

Versterking juridische grondslag voor “Gegevensverwerking Detentie en Terugkeer” geboden

Datum 2 november 2016

Van Taskforce Gegevensverwerking Detentie en Terugkeer

Aan

Aan de Burgemeesters van Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Tilburg

Voor u ligt het rapport “Gegevensverwerking Detentie en Terugkeer”. Dit rapport is opgesteld in opdracht van de Taskforce Gegevensverwerking Detentie en Terugkeer, een initiatief van de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Tilburg en Utrecht, waaraan ook wordt deelgenomen door: het ministerie van VenJ, in het bijzonder de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), het ministerie van SZW, de VNG en het Inlichtingenbureau¹.

De belangrijkste conclusie van het rapport is dat een solide wettelijke basis ontbreekt voor gegevensverwerking op het gebied van re-integratiebegeleiding van (ex-)gedetineerden en doelgroepgerichte gemeentelijke aanpakken, zoals van high impact crimes en zorgmijders. Het Convenant “Richting aan re-integratie”, gesloten in 2014 tussen de Staatssecretaris van VenJ en de voorzitter van de VNG, is een bestuurlijke afspraak tot intensivering van de samenwerking tussen DJI en gemeenten bij het begeleiden van de terugkeer van gedetineerden in de samenleving. Het Convenant is een bestuurlijke afspraak op hoofdlijnen, maar ontbeert een juridisch kader voor de bij de beoogde samenwerking onontbeerlijke uitwisseling van (persoons)gegevens.

Dit klemmt temeer nu zonder toereikende juridische grondslag de uitwisseling van gegevens in het kader van re-integratieondersteuning voor een belangrijk deel slechts kan worden gerealiseerd met medewerking van de desbetreffende (gedetineerde) burger. In de praktijk zullen juist gedetineerden bij wie de gerichte aanpak voorop staat zich naar verwachting onttrekken aan overheidsbemoeienis. Zonder deugdelijke verzameling van informatie over hen bestaat het maatschappelijke risico dat de gerichte aanpak mislukt.

Het is daarom urgent dat gewerkt wordt aan een versterking van de juridische basis voor (de gegevensuitwisseling in het kader van) de uitvoering van het Convenant en voor doelgroepgerichte aanpakken door gemeenten. Om de beoogde spilfunctie van de gemeenten bij de nazorg aan ex-gedetineerden te kunnen realiseren is uitwisseling van informatie van gemeenten met DJI en andere organisaties, in en buiten het gemeentelijke domein, onontbeerlijk. Intussen zijn er in de huidige regelgeving aanknopingspunten te vinden voor de uitvoering van deze taken, zoals nader is beschreven in het rapport. Maar deze zijn ontoereikend voor de noodzakelijke structurele aanpak. Daardoor is teveel afhankelijk van de medewerking van de (ex)gedetineerden of vatbaar voor juridische discussie. Dit bevordert de slagkracht voor de uitvoerende instanties niet en brengt realisatie van de doelstelling van het Convenant in gevaar.

Re-integratie van (ex-)gedetineerden

Ongeveer 30.000 maal per jaar keren burgers na verblijf in detentie terug naar de maatschappij. Velen van hen hebben één of meer problemen die een risico vormen voor recidive. Een goede re-

¹ Informatieknooppunt gemeenten m.b.t. ondersteuning burgers

integratie van (ex-)gedetineerden is een voorwaarde om de recidive (en daarmee criminaliteit en overlast) terug te dringen, de veiligheid op straat te vergroten en participatie te bevorderen.

Ook met een goed re-integratieproces zullen er altijd groepen blijven die structureel ernstige overlast veroorzaken en/of bijzondere zorg nodig hebben. Gemeenten zien zich in toenemende mate genoodzaakt om nadrukkelijk aandacht te geven aan deze doelgroepen. Een belangrijk verschil met de reguliere re-integratiebegeleiding is dat een dergelijke doelgroepbenadering (zoals de bekende “top x”-aanpak) veelal geschiedt zonder de medewerking van de personen in kwestie. Het maatschappelijk belang van een dergelijke aanpak vergt evenwel doorzettingsmacht van de overheid en bij de uitvoering betrokken (hulpverlenings)organisaties.

Convenant

In 2014 hebben de VNG en de Staatssecretaris van VenJ het convenant “Richting aan Re-integratie” gesloten. Het convenant gaat uit van de volgende verdeling van verantwoordelijkheden:

- De (ex-)gedetineerde is primair zelf verantwoordelijk voor zijn re-integratie.
- Het gevangeniswezen is verantwoordelijk voor de ondersteuning van de *gedetineerde* bij zijn re-integratie (dus tijdens detentie).
- De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de ondersteuning van de *ex-gedetineerde* bij zijn re-integratie (dus na detentie).

Het Convenant is een bestuurlijke afspraak op hoofdlijnen tussen de VNG en het Ministerie van Veiligheid en Justitie voor een goede samenwerking tussen gemeenten en DJI bij re-integratie en tot uitwisseling van gegevens.

De inspanningen van DJI en gemeenten op het gebied van re-integratie richten zich op vijf basisvoorwaarden:

1. **Identiteitsbewijs** · aanvragen en verkrijgen van een geldig identiteitsbewijs.
2. **Onderdak** · vinden van een eerste vorm van onderdak en/of een stabiele woonsituatie.
3. **Werk en inkomen** · vinden van (betaalde) arbeid, scholing en/of dagbesteding.
4. **Schulden** · werken aan schuldproblematiek.
5. **Zorg** · continuïteit van zorg voor, tijdens en na detentie.

Het Convenant bevat afspraken voor de uitvoering, zoals de verantwoordelijkheidsverdeling tussen DJI en gemeenten. Het biedt echter niet de juridische ankers (en kan die ook niet bieden) die noodzakelijk zijn voor de met de uitvoering onlosmakelijk verbonden verwerking en uitwisseling van persoonsgegevens. Dit geldt *a fortiori* voor de aanpak van bijzondere doelgroepen, waarop het Convenant overigens niet specifiek is gericht.

Uitvoeringspraktijk

De praktijk van re-integratieondersteuning door gemeenten en gevangeniswezen geeft een wisselend beeld. Er zijn grote verschillen tussen gemeenten als het gaat om de bandbreedte van activiteiten die zij ontplooiën. Die verschillen betreffen de re-integratiebegeleiding in enge zin, maar vooral ook de aanpak van bijzondere doelgroepen. Met name de voortrekkers onder de gemeenten lopen daarbij op tegen informatiele grenzen.

Ook is er sprake van verschil in de taakopvatting die gemeenten en DJI hebben ten aanzien van de “screening” bij binnenkomst. Hoewel in de handreiking bij het Convenant is afgesproken dat screening bij alle gedetineerden wordt uitgevoerd, blijft deze als gevolg van nadere afspraken daarover tussen VenJ en de VNG vaak achterwege. Voor de groep kortverblijvenden (vaak arrestanten), die korter dan vier weken in detentie verblijft, is afgesproken de screening niet uit te

voeren bij binnenkomst en deze informatie dan ook niet te verwerken in een detentie- en re-integratieplan. Aangezien een meerderheid van de populatie bestaat uit dergelijke kortverblijvenden, zien gemeenten zich geconfronteerd met een grote groep gedetineerden aan wie geen aandacht wordt geschonken in het kader van re-integratieondersteuning middels een plan van aanpak.²

De praktijk van de gegevensverwerking begint in het algemeen met een brede gegevenscheck door de gemeente, zonder toestemming van de gedetineerde, bij gemeentelijke diensten en ketenpartners (zoals woningbouw, schuldhulpverlening, zorgverzekeraar, UWV). In het traject daarna houden gemeenten en de penitentiaire inrichting contact met elkaar over de invulling en voortgang van het re-integratietraject, en heeft de gemeente als spin in het web contact met ketenpartners op de verschillende domeinen. Deze samenwerking heeft in toenemende mate betrekking op bijzondere doelgroepen. Zo werkt de gemeente bij de aanpak van high impact crimes (“top x”) intensief samen met het OM en de politie, al dan niet via het Veiligheidshuis. Bij zorgmijders wordt met diverse hulpverleners samengewerkt. Ook gemeentelijke afdelingen werken hiertoe onderling samen.

Juridische grondslag informatieverwerking

Elke verwerking van persoonsgegevens, waaronder ook uitwisseling van informatie wordt begrepen, vereist een juridische grondslag. Van de mogelijke grondslagen³ komen er vooreerst twee in aanmerking, te weten: de gegevensverwerking is noodzakelijk voor de nakoming van een wettelijke verplichting dan wel voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak. Van een wettelijke verplichting voor de gemeente is echter geen sprake, terwijl in wet- of regelgeving ook niet specifiek een taak aan de gemeenten is opgedragen. Wel zijn er aanknopingspunten voor gemeentelijke interventies en uitwisseling van informatie in het kader hiervan, met name bij de aanpak van high impact crimes dan wel zorgmijders. Hier zijn gemeentelijke bevoegdheden en belangen in het kader van de handhaving van de openbare orde en de geestelijke gezondheidszorg in het geding.

Het ontbreken van een solide juridische grondslag wordt in bepaalde gevallen ondervangen door de gedetineerde te vragen om toestemming voor de gegevensuitwisseling. Dat is echter een wankel basis: de gedetineerde kan zijn toestemming op ieder gewenst moment intrekken; het kan voor de gedetineerde moeilijk te overzien zijn waartoe de toestemming precies strekt; het is de vraag of de toestemming in vrijheid wordt gegeven;⁴ en werken met toestemming lukt niet bij zorgmijders of anderszins onwilligen. Juist deze vormen een belangrijke doelgroep van de geboden re-integratieondersteuning, die voor een deel bestaat uit een gerichte aanpak op basis van preventieve gegevensverwerking.

Aan de bezwaren die kleven aan toestemming voor gegevensverwerking kan deels worden tegemoetgekomen door met de gedetineerde een overeenkomst voor re-integratieondersteuning aan te gaan. Ook met een overeenkomst moet een gedetineerde instemmen, maar de reikwijdte van een overeenkomst kan groter en meer in algemene termen zijn geformuleerd dan toestemming die gericht dient te zijn op een bepaalde uitwisseling van informatie. Bovendien kunnen voorwaarden, bijvoorbeeld ten aanzien van de inzet van de gedetineerde en de bij overige bij de re-integratie betrokken partijen worden gespecificeerd. De voorkeur geniet een

² Dit staat los van de mogelijkheid voor deze groep om op eigen initiatief aan de slag te gaan met re-integratievoorbereiding in het Re-integratiecentrum in de inrichting.

³ Deze staan opgesomd in artikel 8 WBP (Wet bescherming persoonsgegevens).

⁴ Dit mede gelet op het in PI's gehanteerde systeem van basis- en plusprogramma, waarbij meewerken aan re-integratie eraan kan bijdragen dat een gedetineerde naar het plusprogramma promoveert c.q. daarin mag blijven.

overeenkomst tussen drie partijen: gemeente, penitentiaire inrichting en gedetineerde. In een dergelijke overeenkomst wordt op elk van de vijf domeinen aangegeven aan welke ondersteuning de gedetineerde behoefte heeft, welke rol gemeenten en/of PI hebben bij het verlenen van die ondersteuning, welke concrete activiteiten er zullen worden ondernomen, en welke gegevensverwerking daarvoor noodzakelijk is. Ook zo een overeenkomst kan echter alleen gesloten worden met medewerking van gedetineerde. Het werken hiermee heeft dan ook beperkte waarde als het gaat om gedetineerden bij wie medewerking niet voor de hand ligt, zoals plegers van high impact crimes of zorgmijders.

Ankerpunten

Gemeenten ontberen dus een duidelijke wettelijke taak op het gebied van re-integratie-begeleiding, en daarmee ook een degelijke basis voor de bijbehorende verwerking van persoonsgegevens. Niettemin zijn er in de huidige situatie wel ankerpunten aan te wijzen voor een uitwisseling van informatie tussen de bij de nazorg van gedetineerden betrokken (overheids)organisaties.

Genoemd zijn al toestemming en overeenkomst als grondslag voor het delen van informatie. Met name de overeenkomst te sluiten tussen penitentiaire inrichting, gemeente en gedetineerde kan aan de basis liggen van een noodzakelijke uitwisseling van informatie. Medewerking van de gedetineerde is hiervoor echter vereist.

Ook kan de terugkeer van gedetineerde burgers leiden tot problemen voor de handhaving van de openbare orde of risico's opleveren voor de geestelijke gezondheidszorg in een gemeente. Mede met het oog hierop kunnen gemeenten overwegen een verordening op te stellen waarin zij beschrijven welke taken zij op deze terreinen voor zichzelf zien, en welke gegevensverwerking daarvoor noodzakelijk is. Voor een dergelijke verordening is van belang dat deze past binnen de "huishouding van de gemeente" (art. 108 lid 1 Gemeentewet). Het ligt op de weg van de Convenantpartner VNG om de opstelling van een modelverordening ter hand te nemen.

Een aanvullende mogelijkheid voor uitvoering van de bestuurlijke afspraken van het Convenant vormt bestaande sectorale wetgeving: met name de Participatiewet en de Jeugdwet, maar ook andere sectorale wetten. Voor zover de gedetineerde burger onder de reikwijdte van deze wetgeving valt of naar verwachting na terugkeer in de samenleving zal vallen, bieden deze wettelijke instrumenten een goede grondslag voor uitvoering van de re-integratietaken, inclusief het delen van informatie. Daarmee kan een deel van de re-integratiebegeleiding en de aanpak van bijzondere doelgroepen gebracht worden onder de taken van de gemeentelijke onderdelen verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet en de Jeugdwet.

Tot slot is van belang dat op het ministerie van VenJ een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) in voorbereiding is op grond van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg). Deze AMvB kent de Minister van Veiligheid en Justitie uitdrukkelijk de bevoegdheid toe om de begin- en einddatum van de detentie aan de gemeente waaruit een gedetineerde afkomstig is of waarnaar hij naar verwachting zal terugkeren te melden, ten behoeve van diens voorbereiding op de terugkeer in de maatschappij. Het verdient aanbeveling om in de toelichting de relevantie van het gegeven 'begin- en einddatum detentie' te benoemen voor de uitvoering van Participatiewet, Jeugdwet en andere sectorale wetten voor zover dit de (ex-)gedetineerde raakt, waarbij naar het Convenant kan worden verwezen.

Juridische grondslag

De in de vorige paragraaf genoemde ankerpunten vormen al met al nog een wankelende basis voor activiteiten en gegevensverwerkingen op het gebied van re-integratiebegeleiding en de aanpak van bijzondere doelgroepen. Het is daarom van groot belang te werken aan een duidelijke en solide beschrijving van de taken van DJI en gemeenten op dit terrein bij of krachtens de wet.

De Taskforce stelt een tweezijdige benadering voor vanuit de regelgeving voor het gevangeniswezen en vanuit de sectorale wetgeving, waar veel (ex-)gedetineerden mee te maken kunnen hebben.⁵

Een grondslag voor DJI kan worden gecreëerd in de Penitentiaire beginselenwet (Pbw) waarin de voorbereiding van de terugkeer in de maatschappij één van de dragende beginselen is. Artikel 2 Pbw noemt voorbereiding op re-integratie als opdracht tijdens detentie. Re-integratieondersteuning is daar onlosmakelijk aan verbonden. De benodigde gegevensuitwisseling met betrokken partijen zoals gemeenten, kan als aanvullende bepaling bij dit artikel worden opgenomen. In aanvulling daarop kan bij of krachtens sectorale wetgeving de taak van gemeenten bij de gerichte aanpak van bijzondere doelgroepen, die onder meer bij re-integratieondersteuning aan bod komt, uitdrukkelijk worden opgenomen.

Het uitdrukkelijk bij of krachtens de wet toekennen van een taak aan zowel gemeenten als de Minister van VenJ bij het gemeenschappelijk bevorderen van de reïntegratie van gedetineerden, zal een solide basis kunnen vormen voor de uitwisseling van informatie in het kader hiervan en aldus ten volle recht doen aan het Convenant *Richting aan re-integratie*.

Namens de Taskforce,

mr. dr. U. van de Pol, voorzitter

⁵ Voorbeelden van relevante sectorale wetgeving zijn de Participatiewet, de Jeugdwet, de Wmo en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening.