvoorbeeld standaarden en/of gedragsregels etc. Zoals blijkt uit de bevindingen, volgen politie en reclassering een bepaalde werkwijze in het kader van het houden van toezicht. Deze werkwijze kan gezien worden als een richtlijn/gedragsregel waaraan de organisaties zich dienen te houden. De formalisatie van afspraken kan ook worden herkend in het gebruik van een gestandaardiseerd formulier door de reclassering waarop drie soort gegevens worden vermeld. Met het gebruik van een dergelijk formulier (een standaard) is in feite sprake van een afspraak over de soort informatie die wordt uitgewisseld met de politie.

Ten tweede valt op dat de informatierelaties ondersteund worden door ICT. Dit gegeven komt onder meer tot uiting in de automatische meldingen die naar de wijkagent worden verstuurd. Ook het feit dat beide organisaties middels een centraal informatiesysteem op de hoogte worden gehouden van ontwikkelingen wijst op ondersteuning door ICT. In het verlengde hiervan kan worden opgemerkt dat er organisatiegrensoverschrijdende integratie plaatsvindt. De aanwezigheid van een centraal informatiesysteem waar beide organisaties gebruik van maken wijst hier bijvoorbeeld op. In het theoretisch kader wordt gewezen op het feit dat ICT taken en werkprocessen van afzonderlijke organisaties beter op elkaar af kan stemmen. Het centraal informatiesysteem waarvan reclassering en politie gebruik maken, stemt de taken van beide organisaties ook daadwerkelijk op elkaar af. Informatiemutaties van de reclassering kunnen de politie bijvoorbeeld helpen om beter toezicht te houden. Informatie vanuit de politie verschaft de reclassering andersom bijvoorbeeld inzicht in de naleving van opgelegde voorwaarden.

Omwille van de samenwerking in de Veiligheidshuizen wordt tussen partners informatie uitgewisseld. Daarmee is ook sprake van informatie-uitwisseling over organisatiegrenzen heen. In Spijkenisse zijn er afspraken gemaakt over de omgang/uitwisseling van gegevens. Deze afspraken worden vastgelegd in een protocol, convenant of aanwijzingsbesluit. Op basis van dit feit kan gesteld worden dat er sprake is van formalisatie van afspraken over gegevensuitwisseling. Uit paragraaf 2.4.2 blijkt ook duidelijk dat er sprake is van informatie-uitwisseling over organisatiegrenzen heen. In Rotterdam wordt een speciale procedure gevolgd voor het regelen van nazorg. Deze procedure geeft onder andere aan wie wat moet

doen en wanneer gegevens uitgewisseld moeten worden. Op basis van deze feiten kan vastgesteld worden dat er sprake is van formalisatie van afspraken over uitwisseling van informatie. In de theorie over informatisering in het openbaar bestuur wordt aangegeven dat ICT voor organisatiegrensoverschrijdende integratie kan zorgen. In de Rotterdamse praktijk kan deze vorm van integratie duidelijk worden herkend. Uit paragraaf 2.4.2 blijkt dat de bij de nazorg betrokken partners gebruik maken van een gemeenschappelijk registratiesysteem. De aanwezigheid van een dergelijk systeem wijst op organisatiegrensoverschrijdende integratie.

## **7.6 Privacyaspecten**

In paragraaf 3.4.2 worden een aantal uitgangspunten genoemd voor de verwerking van persoonsgegevens door een overheidsorganisatie. In de praktijk zijn een aantal uitgangspunten onderzocht voor de verwerking en uitwisseling van persoonsgegevens. Zoals eerder aangegeven is, is een vergelijking van de voorwaarden voor uitwisseling van persoonsgegevens die via het empirisch onderzoek zijn achterhaald met de theoretische uitgangspunten voor verwerking van persoonsgegevens interessant. Op basis van een vergelijking van theorie en empirie kunnen een aantal zaken worden vastgesteld. Ten eerste blijkt op basis van theorie en praktijk dat de Wet Bescherming Persoonsgegevens voorwaarden stelt aan de omgang met persoonsgegevens. Ook wordt in de theorie duidelijk gemaakt dat een overheidsorganisatie inzicht moet hebben in de doeleinden voor gegevensverwerking. Uit het praktijkonderzoek blijkt ook dat er een duidelijk doel moet worden bepaald voor gegevensverwerking en –uitwisseling. Er kan nog een derde overeenkomst worden genoemd tussen theorie en praktijk. Deze overeenkomst heeft betrekking op het bieden van transparantie richting burgers. Burgers moeten weten dat er gegevens worden verwerkt/uitgewisseld, welke gegevens worden verwerkt/uitgewisseld en tevens hebben zij recht op inzage en correctie. Tenslotte kan opgemerkt worden dat de theorie een aantal algemene uitgangspunten noemt waar overheidsorganisaties inzicht in moeten hebben. De empirische bevindingen over privacy zijn meer specifiek; er worden meer voorwaarden genoemd en deze zijn ook meer concreet, hetgeen het formuleren van een antwoord op onderzoeksvraag 3 makkelijker maakt.

## **7.7 Vergelijking tussen de steden**

### **7.7.1 De aanpak van incidenten en daarbij betrokken actoren**

Wanneer de incidenten in de vier gemeenten en de aanpak daarvan met elkaar worden vergeleken valt ten eerste op dat er sprake was van een risico op het ontstaan van maatschappelijke onrust of daadwerkelijke onrust. In Rotterdam, Amsterdam en Spijkenisse bestond er risico op maatschappelijke onrust. De aanpak was in deze gemeenten dan ook gericht op het voorkomen van verdere escalatie en daarmee onrust. In Utrecht ontstond daadwerkelijk onrust in de buurt en de aanpak werd daarom meer gericht op het indammen van de onrust.

De aanpakken in de vier gemeenten zijn allen verschillend. In Rotterdam werd de oplossing in eerste instantie gezocht in het aanbieden van een zorgtraject. Uiteindelijk wordt een dagbesteding voor de betrokkene geregeld bij Pameijer. De deelgemeente heeft een centrale rol gespeeld in het geheel. In Amsterdam werd een ‘hardere’ aanpak gehanteerd, aangezien de kans op herhaling door de betrokkene hoog werd ingeschat. Op initiatief van de lokale driehoek werd gebruik gemaakt van de maatregel persoonsgericht verstoren. In Utrecht werd de oplossing voor de ontstane onrust gezocht in herhuisvesting van de ex-zedendelinquent. De woningcorporatie was in geval van deze casus de centrale actor. Bij de vrijkoming van de zedendelinquent in Spijkenisse was sprake van verplicht reclasseringscontact. In het kader

van dit contact diende formeel toezicht en verplichte behandeling plaats te vinden. Ook stond het vinden van geschikte huisvesting voorop.

Hoewel de aanpakken in de gemeenten in bepaalde opzichten van elkaar verschillen, kunnen desondanks ook een aantal overeenkomsten worden waargenomen. In alle vier de gemeenten blijkt dat de oplossing voor het voorkomen of indammen van onrust, gedeeltelijk wordt gezocht in het aanbieden van een zorgtraject. In de gemeenten Utrecht en Amsterdam werd de betrokkenen zorg aangeboden, maar deze sloegen dit aanbod af. Deze keuzen van de betrokkenen moesten gerespecteerd worden, aangezien zorg niet dwingend kon worden opgelegd. In de gemeente Rotterdam werd de betrokkene wel in een zorgtraject geplaatst. De plaatsing geschiedde echter op vrijwillige basis, aangezien de ouders van de betrokkene toestemming gaven voor behandeling. In Spijkenisse werd de betrokkene echter verplicht tot het volgen van groepsbehandeling en een leefstijltraining. De zorg kon in dit geval verplicht worden opgelegd, omdat er sprake was van een justitieel kader. De rechter had de betrokkene immers verplicht reclasseringstoezicht opgelegd. Dit toezicht kon ook het volgen van behandeling en trainingen inhouden. Aan de hand van deze vergelijking kan geconstateerd worden dat zorg niet verplicht kan worden opgelegd. Zorg kan alleen dwingend worden opgelegd door de rechter. Er is dan sprake van een justitieel kader. Ook is het aanbieden van een zorgtraject mogelijk indien de betrokkene op vrijwillige basis toestemt.

Een vergelijking tussen de vier 'cases' brengt nog een tweede overeenkomst aan het licht. De aanpak in de vier gemeenten bestaat ook gedeeltelijk uit het houden van toezicht op de zedendaders. Dit toezicht wordt echter in elke gemeente anders vormgegeven. In de gemeenten Rotterdam, Amsterdam en Utrecht is wordt vooral op informele wijze toezicht gehouden op de personen in kwestie. In Rotterdam wordt afgesproken dat de jongen begeleid dient te worden door ouders als hij naar buiten gaat. In Amsterdam werd de betrokkene eveneens in het oog gehouden opdat deze niet opnieuw de fout in zou gaan. In deze gemeente werd daartoe gebruik gemaakt van de strategie 'hinderlijk volgen'. In de gemeente Utrecht werd na herhuisvesting van de ex-zedendelinquent besloten tot het oprichten van een zorgcirkeltje dat de betrokkene in de gaten diende te houden. In de gemeente Spijkenisse was sprake van formeel toezicht op de ex-gedetineerde. Deze had zoals gezegd verplicht reclasseringstoezicht, waardoor er automatisch toezicht wordt gehouden door de reclassering en de wijkpolitie. Uit de vier casuonderzoeken blijkt dat men zicht op zedendaders belangrijk vindt. Het valt op dat als er een gerechtelijk kader ontbreekt, informele vormen van toezicht worden bedacht die wettelijk gezien door de beugel kunnen. Alleen in geval van een justitieel kader kan er nauwlettend toezicht worden gehouden.

Naast een vergelijking van de incidenten en de aanpak daarvan zijn ook de betrokken actoren met elkaar vergeleken. Bij iedere 'casus' is de politie, het openbaar ministerie en de gemeente betrokken geweest. Daarnaast zijn er per casus verschillende actoren betrokken bij de aanpak. Weliswaar kan vastgesteld worden dat er bij alle incidenten actoren betrokken zijn geweest uit de bestuurlijke keten, de politie- en justitieketen en de zorgketen.

### **7.7.2 Bestuurlijke wenselijkheid**

Uit de bevindingen van het casuonderzoek onder de vier gemeenten blijkt dat de visie op de verantwoordelijkheid die burgemeesters krijgen vrijwel overeenstemt. De gemeente Rotterdam geeft te kennen dat de burgemeester zijn verantwoordelijkheid voor openbare orde en veiligheid, via de ontvangst van deze informatie, beter waar kan maken. Daarbij merkt ze op dat enerzijds de burger beschermd dient te worden en anderzijds de ex-gedetineerde recht heeft op resocialisatie. De burgemeesters van Amsterdam, Utrecht en Spijkenisse willen eveneens informatie over ex-zedendelinquenten ontvangen. Amsterdam en Utrecht geven aan dat zij op deze manier mogelijke maatschappelijke onrust zouden kunnen voorkomen. De

gemeente Amsterdam wijst daarbij net als de gemeente Rotterdam op de bescherming van de burger tegen dit type ex-gedetineerden. De gemeente Spijkenisse wijst niet direct op het voorkomen van maatschappelijke onrust, maar redeneert vanuit de ex-gedetineerde zelf. Deze moet reïntegreren en daarom moet de burgemeester geïnformeerd worden.

Tussen de vier gemeenten kunnen verschillen geconstateerd worden met betrekking tot de mogelijkheden die zij zien bij terugkeer van zedendelinquenten in de gemeente. Het valt op dat de gemeenten Rotterdam, Utrecht en Spijkenisse vooral mogelijkheden noemen na afloop van detentie. De gemeente Amsterdam wijst als enige op de mogelijkheden die er zouden kunnen zijn voor detentie (het opleggen van bijzondere voorwaarden door de rechter). Hoewel de gemeenten verschillende mogelijkheden zien, kan er desondanks één overeenkomst worden gezien. Het houden van toezicht op de ex-gedetineerde wordt, weliswaar in verschillende vormen, zowel door de gemeente Rotterdam, als de gemeente Utrecht en Spijkenisse geopperd.

### **7.7.3 Bestaande samenwerkingsverbanden**

In hoofdstuk 5 is gewezen op de samenwerking tussen reclasseringsorganisaties en politie. Deze samenwerking vindt in alle vier onderzochte gemeenten plaats. Een tweede samenwerkingsverband dat aan de orde is gekomen is de samenwerking in het Veiligheidshuis. Het belangrijkste verschil tussen deze twee samenwerkingsverbanden is het feit dat gemeenten geen rol spelen in het eerste samenwerkingsverband, terwijl zij wel een rol spelen in het Veiligheidshuis. Een tweede verschil is het feit dat de samenwerking tussen reclassering en politie gericht is op een specifieke doelgroep, namelijk tbs'ers en zedendelinquenten. De samenwerking in het Veiligheidshuis omwille van nazorg na detentie richt zich op een bredere doelgroep, namelijk alle ex-gedetineerden.

De steden Rotterdam, Amsterdam en Utrecht kennen allen een Veiligheidshuis, hoewel er in Amsterdam een andere naam voor dit samenwerkingsverband wordt gebruikt (ketenunit). Spijkenisse heeft echter geen Veiligheidshuis. Tussen de drie veiligheidshuizen bestaan een aantal overeenkomsten, maar er zijn ook een aantal verschillen te benoemen. De samenwerking die binnen de drie Veiligheidshuizen plaatsvindt kent dezelfde doelstelling; de samenwerking vindt plaats omwille van het terugdringen en van criminaliteit en overlast. In Amsterdam wordt de doelstelling anders beschreven: "het vergroten van de veiligheid in de stad door een effectieve aanpak van crimineel gedrag van jeugdigen en volwassen veelplegers". In alle drie de Veiligheidshuizen wordt samengewerkt tussen partners uit de de politie- en justitieketen en de bestuurlijke keten. In de praktijk zijn er echter wel verschillen waar te nemen met betrekking tot de organisaties die participeren in de Veiligheidshuizen. Uit de onderzoeksresultaten wordt duidelijk dat er in Utrecht meer organisaties in het Veiligheidshuis zijn vertegenwoordigd in vergelijking met Rotterdam en Amsterdam.

De drie steden kennen allen de persoonsgerichte aanpak, welke vorm krijgt in de Veiligheidshuizen. De persoonsgerichte aanpak in Utrecht is gericht op veelplegers, criminele jongeren en plegers van huiselijk geweld. Via een individueel plan van aanpak krijgt de persoon in kwestie, net als in Rotterdam en Amsterdam, een strafrechtelijke afdoening of een aanbod van hulpverlening en/of zorg. De nazorg na detentie wordt in Utrecht, net als in Rotterdam, vanuit het Veiligheidshuis gecoördineerd. Ook Amsterdam richt zich middels een persoonsgerichte aanpak op criminele jeugd (minderjarigen) en volwassen veelplegers. De gemeente Spijkenisse beschikt niet over een eigen Veiligheidshuis, maar kent wel een persoonsgebonden aanpak (de Intensieve Sluitende Aanpak). Deze persoonsgerichte aanpak is net als in de andere drie gemeenten op het individu toegesneden en wordt met verschillende partners samengesteld. Bij de Intensieve Sluitende Aanpak kunnen meerdere partijen

betrokken zijn die, net als in de andere gemeenten, deel uitmaken van de politie-, de justitie- en de bestuurlijke keten.

#### **7.7.4 Opvattingen inrichting informatievoorziening**

In het voorgaande hoofdstuk is beschreven hoe Justitie de informatiestroom richting gemeenten vorm zal geven. Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat de voorkeuren van de gemeente Rotterdam afwijken van de visie van Justitie. Rotterdam wil de informatie over zedendelinquenten al verrijkt ontvangen, terwijl Justitie aangeeft dat gemeenten de informatie achteraf zullen moeten verrijken. Een tweede punt waarop de gemeente Rotterdam en Justitie een andere visie hebben, is het leggen van een relatie met nazorg. Justitie stelt dat het doorgeven van justitiële informatie aan het Coördinatiepunt Nazorg (Veiligheidshuis), tezamen met informatie ten behoeve van het regelen van nazorg, problematisch is in verband met privacywetgeving. Ook kennen de informatiestromen twee verschillende doeleinden. De gemeente Rotterdam is echter voorstander van het leggen van een nadrukkelijke relatie met nazorg. Zij zoekt de mogelijkheden voor de burgemeester vooral op dit gebied en wil daarom ook de gemandateerde in het Veiligheidshuis plaatsen, de plaats waar nazorgpartners zijn geconcentreerd. Deze voorkeur is ook bij de gemeente Utrecht waar te nemen. De gemeente Utrecht zoekt de mogelijkheden voor de burgemeester, evenals de gemeente Rotterdam, op het terrein van nazorg. Deze gemeente stemt ook overeen met de gemeente Rotterdam voor wat betreft de positie van de gemandateerde binnen het Veiligheidshuis. De gemeente Utrecht heeft echter nog geen idee welke persoon er als gemandateerde aangesteld zou moeten worden. Dit geldt tevens voor de gemeente Amsterdam. Zoals blijkt uit de onderzoeksbevindingen heeft de gemeente Amsterdam geen duidelijke opvattingen over de inrichting van de informatievoorziening.

#### **7.8 Opvattingen beleidsorganen en gemeenten vergeleken**

##### *Opvattingen beleidsorganen vergeleken*

In hoofdstuk 5 zijn de opvattingen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) ten aanzien van drie thema's weergegeven. Een vergelijking van de opvattingen van deze beleidsorganen binnen de drie thema's laat een aantal overeenkomsten en verschillen zien. Ten aanzien van de rol van de burgemeester op het gebied van veiligheid neemt Binnenlandse Zaken een duidelijk standpunt in. Ze is voorstander van een sterke burgemeester op dit terrein; veiligheid is een belangrijke taak voor de lokale overheid. Ze wijst er tevens op dat gemeenten samen dienen te werken met andere partijen om problemen goed aan te pakken. De burgemeester dient in de samenwerking met anderen een regisserende en coördinerende rol in te nemen. De opvatting van de VNG stemt overeen met die van Binnenlandse Zaken voor wat betreft de regierol van de burgemeester op het vlak van veiligheid. Volgens deze organisatie moet de burgemeester de regie op veiligheidsvraagstukken voeren. Daarnaast geeft de VNG, evenals Binnenlandse Zaken, aan dat er samenwerking met anderen nodig is voor de oplossing van problemen. Binnenlandse Zaken vindt de verantwoordelijkheid die burgemeesters krijgen met informatieverstrekking over terugkerende zedendelinquenten passen bij het ambt van burgemeester. Eén van de argumenten die zij hiervoor geeft, is het feit dat burgemeesters over een goede informatiepositie dienen te beschikken om een bepalende speler te kunnen zijn op het gebied van veiligheid. De informatievoorziening over zedendelinquenten draagt bij aan een goede informatiepositie van de burgemeester. Ook wijst het Ministerie op het gegeven dat burgers een oplossing van het openbaar bestuur verwachten en de burgemeester is volgens haar het gezicht van de gemeente. De VNG is eveneens voorstander van de



verantwoordelijkheid die burgemeesters krijgen. Zij geeft net als Binnenlandse Zaken aan dat een goede informatiepositie onontbeerlijk is voor de burgemeester om zijn verantwoordelijkheid op het gebied van openbare orde en veiligheid te kunnen nemen. Het NGB stelt zich in tegenstelling tot Binnenlandse Zaken en de VNG meer terughoudend op ten aanzien van de verantwoordelijkheid. Het genootschap is weliswaar voorstander van informatieverstrekking over de doelgroep, maar geeft nadrukkelijk aan dat de burgemeester niet overal verantwoordelijk voor gesteld moeten worden omdat zijn positie anders te veel verandert.

Een vergelijking van de visies van Binnenlandse Zaken en het NGB op de mogelijkheden voor burgemeesters toont twee overeenkomsten. Binnenlandse Zaken en het NGB geven aan dat er voldoende mogelijkheden zijn voor burgemeesters binnen hun bestaande bevoegdheden. Volgens Binnenlandse Zaken zijn er zaken mogelijk op basis van formeel (afspraken met de politie) en informeel gezag (een telefoontje richting woningcorporatie). Binnenlandse Zaken wijst erop dat de burgemeester zijn gezag veelal informeel kan aanwenden. Ook het NGB geeft aan dat burgemeesters veel kunnen op basis van hun informele/natuurlijke gezag. Tenslotte kan geconstateerd worden dat alle beleidsorganen op de mogelijkheid van contact met de woningcorporatie wijzen.

#### *Opvattingen beleidsorganen en gemeenten vergeleken*

Op basis van een vergelijking tussen de visies van de drie beleidsorganen en de visies van de vier gemeenten op de verantwoordelijkheid die burgemeesters krijgen, kunnen een aantal constatering worden gedaan.

Zoals gezegd zijn Binnenlandse Zaken en de VNG van mening dat gemeenten omwille van het vinden van oplossingen voor veiligheidsproblemen samen moeten werken met andere partijen. Aan de hand van de bevindingen uit het voorgaande hoofdstuk, kan geconstateerd worden dat alle vier de gemeenten ook daadwerkelijk oplossingen zoeken (voor de terugkeer van zedendelinquenten) waarbij samenwerking met andere organisaties nodig is.

De gemeenten Rotterdam, Amsterdam, Utrecht en Spijkenisse zijn allen voorstander van het ontvangen van informatie over zedendelinquenten. Rotterdam stelt dat de burgemeester zijn verantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid beter waar kan maken door deze informatievoorziening. De visie van Rotterdam is daarmee in lijn met de opvatting van Binnenlandse Zaken en de VNG dat de burgemeester via een goede informatiepositie beter invulling kan geven aan zijn verantwoordelijkheid op het terrein van openbare orde en veiligheid. De burgemeester van Rotterdam ziet het onder andere als zijn taak om de burger te beschermen. Ook Amsterdam wijst op het gegeven dat burgers het een taak van de overheid vinden om hen te beschermen. Deze visies sluiten daarmee aan bij de opvatting van Binnenlandse Zaken dat de burger van het lokaal bestuur cq de burgemeester, het gezicht van de gemeente, een oplossing verwacht. Ook Amsterdam en Utrecht zijn voor de informatievoorziening. Beiden gemeenten geven aan dat zij op deze manier mogelijke onrust zouden kunnen voorkomen.

Wanneer de door de beleidsorganen genoemde mogelijkheden voor de burgemeester vergeleken worden met de door de gemeenten genoemde mogelijkheden, valt ten eerste op dat de gemeenten Rotterdam en Utrecht oplossingen zoeken op het gebied van nazorg. Het NGB noemt ook een aantal opties die op het vlak van nazorg liggen. Ten tweede noemen de gemeenten Utrecht en Spijkenisse beiden een oplossing die betrekking heeft op huisvesting na detentie. In Utrecht wordt daarbij specifiek de suggestie tot herhuisvesting gedaan van pedofielen, terwijl het in Spijkenisse gaat om het regelen van huisvesting. De drie beleidsorganen noemen contact met woningcorporaties ook als mogelijkheid. Ten derde kan worden vastgesteld dat de gemeente Amsterdam en Binnenlandse Zaken een verschillende

opvatting hebben over het al dan niet vastleggen van een aantal ‘standaardmogelijkheden’ voor de burgemeester. Amsterdam pleit voor een soort scenario waarin een aantal mogelijkheden worden vastgelegd die de burgemeester heeft. Binnenlandse Zaken heeft daarentegen nadrukkelijk te kennen gegeven dat zij de mogelijkheden niet zwart op wit vast wil leggen. Dit gebied kan volgens het Ministerie ‘grijs’ worden gelaten. Ten vierde valt op dat zowel de gemeente Amsterdam als de VNG wijzen op de rol die de rechter, al dan niet voorafgaand aan detentie, kan spelen.

## **8. CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN**

In dit hoofdstuk worden conclusies getrokken. Allereerst wordt daartoe antwoord gegeven op de vier deelvragen die in hoofdstuk 1 zijn geformuleerd. Vervolgens wordt de centrale onderzoeksvraag beantwoord. Het hoofdstuk sluit af met een aantal aanbevelingen.

### **8.1 Conclusie**

#### **8.1.1 Beantwoording deelvragen**

*1. Op welke wijzen kan de informatiestroom tussen gemeenten en Justitie worden vormgegeven en wat zijn de voor- en nadelen van deze alternatieven?*

De informatiestroom tussen gemeenten en Justitie kan op meerdere manieren vorm worden gegeven. Een eerste optie komt overeen met de door Justitie gekozen informatiestroom. Daarbij wordt justitiële informatie van de directeur van een instelling via de Justitiële Informatiedienst (Just-ID) naar een gemandateerde persoon bij de gemeenten gestuurd. Just-ID stuurt deze informatie ook cc naar het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD). De gemandateerde adviseert vervolgens de burgemeester. De voordelen van deze variant zijn volgens Justitie het feit dat de burgemeester op de hoogte wordt gesteld door een medewerker uit de eigen organisatie. Ook sluit het aan bij de normale verantwoordelijkheden voor de politie. Eveneens is het een voordeel dat de lokale driehoek een gezamenlijk besluit neemt. Volgens Justitie is het een nadeel dat deze informatiestroom meer tijd kost dan een alternatief waarbij Just-ID de informatie direct naar de burgemeester stuurt, in plaats van eerst naar de gemandateerde. De gemeente Rotterdam noemt het feit dat gemeenten de informatie nog moeten verrijken na binnenkomst als nadeel. Een tweede wijze waarop de informatiestroom vorm zou kunnen krijgen, is zoals hierboven aangegeven een variant waarbij Just-ID de informatie rechtstreeks naar de burgemeester stuurt. Het voordeel hiervan zou de snelheid zijn, aangezien de burgemeester een zaak direct kan aanpakken. Nadeel van deze variant zou het feit zijn dat de burgemeester casusverantwoordelijk wordt. Een andere optie is het versturen van informatie van de directeur van een instelling en Just-ID via het Openbaar Ministerie (OM) naar de burgemeester. Voordelen van deze informatieroute zijn het feit dat privacy geen belemmering vormt, de informatie op zo weinig mogelijk plekken terechtkomt, de informatie bezit van het OM blijft en er sprake is van een wettelijke taak. Het OM zou echter meer werk krijgen en doordat zij een oordeel zou moeten geven ligt de snelheid lager. Een vierde optie is het versturen van informatie van de directeur van een instelling en Just-ID naar de reclassering en van de reclassering naar de gemandateerde persoon bij gemeenten. Deze variant kent als voordeel dat het bij de taak van de reclassering past. Een nadeel zou echter zijn dat de burgemeester door een andere organisatie geïnformeerd wordt. Andere nadelen die genoemd worden zijn het feit dat er meer mensen betrokken bij een casus zouden zijn en het feit dat de lokale driehoek pas laat om de hoek komt kijken. Een laatste optie is het versturen van de informatie van de directeur van een instelling en Just-ID naar het Coördinatiepunt Nazorg, tezamen met de informatie die bestemd is voor het verlenen van nazorg. Op deze manier zou er aan het begin van de informatiestroom een directe koppeling met nazorg zijn, waardoor de informatiestroom ook efficiënt zou zijn. Nadelen van deze variant zijn het feit dat het niet is toegestaan dat maatschappelijk werkers justitiële persoonsgegevens ontvangen. Daarnaast werpt de huidige privacywetgeving belemmeringen op en ook zou het een probleem zijn dat de informatiestroom twee doelen dient.

*2. Welke mogelijkheden heeft de burgemeester ter voorkoming van het ontstaan van maatschappelijke onrust en welke begrenzingen kunnen worden aangegeven vanuit juridisch oogpunt en privacyoverwegingen?*

De belangrijkste constatering die op basis van het empirisch onderzoek kan worden gedaan, is dat samenwerking met andere organisaties nodig is om onrust te voorkomen. De burgemeester kan een beroep doen op partners uit het (nazorg)netwerk; vooral partners uit de bestuurlijke keten, de politie- en justitieketen en de zorgketen kunnen een rol spelen bij het voorkomen van onrust. Bij samenwerking tussen verschillende partijen zal uitwisseling van gegevens noodzakelijk zijn. Privacywetgeving stelt echter grenzen aan deze informatie-uitwisseling. Er dient rekening gehouden te worden met diverse privacyaspecten uit de Wet Bescherming Persoonsgegevens. Aan de hand van de casuïstiek is gebleken dat er meerdere aanpakken mogelijk zijn om onrust te voorkomen. Het aanbieden van een zorgtraject aan een reïntegrerende zedendelinquent is een optie. Daarvoor kan een beroep worden gedaan op diverse partners uit de zorgketen. Uit de analyse van de onderzoeksgegevens is echter gebleken dat zorg niet dwingend kan worden opgelegd door de gemeente. De betrokkene dient toestemming te geven. Alleen in de situatie waarin sprake is van een justitieel kader kan zorg dwingend worden opgelegd.

De analyse heeft ook inzichtelijk gemaakt dat het houden van toezicht op zedendelinquenten een optie is. Indien iemand echter afgestraft is en een verder justitieel kader ontbreekt, is slechts informeel toezicht mogelijk door één of meerdere partners uit het netwerk. In de situatie waarin een zedendelinquent verplicht reclasseringstoezicht heeft, kan formeel toezicht door de reclassering worden gehouden.

Uit het onderzoek is tevens gebleken dat de burgemeester in het kader van nazorg, huisvesting kan regelen voor zedendelinquenten die geen woonruimte meer hebben na detentie. De bevindingen hebben duidelijk gemaakt dat het hebben van huisvesting essentieel is om goed toezicht te kunnen houden. Voor het zoeken naar geschikte woonruimte kan samen worden gewerkt met woningcorporaties en de wijkpolitie. Deze hebben respectievelijk kennis van huurders en kennis van de bewoners van een wijk. Indien zedendelinquenten wel woonruimte hebben, maar de woning zich in de buurt van het slachtoffer bevindt, kunnen burgemeester en woningcorporatie de betrokkene aanzetten tot verhuizing. Herhuisvesting kent echter ook een juridische beperking; de burgemeester en de corporaties hebben geen bevoegdheid om iemand tot verhuizing te dwingen. Via de rechter kan verhuizing eventueel worden afgedwongen.

Aanvullend kan aangegeven worden dat de burgemeester de mogelijkheid heeft om, zoals in Amsterdam, de directe woonomgeving te informeren over de aanwezigheid van een zedendelinquent als het risico op herhaling hoog wordt ingeschat. Het informeren van de omgeving over een ex-gedeteneerde die afgestraft is, kan echter een inbreuk vormen op de privacy van een persoon en daarmee in strijd zijn met de privacyregelgeving.

Uit het onderzoek is ook gebleken dat het risico op recidive door zedendelinquenten hoger is als zij in sociaal isolement terecht komen. De burgemeester heeft dan ook de mogelijkheid om gebruik te maken van de nazorgmethode COSA. Deze methode bleek effectief te zijn in Canada; het verlaagt de recidive aanzienlijk. Het gebruik van deze methode bij de reïntegratie van zedendelinquenten kent echter ook een juridische beperking. Zedendelinquenten kunnen niet gedwongen worden om deel te nemen aan deze vorm van toezicht en begeleiding. Het gaat namelijk om informeel toezicht en begeleiding en er is daarmee geen stok achter de deur.

*3. Onder welke voorwaarden kan informatie over ex-zedendelinquenten met derden worden uitgewisseld in het kader van nazorg?*

Allereerst kan geconcludeerd worden dat gegevensuitwisseling tussen organisaties, ten behoeve van samenwerking, is toegestaan als dit nodig is voor het bereiken van een gezamenlijk doel. De Wet Bescherming Persoonsgegevens (WBP) stelt echter grenzen aan

een ongelimiteerde uitwisseling en verwerking van persoonsgegevens met bij nazorg betrokken organisaties. Bij uitwisseling van persoonsgegevens moet sprake zijn van een balans tussen het belang bij gegevensuitwisseling en het belang van personen bij de bescherming van hun persoonlijke levenssfeer. Bij informatie-uitwisseling in het kader van nazorg dienen verschillende criteria in acht te worden genomen uit de WBP. Voordat deze criteria genoemd worden, dient opgemerkt te worden dat de informatie die uitgewisseld mag worden over personen per geval verschillend is en afhankelijk is van de partners waarmee informatie zou moeten worden uitgewisseld. Criteria die in acht moeten worden genomen bij de gegevensuitwisseling en/of -verwerking tussen organisaties zijn doelbinding, verenigbaar gebruik en het baseren van de gegevensuitwisseling en/of -verwerking op één of meerdere grondslagen die in de WBP worden genoemd. In geval van uitwisseling van gegevens over zedendelinquenten zijn vooral de volgende grondslagen van belang: het verlenen van ondubbelzinnige toestemming door de betrokkene, gegevensuitwisseling/-verwerking nodig voor een goede vervulling van een publiekrechtelijke taak en sprake van een gerechtvaardigd belang van de verantwoordelijke of een derde.

Aanvullend is gebleken dat de WBP nog strengere eisen stelt aan uitwisseling en verwerking van bijzondere gegevens. Informatieverstrekking over delictachtergrond aan derden is dan ook in strijd met de huidige privacywetgeving. Daarom dient beperkte informatie-uitwisseling voorrang te krijgen, hetgeen wil zeggen dat er niet meer gegevens uitgewisseld moeten worden dan nodig is voor het bereiken van het doel.

Daarnaast dient op grond van de WBP ook nog voldaan te worden aan de eis van transparantie, hetgeen wil zeggen dat de betrokkene geïnformeerd moet worden over het feit dat er gegevens worden verwerkt of uitgewisseld, alsmede over de plaats waar gegevens worden vastgelegd en verwerkt en de wijze waarop inzage en correctie kan plaatsvinden. Ook dient nagedacht te worden over de bewaartermijn van gegevens. Tot slot dient er een melding aan het College Bescherming Persoonsgegevens gedaan te worden als een nieuw gegevensbestand wordt aangelegd.

#### *4. Wat zijn bestuurlijk wenselijk geachte opties?*

De opvattingen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de vier gemeenten hebben tezamen een beeld gegeven van de bestuurlijk wenselijk geachte opties. Uit het onderzoek blijkt dat er meerdere wenselijke mogelijkheden zijn. Een genoemde optie is het herhuisvesten van zedendelinquenten die nog over een woning beschikken na het uitzitten van hun straf. De burgemeester van Utrecht wil zelf de mogelijkheid tot herhuisvesting van zedendelinquenten hebben. Ook het Ministerie van Binnenlandse Zaken en de VNG staan achter deze mogelijkheid. Het is ook wenselijk om zorg te dragen voor huisvesting voor zedendelinquenten die na detentie geen woonruimte meer hebben. De gemeente Spijkenisse geeft daarbij aan dat begeleidingsinstituten een aantal woningen zouden kunnen huren bij woonstichtingen, zodat deze doelgroep na detentie begeleid kan wonen. De burgemeester zou in het kader van huisvesting afspraken kunnen maken met woningcorporaties. Deze optie wordt zowel door het Ministerie van Binnenlandse Zaken als de VNG wenselijk geacht. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken geeft daarbij nadrukkelijk aan dat de burgemeester in dit geval gebruik kan maken van zijn natuurlijk gezag.

Het houden van toezicht op zedendelinquenten kan ook wenselijk worden beschouwd. Deze mogelijkheid wordt zowel door de gemeente Utrecht als de gemeente Rotterdam genoemd. Utrecht geeft de voorkeur aan controle door een netwerk en Rotterdam wijst op de rol die het welkomstcomité in de wijk zou kunnen spelen. Dit comité kan aan de teruggekeerde ex-gedeteneerde aangeven dat zij op de hoogte is van de terugkeer en hem in de gaten houdt.

Eveneens blijkt uit de onderzoeksresultaten dat er een voorkeur bestaat voor de inschakeling van nazorgpartners. De gemeenten Rotterdam en Utrecht pleiten specifiek voor de inzet van nazorg.

Bovenstaande wenselijke opties hebben vooral betrekking op de periode na detentie. Uit het onderzoek kan echter ook geconcludeerd worden dat het wenselijk is om bepaalde zaken ‘aan de voorkant’ te regelen; voor detentie. De gemeente Amsterdam acht het standaard opleggen van bijzondere voorwaarden door de rechter wenselijk als de kans op herhaling en maatschappelijke onrust groot is. De VNG wijst op de mogelijkheid tot het opleggen van een straatverbod door de rechter.

Tenslotte kan vast worden gesteld dat de optie van voorlichting of hulpverlening aan de buurt wenselijk is. Dit geldt tevens voor de plaatsing van een contactpersoon bij organisaties die door besturen van verenigingen die met vrijwilligers werken, geraadpleegd kan worden omtrent de achtergrond van vrijwilligers.

### **8.1.2 Beantwoording centrale vraag**

Aan de hand van de antwoorden op bovenstaande deelvragen kan een antwoord worden gegeven op de centrale onderzoeksvraag. De centrale vraag die in hoofdstuk 1 werd geformuleerd luidde als volgt: *Welke mogelijkheden heeft de burgemeester ter handhaving van de openbare orde en veiligheid na terugkeer van een ex-zedendelinquent in de gemeente en welke wijze van benutting van deze mogelijkheden kan bestuurlijk wenselijk worden geacht?*

De burgemeester heeft meerdere mogelijkheden om maatschappelijke onrust te voorkomen bij terugkeer van een zedendelinquent in de gemeente. Het onderzoek toont echter aan dat niet alle opties ook bestuurlijk wenselijk zijn.

De burgemeester kan samenwerking zoeken met meerdere partijen indien hij op de hoogte is van een aanstaande terugkeer van een zedendelinquent. Vooral partners op het terrein van nazorg kunnen een belangrijke rol spelen bij het voorkomen van onrust. De inschakeling van nazorgpartners past ook bij de verantwoordelijkheid die de gemeente heeft voor het bieden van nazorg na detentie. Het onderzoek heeft inzichtelijk gemaakt dat het doen van een beroep op nazorgpartners ook bestuurlijk wenselijk is. Omwille van het verlenen van nazorg zal gegevensuitwisseling tussen organisaties plaats moeten vinden. Het is derhalve van belang om privacybepalingen uit de Wet Bescherming Persoonsgegevens in acht te nemen. Een ongelimiteerde gegevensuitwisseling is op grond van deze wet namelijk niet toegestaan. Aanvullend is gebleken dat het houden van toezicht op zedendelinquenten tot de mogelijkheden behoort. Toezicht kan zowel formeel als informeel van aard zijn en op verschillende wijzen worden ingevuld. Op basis van een beschouwing van de wenselijke vormen van toezicht, kan geconcludeerd worden dat informeel toezicht de voorkeur lijkt te genieten. Indien de betrokkene zijn straf heeft uitgezeten en een verder justitieel kader ontbreekt, mag er ook alleen nog informeel toezicht worden gehouden.

De burgemeester kan ook een rol spelen met betrekking tot huisvesting voor zedendelinquenten. Indien de ex-gedeteneerde geen woonruimte meer heeft na detentie, kan de burgemeester in samenwerking met woningcorporaties en/of de wijkpolitie trachten een geschikte woning op een geschikte locatie te vinden. Het regelen van huisvesting voor deze doelgroep is bestuurlijk wenselijk, past bij de verantwoordelijkheid van de gemeente voor het verlenen van nazorg na detentie en is zoals gebleken uit het onderzoek ook essentieel omwille van het goed kunnen houden van toezicht. Indien de ex-zedendelinquent na detentie nog over woonruimte beschikt, is het aanzetten tot verhuizing door de burgemeester en woningcorporaties mogelijk en ook bestuurlijk wenselijk. De burgemeester heeft echter geen bevoegdheid om de betrokkene, op grond van zijn achtergrond, tot verhuizing te dwingen.

## 8.2 Aanbevelingen

In deze paragraaf zullen een aantal aanbevelingen worden gedaan richting de gemeente Rotterdam. Daarnaast wordt een algemene aanbeveling gedaan.

### 1. *Inzet van vrijwilligers bij de resocialisatie van zedendelinquenten*

Het onderzoek heeft uitgewezen dat zedendelinquenten die na detentie in sociaal isolement terecht komen, een verhoogde kans op recidive hebben. Ook is gebleken dat vormen van informeel toezicht mogelijk zijn indien een verder justitieel kader na detentie ontbreekt. Op basis van deze gegevens strekt het tot aanbeveling om vrijwilligers in te zetten die de terugkeer van zedendelinquenten in de samenleving in goede banen kunnen leiden. Daarbij dient een voorbeeld te worden genomen aan de nazorgmethode COSA. Persoonlijk contact tussen ex-gedetineerde en vrijwilligers en het in dit kader ondernemen van diverse activiteiten, kan sociaal isolement voorkomen en daarmee de kans op maatschappelijke onrust doen afnemen. Ook is deze methode van nazorg gericht op informele begeleiding en informeel toezicht, waardoor ze juridisch houdbaar is.

### 2. *Tijdig regelen van huisvesting voor vrijkomende zedendelinquenten die na detentie geen woning meer hebben*

Er dient tijdig huisvesting geregeld te worden voor zedendelinquenten die vrijkomen uit detentie en geen woonruimte meer hebben na deze periode. Het onderzoek heeft duidelijk gemaakt dat het hebben van een woning het toezicht (al dan niet formeel) op deze doelgroep vergemakkelijkt. De burgemeester kan hiertoe, al dan niet op basis van zijn natuurlijk gezag, afspraken maken en overleg voeren met woningcorporaties. De gemeente kan een aanjagende rol spelen op dit gebied. Nazorg na detentie is immers een verantwoordelijkheid voor gemeenten. De burgemeester kan in samenwerking met de corporatie en wijkpolitie een geschikte locatie proberen te vinden.

### 3. *Inrichting van een regulier casuïstiekoverleg tussen Openbaar Ministerie, politie, reclassering, forensisch-psychiatrisch centrum de Kijvelanden/het Dok en de gemandateerde*

Het strekt tot aanbeveling om een structureel casuïstiekoverleg in te richten tussen Openbaar Ministerie, politie, reclassering, FPC de Kijvelanden/het Dok en de gemandateerde. Tijdens dit overleg dient tussen deze organisaties informatie uitgewisseld te worden over zedendelinquenten. Een structureel casuïstiekoverleg kent diverse voordelen. Middels een dergelijk overleg kan er informatie vanuit verschillende partijen bijeen worden gebracht. Op deze manier kan beter toezicht worden gehouden op zedendelinquenten. Er wordt namelijk vanuit meerdere perspectieven naar 'een casus' gekeken waardoor mogelijke risicosignalen eerder kunnen worden opgepikt. Ook kunnen deze signalen zodoende eerder gedeeld worden met verantwoordelijke partners en betrokken worden bij resocialisatie en toezicht. Een structureel overleg zorgt ervoor dat kennis en informatie die aanwezig is bij de genoemde partijen structureel wordt verzameld en uitgewisseld. Dit ondersteunt alle partijen bij de invulling van hun taken en verantwoordelijkheden in het kader van toezicht op zedendelinquenten. Ook bevorderen korte lijnen tussen organisaties de snelheid van informatie-uitwisseling, hetgeen onder meer wenselijk is in geval van incidenten. Al met al kan informatie-uitwisseling signalen die op mogelijke maatschappelijke onrust wijzen eerder aan het licht brengen en kan zodoende tijdig worden gehandeld door de burgemeester. Hoewel een dergelijk overleg voordelen kent, kunnen ook een aantal mogelijke valkuilen worden vastgesteld. Ten eerste bestaat het gevaar dat partijen binnen de kaders van de privacyregelgeving gaan werken die voor hun eigen organisatie geldt. Ook kan er sprake zijn

van een beperkte mate van borging van informatie-uitwisseling indien partijen zelf bepalen welke informatie zij met anderen delen.

*4. Er dient een convenant opgesteld te worden met betrekking tot privacyaspecten die aan de orde zijn bij een dergelijk regulier casusoverleg*

Deze aanbeveling ligt in het verlengde van voorgaande aanbeveling. Bovenstaand werd gewezen op de valkuil van werken overeenkomstig de voor de eigen organisatie geldende privacyregelgeving. Om dit risico te ondervangen dient een convenant gegevensuitwisseling tussen Openbaar Ministerie, politie, reclassering, FPC en de gemandateerde te worden gesloten. In dit convenant dient onder andere vastgelegd te worden wat het doel van het verzamelen van de gegevens is. Door middel van een convenant zal een zorgvuldige gegevensuitwisseling, zoals gesteld door de Wet Bescherming Persoonsgegevens, gewaarborgd zijn.

*5. Inrichting van een structureel overleg tussen gemandateerde personen van gemeenten*

Op het moment van schrijven van dit rapport vindt een pilot plaats waaraan diverse gemeenten deelnemen. Indien op basis van de pilot besloten wordt tot een landelijke uitrol van deze informatievoorziening aan burgemeesters, is het aan te bevelen om een structureel overleg tussen gemandateerde personen van gemeenten in te richten. Op deze manier kunnen kennis en ervaringen worden uitgewisseld. Er kan kennis worden gedeeld met betrekking tot mogelijke aanpakken die maatschappelijke onrust moeten voorkomen. Men hoeft zodoende niet zelf 'het wiel uit te vinden'.

Ook is de aanwezigheid van Justitie tijdens dit overleg van belang. Op deze manier kan terugkoppeling plaatsvinden omtrent de juridische mogelijkheden en onmogelijkheden.

*6. De rechter zou standaard bijzondere voorwaarden moeten opleggen bij zedendelinquenten*

Op dit moment bestaat de kans dat er geen verdere wettelijke mogelijkheden zijn voor wat betreft het houden van toezicht op zedendelinquenten. Indien de rechter geen bijzondere voorwaarden aan het vonnis heeft gekoppeld, kan er na detentie geen sprake zijn van een verplicht reclasseringstoezicht. Aangezien toezicht op deze doelgroep veelal gewenst is, strekt het tot aanbeveling dat rechters standaard bijzondere voorwaarden opleggen bij zedendelinquenten. Het opleggen van verplicht reclasseringstoezicht is in deze vooral van belang. Ook zou de rechter meer gebruik kunnen maken van maatwerk in de bijzondere voorwaarden; voorwaarden dienen toegespitst te worden op de omstandigheden. Het onderzoek heeft uitgewezen dat zorg niet dwingend door de burgemeester kan worden opgelegd. De rechter kan zorg wel dwingend opleggen. Ook kan de rechter gebieds- en/of contactverboden opleggen.



## LITERATUURLIJST

- Bekkers, V.J.J.M. & Zuurmond, A. (2004). Achtergronden en eigenschappen van ICT. In M. Lips, V.J.J.M. Bekkers & A. Zuurmond (Reds.), *ICT en openbaar bestuur: implicaties en uitdagingen van technologische toepassingen voor de overheid* (pp. 49-72). Utrecht: Lemma.
- Bekkers, V.J.J.M. & Homburg, V. (2004). Interorganisatie: over informatierelaties, grensveranderingen en virtuele organisaties. In M. Lips, V.J.J.M. Bekkers & A. Zuurmond (Reds.), *ICT en openbaar bestuur: implicaties en uitdagingen van technologische toepassingen voor de overheid* (pp. 329-348). Utrecht: Lemma.
- Belinfante, A.D. & Reede, J.L. de (2005). *Beginselen van het Nederlands staatsrecht*. (15<sup>e</sup> druk). Alphen aan den Rijn: Samson.
- Cachet, A. (2003). De veranderende positie van de burgemeester: over de kloof tussen formeel en feitelijk. In D. Houtman, B. Steijn & J. van Male (Reds.), *Sociologische opstellen voor Leo d'Anjou* (pp. 135-155). Maastricht: Shaker Publishing.
- Cachet, A., Daemen, H.H.F.M., Ringeling, A.B. & Schaap, L. (2004). *'t Blijft een prachtbaan! de toekomst van het burgemeestersambt in Nederland*. Rotterdam: Nederlands Genootschap van Burgemeesters.
- Haan, P. de, Drupsteen, T.G. & Fernhout, R. (2001). *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*. (5<sup>e</sup> geheel herz. druk). Deventer: Kluwer.
- Huitsing, N.J. (2007). Protocollering in lerende ketens: op zoek naar verband tussen protocollering en lerend vermogen binnen ketens. Universiteit Twente, faculteit Bedrijf, Bestuur en Technologie.
- Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (1999). *Network management and decision making in networks: a multi-actor approach to governance*. Enschede: Netherlands Institute of Government.
- Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (2001). Besluitvorming en management in netwerken: een multi-actor perspectief op sturing. In T.A. Abma & R.J. in 't Veld (Reds.), *Handboek beleidswetenschap: perspectieven, thema's, praktijkvoorbeelden* (pp. 179-192). Amsterdam: Boom.
- KplusV organisatieadvies (2009). *Evaluatie pilot Zicht op Enschedese Tbs-gestelden (ZOET)*. Arnhem: auteur.
- Lips, M., Bekkers, V.J.J.M. & Zuurmond, A. (Reds.). (2005). *ICT en openbaar bestuur: implicaties en uitdagingen van technologische toepassingen voor de overheid*. Utrecht: Lemma.
- Marks, P.K. & Sluis, A. van (2007). *Een vergelijkend onderzoek naar veiligheidsbeleid in Antwerpen en Rotterdam*. Cities, citizens and safety (Intern rapport). Faculteit der Sociale Wetenschappen.

- Ministerie van Justitie (2008). *Bestuurlijke Informatievoorziening Gemeenten inzake Ex-gedetineerden. Plan van Aanpak Fase 1*. Den Haag: auteur.
- Ministerie van Justitie (2009). *Eindrapport fase 1 van het project Bestuurlijke Informatievoorziening Gemeenten inzake Ex-gedetineerden*. Den Haag: auteur.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009). *Burgemeester & Veiligheid*. Den Haag: Auteur.
- Muller, E.R., Rogier, L.J.J., Kummeling, H.R.B.M., Dammen, R., Bron, R.P., Woltjer, A.J. & Kalkhoven, V.C. (2007). *Bestuur, recht en veiligheid: bestuursrechtelijke bevoegdheden voor openbare ordehandhaving en terrorismebestrijding*. Den Haag: Boom.
- Ostaaijen, J.J.C. van & Tops, P.W. (2007). De erfenis van vier jaar Leefbaar Rotterdam. *Justitiële verkenningen 33, nr.2*, pp. 21-30.
- Prins, C. (2005). ICT en de juridische positie van overheid en burger. In M. Lips, V.J.J.M. Bekkers & A. Zuurmond (Reds.), *ICT en openbaar bestuur: implicaties en uitdagingen van technologische toepassingen voor de overheid* (pp. 603-622). Utrecht: Lemma.
- Programmabureau Veilig (2006). *Samen werken aan veiligheid: voorkomen en handhaven. Vijfjarenactieprogramma veilig Rotterdam 2006-2010*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- Thiel, S. van (2007). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.
- Tops, P.W. (2007). *Regimeverandering in Rotterdam: hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvindt*. Amsterdam: Atlas.
- Vedder, A. & Blok, P. (2004). Privacy en ICT. In M. Lips, V.J.J.M. Bekkers & A. Zuurmond (Reds.), *ICT en openbaar bestuur: implicaties en uitdagingen van technologische toepassingen voor de overheid* (pp. 623-650). Utrecht: Lemma.
- Volberda, H.W. (2004). *De flexibele onderneming: strategieën voor succesvol concurreren*. Deventer: Kluwer.

## **Internetbronnen**

- Centrum Criminaliteitspreventie Veiligheid. *Veiligheidshuis in Rotterdam*. [<http://www.hetccv.nl/Nieuws/2008/12/Veiligheidshuis-in-Rotterdam.html>]. Bezocht op 10 april 2009.
- Directie Veiligheid. *Stuurgroep Veilig*. [<http://www.rotterdamveilig.nl/do.php?fct=pages&op=showPage&pageId=325>]. Bezocht op 10 april 2009(a).
- Directie Veiligheid. *De afdeling Personen*. [<http://www.rotterdamveilig.nl/do.php?fct=pages&op=showPage&pageId=848>]. Bezocht op 10 april 2009(b).

- Directie Veiligheid. *Werkwijze nazorg*.  
[<http://www.rotterdamveilig.nl/do.php?fct=pages&op=showPage&pageId=836>]. Bezoekt op 10 juni 2009(c).
- Gemeente Rotterdam. *Taken, bevoegdheden en instrumenten van de raad*.  
[<http://www.rotterdam.nl/smartsite2087226.dws?Menu=2127193&MainMenu=267127>].  
Bezoekt op 10 april 2009(a).
- Gemeente Rotterdam. *Hoe wordt het deelgemeentebestuur gekozen?*.  
[<http://www.rotterdam.nl/smartsite1144.dws?Menu=267325&MainMenu=267127&goto=259657&channel=182&substyle=251100>]. Bezoekt op 10 april 2009(b).
- Huiselijk geweld.nl. *Opening Veiligheidshuis Rotterdam*.  
[[http://www.huiselijkgeweld.nl/nieuws/090709/opening\\_veiligheidshuis\\_rotterdam.html](http://www.huiselijkgeweld.nl/nieuws/090709/opening_veiligheidshuis_rotterdam.html)].  
Bezoekt op 11 augustus 2009.
- Jong, M.A.D.W. de & Michiels, F.C.M.A. *Bevoegdheden van de burgemeester: over bevoegdheden van de burgemeester buiten de gemeentewet en het bestuurlijk toezicht op de uitoefening van die bevoegdheden*.  
[[http://www.projectveiligegemeenten.nl/binaries/websiteveiligegemeenten/Projectinformatie/Onderzoek/9x\\_bevoegdheden\\_van\\_de\\_burgemeester.pdf](http://www.projectveiligegemeenten.nl/binaries/websiteveiligegemeenten/Projectinformatie/Onderzoek/9x_bevoegdheden_van_de_burgemeester.pdf)]. Bezoekt op 10 april 2009.
- Ministerie van Justitie. *Veiligheidshuizen: naar een landelijk dekkend netwerk van Veiligheidshuizen*. [[http://www.veiligheidshuizen.nl/doc/publicaties/brochure\\_veiligheidshuizen\\_2009.pdf](http://www.veiligheidshuizen.nl/doc/publicaties/brochure_veiligheidshuizen_2009.pdf)]. Bezoekt op 10 augustus 2009.
- NRC Handelsblad. *Burgemeester wil gestrafte dader van zedenmisdrijf weren*.  
[[http://www.nrc.nl/binnenland/article1982622.ece/Burgemeester\\_wil\\_gestrafte\\_dader\\_van\\_zedenmisdrijf\\_weren](http://www.nrc.nl/binnenland/article1982622.ece/Burgemeester_wil_gestrafte_dader_van_zedenmisdrijf_weren)]. Bezoekt op 30 maart 2009.
- SPAR. *Informatiefolder Samenwerkingsverband Persoonsgerichte Aanpak Volwassenen Rotterdam*. [<http://www.rotterdamveilig.nl/Media/pdf/FolderTakenSPAR-jan08.pdf>]. Bezoekt op 9 mei 2009.
- VNG. *Handreiking bij Samenwerkingsmodel Nazorg volwassen (ex-)gedetineerde burgers gemeenten-Justitie*.  
[[http://www.veiligheidbeginbijvoorkomen.nl/images/Handreiking\\_volwassen\\_ex-gedeteneerden\\_compleet\\_tcm62-212465.pdf](http://www.veiligheidbeginbijvoorkomen.nl/images/Handreiking_volwassen_ex-gedeteneerden_compleet_tcm62-212465.pdf)]. Bezoekt op 9 juni 2009(a).
- VNG. *Samenwerkingsmodel Nazorg volwassen (ex-)gedetineerde burgers gemeenten-Justitie*. [[http://www.veiligheidbeginbijvoorkomen.nl/images/Samenwerkingsmodel%20nazorg%20volwassen\\_tcm62-212464.pdf](http://www.veiligheidbeginbijvoorkomen.nl/images/Samenwerkingsmodel%20nazorg%20volwassen_tcm62-212464.pdf)]. Bezoekt op 9 juni 2009(b).
- Wilson, R.J., Picheca, J.E. & Prinzo, M. *Circles of Support and Accountability: An Evaluation of the Pilot Project in South-Central Ontario*. [[http://www.ccjc.ca/initiatives/r168\\_e.pdf](http://www.ccjc.ca/initiatives/r168_e.pdf)]. Bezoekt op 15 mei 2009.

# **BIJLAGEN**

## BIJLAGE I. INDICATORENSCHEMA

Theoretisch perspectief	Theoretische concepten	Toelichting	Indicatoren
Het burgemeestersambt	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Positie van de burgemeester</li>   <li>➤ Rollen van de burgemeester</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Formele positie</li>   <li>-Feitelijke positie</li>   <li>-Klassieke rol "burgervader"</li>   <li>-Boeman</li>   <li>-Ambassadeur</li>   <li>-Constructieve partner</li>   <li>-Local</li>   <li>-Cosmopolitan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-optreden van de burgemeester gebaseerd op bevoegdheden vastgelegd in verschillende wetten</li> <li>-lokale omstandigheden en eigen creativiteit bepalen rol die burgemeester speelt sterker dan wettelijk kader</li> <li>-informele macht en invloed</li>   <li>-visie burgemeester geeft weer dat hij de lokale gemeenschap vertegenwoordigt</li> <li>-burgemeester ziet zichzelf als hoofd / gezicht van de gemeente</li> <li>-toegankelijke opstelling van burgemeester richting burgers</li>   <li>-hard optreden op grond van bevoegdheden in het kader van openbare orde en veiligheid</li>   <li>-aandacht voor buitenlokale zaken</li> <li>-burgemeester haalt iets binnen voor de gemeente</li> <li>-behartiging van lokale belangen buiten gemeente</li>   <li>-zaken regelen in het driehoeksoverleg en/of het regionaal college</li>   <li>-nadruk op lokaal besturen, lokaal zaken organiseren</li>   <li>-beïnvloeden landelijk beleid</li> <li>-lobbyen</li> </ul>
Recht	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Strafrechtelijke handhaving</li>   <li>➤ Bestuursrechtelijke handhaving</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>-optreden is primair gericht op het voorkomen, opsporen, beëindigen, vervolgen en berechten van strafbare feiten, alsmede de tenuitvoerlegging van beslissingen van de rechter en het OM in strafzaken</li> <li>-strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde vindt onder gezag van het OM plaats</li>   <li>-handhaving van de openbare orde</li> <li>-uitoefenen van toezicht op de naleving van publiekrechtelijke voorschriften en het opleggen en</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Functies van bestuursrecht</li> </ul>	<p>-Waarborgfunctie</p> <p>-Legitimerende functie</p>	<p>effectueren van bestuursrechtelijke sancties</p> <p>-bescherming van de rechtspositie van burgers t.o.v. bestuur</p> <p>-bestuursoptreden gebonden aan rechtsregels</p> <p>-optreden door het bestuur op grond van een wettelijk verankerde bevoegdheid</p>
Netwerkperspectief	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Interacties tussen actoren in een beleidsnetwerk</li> <li>➤ Wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren</li> </ul>	<p>-Bij het beleidsprobleem betrokken actoren</p>	<p>-actoren die een rol hebben gespeeld bij (de aanpak van) incidenten</p> <p>-sprake van ruilrelaties tussen actoren</p> <p>-betrekken van middelen, kennis en/of informatie van andere actoren</p>
Informatisering in het openbaar bestuur	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Informatie-uitwisseling over organisatiegrenzen heen</li> <li>➤ Verandering van richting van organisatiegrenzen</li> <li>➤ Omgang met persoonsgegevens</li> </ul>	<p>-Mate van formalisatie van afspraken over uitwisseling van informatie</p> <p>-Organisatiegrensoverschrijdende integratie</p> <p>-Aandachtspunten verwerking persoonsgegevens door overheidsorganisaties</p>	<p>-aanwezigheid van protocollen, richtlijnen, standaarden en/of gedragsregels</p> <p>-koppeling van databasebestanden</p> <p>-realisatie/aanwezigheid van gemeenschappelijke informatiesystemen</p> <p>-welke overheidsorganisatie is verantwoordelijk voor de verwerking van de persoonsgegevens?</p> <p>-welke (persoons)gegevens worden met de overheidsorganisatie verwerkt en wat zijn de doeleinden waarvoor dit gebeurt?</p> <p>-met welke derde partijen worden persoonsgegevens uitgewisseld of worden persoonsgegevens verkregen?</p> <p>-welke partijen worden bij de verwerking van de gegevens ingezet?</p> <p>-welke werknemers van de overheidsorganisatie zijn betrokken bij de gegevensverwerking en welke regels zijn voor hen vastgesteld voor de omgang met de gegevens?</p> <p>-wat zijn de bestaande beveiligings- en controlemechanismen?</p> <p>-transparantie richting burgers</p>

**BIJLAGE II. LIJST VAN DELICTEN DIE DE GRONDSLAG ZIJN VOOR  
BESTUURLIJKE INFORMATIEVOORZIENING GEMEENTEN INZAKE EX-  
GEDETINEERDEN**

Artikel	Strafbaar feit	Omschrijving	Maximale Strafmaat in jaren
141, lid 2 en 3	<u>Openlijk geweld:</u>	"Zij die openlijk in vereniging geweld plegen tegen personen of goederen"	6, 9 of 12 bij lichamelijk letsel of dood
240b	<u>Verspreiding kinderpornografie:</u>	"degene die een afbeelding - of een gegevensdrager, bevattende een afbeelding - van een seksuele gedraging, waarbij iemand die kennelijk de leeftijd van achttien jaar nog niet heeft bereikt, is betrokken of schijnbaar is betrokken, verspreidt, openlijk tentoonstelt, vervaardigt, invoert, doorvoert, uitvoert of in bezit heeft" "degene die van het plegen van een van de misdrijven, omschreven in het eerste lid, een beroep of een gewoonte maakt"	4 c.q. 6*
242	<u>Verkrachting:</u>	"Hij die door geweld of een andere feitelijkheid of bedreiging met geweld of een andere feitelijkheid iemand dwingt tot het ondergaan van handelingen die bestaan uit of mede bestaan uit het seksueel binnendringen van het lichaam"	12
243	<u>Gemeenschap met wilsonbekwame:</u>	"Hij die met iemand van wie hij weet dat hij in staat van bewusteloosheid, verminderd bewustzijn of lichamelijke onmacht verkeert, dan wel aan een zodanige gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van zijn geestvermogens lijdt dat hij niet of onvolkomen in staat is zijn wil daaromtrent te bepalen of kenbaar te maken of daartegen weerstand te bieden, handelingen pleegt die bestaan uit of mede bestaan uit het seksueel binnendringen van het lichaam"	8*
244	<u>Gemeenschap met persoon onder 12 jaar:</u>	"Hij die met iemand beneden de leeftijd van twaalf jaren handelingen pleegt die bestaan uit of mede bestaan uit het seksueel binnendringen van het lichaam"	12
245	<u>Gemeenschap met persoon onder 16 jaar:</u>	"Hij die met iemand, die de leeftijd van twaalf jaren maar nog niet die van zestien jaren heeft bereikt, buiten echt, ontuchtige handelingen pleegt die bestaan uit of mede bestaan uit het seksueel binnendringen van het lichaam"	8*
246	<u>Aanranding eerbaarheid:</u>	"Hij die door geweld of een andere feitelijkheid of bedreiging met geweld of een andere feitelijkheid iemand dwingt tot het plegen of dulden van ontuchtige handelingen, wordt, als schuldig aan feitelijke aanranding van de eerbaarheid"	8*
247	<u>Ontucht wilsonbekwame:</u>	"Hij die met iemand van wie hij weet dat hij in staat van bewusteloosheid, verminderd bewustzijn of lichamelijke onmacht verkeert, dan wel aan een zodanige gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van zijn geestvermogens lijdt dat hij niet of onvolkomen in staat is zijn wil daaromtrent te bepalen of kenbaar te maken of daartegen weerstand te bieden of met iemand beneden de leeftijd van zestien jaren buiten echt ontuchtige handelingen pleegt of laatst gemelde tot het plegen of dulden van zodanige handelingen buiten echt met een derde verleidt"	6*
248	(verzwaring)		*12 resp.15 bij zwaar lichamelijk letsel of dood
249	<u>Ontucht met misbruik van gezag:</u>	"Hij die ontucht pleegt met zijn minderjarig kind, stiefkind of pleegkind, zijn pupil, een aan zijn zorg, opleiding of waakzaamheid toevertrouwde minderjarige of zijn minderjarige bediende of ondergeschikte" Met dezelfde straf wordt gestraft: "de ambtenaar die ontucht pleegt met een persoon aan zijn gezag onderworpen of aan zijn waakzaamheid toevertrouwd of aanbevolen; de bestuurder, arts, onderwijzer, beambte, opzichter of bediende in een gevangenis, rijksinrichting voor kindbescherming, weeshuis, ziekenhuis, of instelling van weldadigheid, die ontucht pleegt met een persoon daarin opgenomen; degene die, werkzaam in de gezondheidszorg of maatschappelijke zorg, ontucht pleegt met iemand die zich als patiënt of cliënt aan zijn hulp of zorg heeft toevertrouwd"	6
250a	<u>Strafbare exploitatie / mensenhandel:</u>	"hij die het plegen van ontucht door zijn minderjarig kind, stiefkind of pleegkind, zijn pupil, een aan zijn zorg, opleiding of waakzaamheid toevertrouwde minderjarige of zijn minderjarige bediende of ondergeschikte met een derde opzettelijk teweegbrengt of bevordert; hij die, buiten de gevallen genoemd onder 1°, het plegen van ontucht door een minderjarige wiens minderjarigheid hij kent of redelijkerwijs moet vermoeden, met een derde opzettelijk teweegbrengt of bevordert"	6
251	(bijkomend op 250a)		"ontzetting"

252, lid 2 en 3	<u>Bedwelmende drank met lichamelijk letsel of dood tot gevolg:</u>	"1°. hij die aan iemand die in kennelijke staat van dronkenschap verkeert, bedwelmende drank verkoopt of toedient; 2°. hij die een kind beneden de leeftijd van zestien jaren dronken maakt; 3°. hij die iemand door geweld of bedreiging met geweld dwingt tot het gebruik van bedwelmende drank. Indien het feit zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft Indien het feit de dood ten gevolge heeft"	6 of 9
282	<u>Opzettelijke vrijheidsberoving:</u>	"Hij die opzettelijk iemand wederrechtelijk van de vrijheid berooft of beroofd houdt. Indien het feit zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft. Indien het feit de dood ten gevolge heeft"	8 (12 bij dood)
282a	<u>Gijzeling:</u>	"Hij die opzettelijk iemand wederrechtelijk van de vrijheid berooft of beroofd houdt met het oogmerk een ander te dwingen iets te doen of niet te doen. Indien het feit de dood ten gevolge heeft "	15 (levenslang bij dood)
282b	<u>Terroristisch oogmerk:</u>	"Hij die opzettelijk iemand wederrechtelijk van de vrijheid berooft of beroofd houdt met een terroristisch oogmerk"	levenslang c.q. 30
287	<u>Doodslag:</u>	"Hij die opzettelijk een ander van het leven berooft"	15
288	<u>Doodslag met ander strafbaar feit:</u>	"Doodslag gevolgd, vergezelt of voorafgegaan van een strafbaar feit en gepleegd met het oogmerk om de uitvoering van dat feit voor te bereiden of gemakkelijk te maken, of om, bij betrapping op heter daad, aan zichzelf of andere deelnemers aan dat feit hetzij straffeloosheid hetzij het bezit van het wederrechtelijk verkregene te verzekeren"	levenslang c.q. 30
288a	<u>Terroristisch oogmerk:</u>	"Doodslag, gepleegd met een terroristisch oogmerk"	levenslang c.q. 30
289	<u>Moord:</u>	"Hij die opzettelijk en met voorbedachten rade een ander van het leven berooft"	levenslang c.q. 30
302	<u>Zware mishandeling:</u>	"Hij die aan een ander opzettelijk zwaar lichamelijk letsel toebrengt, wordt, als schuldig aan zware mishandeling. Indien het feit de dood ten gevolge heeft"	8 (10 bij dood)
303	<u>Zware mishandeling voorbedachten rade:</u>	"Zware mishandeling gepleegd met voorbedachten rade. Indien het feit de dood ten gevolge heeft"	12 (15 bij dood)
312	<u>Diefstal met geweld:</u>	"diefstal, voorafgegaan, vergezelt of gevolgd van geweld of bedreiging met geweld tegen personen, gepleegd met het oogmerk om die diefstal voor te bereiden of gemakkelijk te maken, of om, bij betrapping op heter daad, aan zichzelf of andere deelnemers aan het misdrijf hetzij de vlucht mogelijk te maken, hetzij het bezit van het gestolene te verzekeren. indien het feit zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft; indien het feit wordt gepleegd met het oogmerk om een terroristisch misdrijf voor te bereiden of gemakkelijk te maken; indien het feit de dood ten gevolge heeft"	9 c.q. 12



## **BIJLAGE III. LIJST MET GEÏNTERVIEWDE PERSONEN**

### **Casus Rotterdam**

-Mevrouw A. Fongers, gemeente Rotterdam, Bestuursdienst, Directie Veiligheid, afdeling Personen

Functie: Beleidsadviseur

-De heer J. van der Ham, deelgemeente Delfshaven

Functie: Bestuursadviseur

-Mevrouw J. Rhooen, gemeente Rotterdam, Bestuursdienst

Functie: Juriste

-De heer F. Griet, Reclassering Nederland, regio Rotterdam Dordrecht

-Mevrouw P. van Bedaf, GGD Rotterdam Rijnmond

Functie: Senior adviseur

-Mevrouw J. van Es, GGD Rotterdam Rijnmond

Functie: Ketenregisseur

-Mevrouw M. Bode, Forensisch Psychiatrisch Centrum 't Dok

Functie: Psychologe

-Mevrouw M. Hartman, Wijkpolitie Spijkenisse

### **Casus Amsterdam**

-Mevrouw T. de Boer, gemeente Amsterdam, Bestuursdienst

Functie: Projectleider Mensenhandel ad interim

### **Casus Utrecht**

-Mevrouw I. Burgers, gemeente Utrecht, afdeling Openbare Orde en Veiligheid

Functie: Senior adviseur

### **Casus Spijkenisse**

-De heer M. Vallinga, gemeente Spijkenisse

Functie: Senior beleidsmedewerker, afd. Integraal Inwonersbeleid en Processen

-Mevrouw M. Hartman, wijkpolitie Spijkenisse, district 11

### **Privacy**

-Mevrouw L. Janssen

Functie: Juridisch adviseur en opleider in (jeugd)zorg en welzijn

-Mevrouw W. Babbeko, gemeente Rotterdam, Bestuursdienst, Directie Middelen en Control

Functie: Privacydeskundige

-Mevrouw G. Overkleef-Verburg, Erasmus Universiteit Rotterdam, Faculteit der Rechtsgeleerdheid

Functie: Hoogleraar Staats- en Bestuursrecht

### **Interviews in aanvulling op cases**

-De heer M. Geuzinge, Vereniging van Nederlandse Gemeenten  
Functie: Beleidsmedewerker Openbare Orde en Veiligheid

-De heer R. van Bennekom, Nederlands Genootschap van Burgemeesters  
Functie: Directeur

-De heer H. Cornelissen, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Directoraat-generaal  
Veiligheid, Directie Veiligheid en Bestuur  
Functie: Beleidsmedewerker