

Van

Postbus 60055, 6800 JB Arnhem
Velperplein 8, 6811 AG Arnhem
Telefoon (026) 355 13 55
Fax (026) 355 13 99
info@kplusv.nl
www.kplusv.nl

Rapport

**Evaluatie pilot Zicht op
Enschedeese Tbs-gestelden
(ZOET)**

Opdrachtgever
WODC, ministerie van Justitie

Referentie

Arnhem, 11 mei 2009
Ons kenmerk 1010697-021/mle/tjo

EVALUATIE PILOT ZICHT OP ENSCHEDESE TBS-GESTELDEN (ZOET)

Uitgevoerd in opdracht van het WODC, ministerie van Justitie
door KplusV organisatieadvies (ir. M.J.P. Leemans, drs. M.R. Poolman)

© 2009 WODC, Ministerie van Justitie. Auteursrechten voorbehouden.

Exemplaren van dit onderzoek zijn te bestellen bij:

KplusV organisatieadvies
Postbus 60055
6800 JB ARNHEM

Telefoon: 026-3551355

info@kplusv.nl

www.kplusv.nl

Inhoud

Summary	3
Samenvatting	9
1 Inleiding	15
2 Aanleiding, doel en methode	16
2.1 Aanleiding voor de evaluatie	16
2.2 Doelstelling en probleemstelling	17
2.3 Onderzoeksmethode	17
3 Toetsingskader pilot	19
3.1 Inleiding	19
3.2 Randvoorwaarden voor effectieve informatie-uitwisseling	19
3.3 Randvoorwaarden voor effectieve samenwerking	20
3.4 Uitgangspunten voor effectieve informatievoorziening aan burgemeester	21
4 Context van de evaluatie	24
4.1 Inleiding	24
4.2 Terbeschikkingstelling	24
4.3 Het toezicht op tbs-gestelden	25
4.4 Rol en informatiepositie van de burgemeester	28
5 Resultaten evaluatie ZOET	29
5.1 Inleiding	29
5.2 Opzet ZOET	29
5.3 ZOET in de praktijk	34
5.4 Ervaringen met ZOET	39
5.5 Toetsing ZOET aan referentiekader	44
5.5.1 Informatie-uitwisseling	44
5.5.2 Ketensamenwerking	45
5.5.3 Informatievoorziening burgemeester	46
6 Informatiebehoefte burgemeester	47
7 Vergelijking ZOET – fpt convenanten	49
7.1 Inleiding	49
7.2 Vergelijking ZOET - fpt	49
7.3 Vergelijking ZOET - convenanten	52
7.4 De vergelijking samengevat	55
8 Conclusies	58
8.1 De pilot ZOET	58
8.2 Vergelijking ZOET, forensisch psychiatrisch toezicht (fpt) en convenanten	61
8.3 Informatievoorziening aan de burgemeester/uitvoering motie Joldersma	63

Bijlagen

1	Deelnemers begeleidingscommissie
2	Onderzoeksvragen
3	Bestudeerde literatuur
4	Overzicht gehouden interviews

Summary

Background

On 4 March 2007, an Enschede resident detained under a hospital order caused a fatal shooting incident in Enschede. As a result, Ms F. Joldersma, member of the Lower House, tabled a motion on 8 March 2007 regarding the provision of information to the mayor. This motion requests that the national government *take measures to ensure that forensic hospitals always inform the mayor about forensic psychiatric patients and forensic facilities in the municipality*¹. The incident also caused the mayor of Enschede to commission the pilot scheme *Zicht op Enschedese Tbs-gestelden (ZOET – A View of Forensic psychiatric patients in Enschede)*, which was launched in Enschede on 1 January 2008.

The Research and Documentation Centre (WODC) of the Ministry of Justice requested KplusV organisatieadvies (KplusV) to evaluate the ZOET pilot scheme and to explore ways in which the Joldersma motion can be implemented.

The ZOET pilot scheme is not an isolated scheme, but should be regarded in the context of the broad social and political discussion about the supervision of forensic psychiatric patients who live outside a forensic psychiatric centre (FPC), which has led to several initiatives to improve collaboration in the rehabilitation and supervision of forensic psychiatric patients in recent years. ZOET was compared (in broad outline) with two other initiatives: forensic psychiatric supervision (FPS) and covenants concluded between the police and probation services.

Aim of the study

The aim of the study has been formulated as follows:

"To gain insight into the execution and valuation of the pilot scheme Zicht op Enschedese Tbs-gestelden (ZOET) for the purpose of exchanging information about forensic psychiatric patients in the light of the implementation of the Joldersma motion and fleshing out and enhancing the supervision of psychiatric patients."

The study looks into three questions:

1. How successfully is the ZOET pilot scheme being carried out?
2. How does the method of exchanging information, as fleshed out in the ZOET pilot scheme, compare to other forms of exchanging information about the supervision of forensic psychiatric patients?
3. How can the provision of information to the mayor, as proposed in the Joldersma motion, be organised? What are the advantages and disadvantages?

Methods

During the study, the following research methods were employed:

- *Literature study*: The study started with a document study, which looked into existing project plans, policy memoranda and reports about the ZOET pilot scheme, FPS, the covenants, the Joldersma motion, and other documents.

¹ Lower House: enforcement of the hospital order; motion by Lower House member Joldersma & co. 2006-2007, 29 452 no. 60.

- *Interviews:* In total, 21 interviews were held with those directly involved in the ZOET pilot scheme (13 interviews), with representatives of the Ministry of Justice and the Dutch Probation Service involved in setting up FPS (2 interviews) and with representatives of organisations involved in the covenants (3 interviews). In addition, a limited number of mayors (3 interviews) were interviewed about what they think of the provision of information about forensic psychiatric patients.
- *Information analysis:* The information analysis focused on the use, content and quality of the VIADESK information system used in the ZOET pilot scheme, yielding insight into how the information system operates in practice and how comprehensive it is.
- *Observations:* Finally, the researchers observed how the casuistry meeting² functions within the ZOET pilot scheme to determine whether this meeting functions as it should and as indicated by the interviewees.

The Oldenkotte FPC took part in the pilot scheme and the study. The researchers contacted other FPCs for an interview about the method of exchanging information about forensic psychiatric patients in the context of with the implementation of the Joldersma motion. The FPCs chose not to participate in the interviews, contending that they were not familiar with the results of the pilot scheme. The FPCs employ different practices in informing the mayor. Once the results of the pilot scheme are available, the FPCs will formulate a joint standpoint on the present study.

The study involves a plan and process evaluation. Given the short completion time, the effect that the pilot scheme has on public order and safety and on the rehabilitation process cannot be determined.

The ZOET pilot scheme

The core of the ZOET approach is a structure for the exchange of information and co-ordination that supports those directly involved with forensic psychiatric patients in Enschede (police, public prosecution, probation service, Oldenkotte FPC) in the performance of their duties.

The target group of ZOET consists of the following categories of forensic psychiatric patients residing in Enschede:

- forensic psychiatric patients on transmural leave;
- forensic psychiatric patients on trial leave;
- forensic psychiatric patients on parole;
- forensic psychiatric patients under a conditional hospital order.

The first three groups only include forensic psychiatric patients who are or were treated in the Oldenkotte FPC.

The target group of ZOET does not include forensic psychiatric patients who undergo compulsory treatment and are not yet permitted to go on leave and forensic psychiatric patients who undergo compulsory treatment and are permitted to go on (secured) escorted leave. Forensic psychiatric patients with an unescorted leave authorisation were also excluded from ZOET, assuming that the number and frequency of unescorted leave movements would stand in the way of a meaningful casuistry discussion.

² The casuistry meeting that was attended was held on 5 December 2008.

The consultation structure within ZOET makes a distinction between the control, co-ordination and implementation functions. The control function is assigned to the *Forensic Psychiatry Control Group*, which consists of the mayor, the district head of police, the (district) public prosecutor, a representative of the three probation services (3RO), the director of Oldenkotte FPC, the project leader and the chair of the casuistry meeting. This control group convenes twice a year and is concerned with policy matters. It monitors the exchange and co-ordination of information, and identifies and discusses problems.

The pilot scheme entailed the initiation of *casuistry meetings* at which information about forensic psychiatric patients is exchanged multilaterally between the public prosecution service, probation service, police and Oldenkotte FPC. All these parties send a permanently designated delegate to the casuistry meeting. These delegates also contact one another on other occasions, for example in the event of an incident involving a forensic psychiatric patient.

In 2008, about forty forensic psychiatric patients³ were discussed at eight casuistry meetings. Of these 40 forensic psychiatric patients, 6 are under a conditional hospital order and 34 under a treatment order.

This list of forensic psychiatric patients eligible for ZOET is drawn up by the project leader on the basis of information from the FPC and the probation service (in the event of a conditional hospital order). Each casuistry meeting goes through the entire – updated – list of forensic psychiatric patients. Participants can indicate before or during the meeting which case they wish to discuss in more detail. By default, changes on the list are discussed (for example, changes in the conditions, new forensic psychiatric patients, termination of an order, etc.). Each casuistry consultation meeting discusses 2 to 3 cases in more detail, such as changes on the list, cases following tips from the police and cases presented by another party. No criteria have been established on the basis of which a case is discussed more extensively.

As part of the pilot scheme, forensic psychiatric patients are flagged in the police information system and the local beat officer meets with the forensic psychiatric patient who is to be rehabilitated in Enschede.

The underlying idea of ZOET (and the casuistry meeting) is that pooling information from the various organisations leads to a better insight into forensic psychiatric patients in society, which, in turn, increases the chance that risk signals are picked up at an earlier stage and shared with the responsible partners: the FPC, the probation service, the police and the public prosecution service. They can use these signals for treatment and supervision purposes. ZOET (and the associated exchange of information) is not a goal in itself but a means of improving public order and safety, supervision and the rehabilitation process.

The evaluation leads to the conclusion that, according to the participants, the approach adopted within ZOET has helped to improve the exchange of information regarding the supervision of forensic psychiatric patients because:

- the expertise and information available at the Oldenkotte FPC, probation service, police and the public prosecution service is gathered and exchanged systematically, which helps all parties to perform their tasks and duties regarding the supervision of forensic psychiatric patients;

³ Reference date 5 December 2008.

- the approach helps the police to better understand the problems surrounding forensic psychiatric patients and gain knowledge about forensic psychiatric patients, as a result of which they are better able to pass on information to FPC or the probation service;
- the approach offers short lines of communication between the organisations, which is beneficial to (informal) consultations and the exchange of information in the event of incidents.

The study reviewed ZOET on the basis of a number of formal prerequisites found in the literature regarding the exchange of information, chain collaboration and provision of information to the mayor. The conclusion is that ZOET meets these prerequisites.

The mayor has indicated that he is highly satisfied with the pilot scheme. The method employed at the casuistry meeting satisfies his demand for information in two ways. Firstly, the casuistry meeting provides sufficient guarantees for a satisfactory provision of information to the mayor through the involvement of the police. Secondly, this structure provides guarantees that the necessary information about forensic psychiatric patients is shared between parties in time. According to the mayor, the actual presence of (a representative of) the municipality was not necessary for this.

The extent to which ZOET has made a contribution to public order and safety and the rehabilitation process cannot be determined on the basis of this study, because an adequate baseline measurement is lacking and the pilot scheme period is short. In addition, there is no systematic registration of the actions resulting from the exchange of information at the casuistry meeting.

However, there is one result of the pilot scheme that has become apparent in a number of incidents with forensic psychiatric patients in Enschede where the police quickly informed the FPC and/or the probation service. Those involved indicate that without the pilot scheme, the police would not have shared the information about the forensic psychiatric patient with the FPC in all cases, as they would not have known which forensic psychiatric patients were on leave in Enschede. As a result of the casuistry meeting, the introductory meeting between the forensic psychiatric patient and local beat officer and the flagging of forensic psychiatric patients in the police information system, the police knows which forensic psychiatric patients are on leave in Enschede.

The way in which ZOET was carried out gives rise to the following critical comments:

- It was agreed to draw up a covenant relating to privacy aspects before conducting the study (with respect to the exchange of information about forensic psychiatric patients). This was not done during the pilot scheme phase due to a lack of time. The parties work according to the privacy regulations that apply within their respective organisations.
- The exchange of information is guaranteed to only a limited extent. The parties involved decide for themselves which information is shared with others and are not bound by mandatory agreements or process descriptions.
- The inclusion criteria for ZOET were not applied strictly enough. Five forensic psychiatric patients discussed at the casuistry meeting were not part of the target group: one was not resident in Enschede; three did not come from the Oldenkotte FPC, and one of the forensic psychiatric patients' orders had been terminated.
- Certain parts of the pilot scheme did not go according to the project plan. For example, the local beat officer and the forensic psychiatric patient did not have an introductory talk in all cases and the Viadesk information system was not fully completed.

The pilot scheme included a case of a person whose order had been terminated. This is remarkable given the fact that there is no basis for intervention in the target group other than criminal law. Given the absence of a court order or any other legal grounds, the government did not have any specific statutory responsibility in this case. The participants in the casuistry meetings decided at their own discretion – based on an assessment of the risk of recidivism – that it would nevertheless be useful to continue to follow this case within ZOET.

Comparison between ZOET – FPS – covenants

An assessment was made of the ways in which the method of exchanging information and co-ordination in ZOET differs from the exchange of information as organised in forensic psychiatric supervision (FPS) and in the covenants concluded between the police and the probation service.

The development of FPS is the result of one of the recommendations of the Visser Committee that conducted a review of the hospital order system in 2006⁴. The FPS started in the form of a pilot scheme in May 2008. An important element of FPS is intensification of the collaboration between FPCs and the probation service during the forensic psychiatric patient's rehabilitation process. This intensified collaboration is designed to lead to more intensive use of forensic psychiatric expertise available at the FPCs, multidisciplinary supervision⁵, more continuity and a gradual reduction of treatment, and rehabilitation⁶.

In addition, the police and the three probation services have concluded *covenants* in a number of police districts concerning the manner in which information is exchanged about forensic psychiatric patients living in or moving into the municipality. The first covenant was concluded in May 2005, in the Rotterdam-Rijnmond police district.

According to those involved in all three initiatives, the exchange of information leads to a better picture of forensic psychiatric patients, providing all parties with more information than they had before. As a result, the responsible organisations are better able to assess whether a forensic psychiatric patient complies with the conditions of leave or parole and whether the conditions still match the forensic psychiatric patient's situation.

The prime differences and similarities between ZOET, FPS and the covenants are:

- *Aim*: All three initiatives are geared to sharing information between the parties involved with forensic psychiatric patients. While ZOET and the covenants focus primarily on supervision, FPS concentrates on rehabilitation.
- *Participants*: The FPS participants are the forensic psychiatric centre, the probation service and chain partners (institutions for mental welfare and sheltered housing). The covenants are concluded between the probation service and the police. The ZOET participants are FPC, the probation service, the police and the public prosecution service. The mayor participates in ZOET by way of the control group. The mayor and municipality do not participate in FPS and the covenants.

⁴ Parliamentary inquiry into the hospital order system, report 'TBS, vandaag over gisteren en morgen' (The hospital order system, discussing yesterday and tomorrow, today), Lower House 2005-2006, 30250, nos. 4-5.

⁵ Source: Ministry of Justice, FPS project group, Process Description, forensic psychiatric supervision, 2008, p. 8.

⁶ Source: Ministry of Justice, FPS project group, Forensic Psychiatric Supervision, a new method of supervising forensic psychiatric patients, 2008, p. 5.

- *Target group:* ZOET focuses on forensic psychiatric patients that are placed in the Oldenkotte FPC under a treatment order and forensic psychiatric patients under a conditional hospital order, confining itself to forensic psychiatric patients who are rehabilitated in Enschede. FPS targets forensic psychiatric patients under a treatment order. The covenants' target group comprises forensic psychiatric patients under a treatment order, forensic psychiatric patients under a conditional hospital order and sex offenders who are placed under the supervision of the probation service.

Provision of information to the mayor

The study included interviews with a limited number of mayors regarding the manner in which they would like to be informed about forensic psychiatric patients. The need for information about individual forensic psychiatric patients differs greatly among mayors in terms of both nature and amount. However, the interviewed mayors share the wish for two guarantees regarding the exchange of information about forensic psychiatric patients:

- the organisations responsible for the supervision of forensic psychiatric patients should effectively guarantee the quality of collaboration and mutual exchange of information for the supervision of forensic psychiatric patients;
- the mayor should be informed promptly and fully when an incident that may impact public order and safety has occurred or is about to occur.

However, there appears to be no consensus on the parties to be involved in this chain collaboration, the intensity of the collaboration and the desired form of collaboration. The mayors also have different views on their role in this collaboration (from actively initiating consultations to no involvement at all) and on the municipality's role in the supervision of forensic psychiatric patients.

ZOET offers the municipality of Enschede an approach that meets both of the above-mentioned guarantees because:

- the approach involves all parties that are responsible for the supervision of forensic psychiatric patients during the various forms of leave, ensuring a broad exchange of information, a more effective co-ordination of tasks and responsibilities and sufficient involvement of forensic psychiatric expertise in the practice of supervision;
- the responsibility for the provision of information to the mayor has been unequivocally assigned to the police, who thus serve as the link between the information exchanged within ZOET and the mayor – this is done immediately in the event of incidents, and otherwise through the control group/the local triangle;
- the appointment of an independent chairperson of the casuistry meeting and regular control consultations allow the mayor to control the assurance of the exchange of information between the parties professionally involved.

Samenvatting

Achtergrond

Op 4 maart 2007 vond een dodelijk schietincident plaats in Enschede door een tbs-gestelde woonachtig in Enschede. Naar aanleiding van dit incident, diende Tweede Kamerlid mevrouw F. Joldersma op 8 maart 2007 een motie in met betrekking tot de informatievoorziening aan de burgemeester. Deze motie vraagt de Regering *te bevorderen dat de tbs-klinieken altijd de burgemeester informeren over tbs'ers en tbs-voorzieningen in de gemeente*⁷. Het incident vormde ook aanleiding voor de pilot Zicht op Enschedese Tbs-gestelden (ZOET) die, in opdracht van de burgemeester van Enschede, gestart is in de gemeente Enschede op 1 januari 2008.

Het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie heeft aan KplusV organisatieadvies (KplusV) de opdracht gegeven de pilot ZOET te evalueren alsmede te exploreren op welke de wijze de uitvoering van de motie Joldersma vormgegeven kan worden.

De pilot ZOET staat niet op zichzelf, maar dient te worden geplaatst in de brede maatschappelijke en politieke discussie over het toezicht op tbs-gestelden die buiten een forensisch psychiatrisch centrum (fpc) wonen. Deze discussie heeft in de afgelopen jaren geleid tot meerdere initiatieven om de samenwerking rond resocialisatie en toezicht op tbs-gestelden te verbeteren. ZOET is (op hoofdlijnen) vergeleken met twee andere initiatieven, namelijk het forensisch psychiatrisch toezicht (fpt) en convenanten gesloten tussen politie en reclasseringsorganisaties.

Doel van het onderzoek

De doelstelling van het onderzoek is als volgt geformuleerd:

"Inzicht verwerven in de uitvoering en waardering van de pilot Zicht op Enschedese Tbs-gestelden (ZOET) met als doel informatie-uitwisseling over tbs-gestelden in het kader van de uitvoering van de motie Joldersma en toezicht op tbs-gestelden (verder) vorm te kunnen geven."

De probleemstelling van het onderzoek is driedelig:

1. Hoe verloopt de uitvoering van de pilot ZOET?
2. Hoe verhoudt de wijze van informatie-uitwisseling, zoals vormgegeven in de pilot ZOET, zich ten opzichte van andere vormen van informatie-uitwisseling over tbs-gestelden in het kader van toezicht?
3. Hoe kan de informatieverstrekking aan de burgemeester in het kader van de motie Joldersma worden vormgegeven en wat zijn hierbij de voor- en nadelen?

Methodologische verantwoording

Tijdens de uitvoering van het onderzoek zijn de volgende onderzoeksmethoden gehanteerd:

- *Literatuurstudie*: het onderzoek is gestart met een documentstudie waarbij onder andere bestaande projectplannen, beleidsnotities en rapporten over de pilot ZOET, fpt, de convenanten en de motie Joldersma zijn bestudeerd.

⁷ Tweede Kamer: tenuitvoerlegging van de tbs-maatregel; motie van het lid Joldersma c.s. Tweede Kamer 2006-2007, 29 452 nr. 60.

- *Interviews*: er zijn in het totaal 21 interviews uitgevoerd met direct betrokkenen in de pilot ZOET (13 interviews), vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie en Reclassering Nederland betrokken bij de opzet van het fpt (2 interviews) en met vertegenwoordigers van organisaties betrokken bij de convenanten (3 interviews). Daarnaast is met een beperkt aantal burgemeesters (3 interviews) gesproken over de vraag hoe zij tegen de informatievoorziening over tbs-gestelden aankijken.
- *Informatieanalyse*: de informatieanalyse betrof een analyse van het gebruik, de inhoud en de kwaliteit van het informatiesysteem VIADESK dat wordt gebruikt binnen de pilot ZOET. Door de informatieanalyse is inzicht verkregen in de wijze waarop het informatiesysteem in de praktijk fungeert alsmede de mate van volledigheid.
- *Observatie*: tot slot is geobserveerd hoe het casuïstiekoverleg⁸ functioneert binnen de pilot ZOET. Doel van deze observatie was om vast te stellen of het casuïstiekoverleg ook daadwerkelijk functioneert zoals is beoogd en zoals is aangegeven door geïnterviewden.

Fpc Oldenkotte heeft deelgenomen aan de pilot en het onderzoek. De onderzoekers hebben andere fpc's benaderd voor een interview m.b.t. de wijze van informatie-uitwisseling over tbs-gestelden in het kader van de uitvoering van de motie Joldersma. De fpc's hebben er voor gekozen niet deel te nemen aan de interviews. De reden die zij hiervoor geven is dat zij de resultaten van de pilot niet kennen. De praktijk van fpc's bij het informeren van burgemeesters verschilt. Zodra de resultaten van de pilot beschikbaar zijn, zullen de fpc's een gezamenlijk standpunt formuleren m.b.t. voorliggend onderzoek.

Het onderzoek betreft een plan- en procesevaluatie. Gezien de nog korte doorlooptijd kan het effect van de pilot op de openbare orde en veiligheid en het resocialisatieproces niet worden bepaald.

De pilot ZOET

Kern van de aanpak in ZOET is een structuur voor informatie-uitwisseling en afstemming, die de direct betrokken partijen in de gemeente Enschede (politie, openbaar ministerie, reclassering, fpc Oldenkotte) rondom tbs-gestelden ondersteunt bij de uitvoering van de eigen taken.

De doelgroep van ZOET betreft de volgende categorieën tbs-gestelden woonachtig in Enschede:

- tbs-gestelden met transmuraal verlof;
- tbs-gestelden met proefverlof;
- tbs-gestelden met voorwaardelijke beëindiging;
- tbs-gestelden met voorwaarden.

Voor de eerste drie groepen geldt dat het alleen die tbs-gestelden betreft die in behandeling zijn of zijn geweest bij het fpc Oldenkotte.

Tbs-gestelden die buiten de doelgroep van ZOET vallen zijn tbs-gestelden met dwangverpleging die nog geen verlofmachtiging hebben en tbs-gestelden met dwangverpleging die met (beveiligd) begeleid verlof gaan. Ook tbs-gestelden die met onbegeleid verlof gaan zijn buiten ZOET gehouden, geoordeeld werd dat gezien de hoeveelheid en frequentie van onbegeleide verlobbewegingen, deze niet zinvol binnen het casuïstiek overleg besproken zouden kunnen worden.

⁸ Het casuïstiekoverleg dat is bijgewoond vond plaats op 5 december 2008.

De overlegstructuur binnen ZOET maakt onderscheid tussen de regie, de afstemmings- en de uitvoeringsfunctie. De regiefunctie wordt belegd bij de *Regiegroep tbs*. In deze regiegroep zijn vertegenwoordigd: de burgemeester, de districtschef van de politie, de (gebieds)officier van justitie, een vertegenwoordiger van de drie reclasseringsorganisaties (3RO), de directeur van fpc Oldenkotte, de projectleider en de voorzitter van het casuïstiekoverleg. Deze regiegroep komt twee keer per jaar bij elkaar en is beleidsmatig van karakter. De regiegroep monitort de informatie-uitwisseling en afstemming en signaleert en bespreekt knelpunten.

In de pilot is een *casuïstiekoverleg* opgestart waarin informatie over tbs-gestelden multilateraal wordt uitgewisseld tussen het OM, reclassering, politie en FPC Oldenkotte. Deze partijen vaardigen allemaal een vast contactpersoon af naar het casuïstiekoverleg. Ook tussentijds hebben deze personen onderling contact bijvoorbeeld in het geval van een incident met een tbs-gestelde.

In 2008 zijn veertig tbs-gestelden⁹ besproken in acht casuïstiekoverleggen. Deze 40 tbs-gestelden betreft 6 tbs-gestelden met voorwaarden en 34 tbs-gestelden met bevel tot verpleging.

De lijst met de binnen ZOET vallende tbs-gestelden wordt door de projectleider opgesteld op basis van informatie van het fpc en de reclassering (in geval van tbs met voorwaarden). In ieder casuïstiekoverleg wordt de –geactualiseerde – lijst met tbs-gestelden volledig doorgelopen. Deelnemers kunnen vooraf of tijdens het overleg aangeven welke casus zij nader willen bespreken. Standaard worden mutaties op de lijst besproken (bijvoorbeeld wijzigingen in de voorwaarden, nieuwe tbs-gestelden, beëindiging maatregel et cetera). Per casuïstiekoverleg worden circa 2 tot 3 casus uitvoeriger besproken. Het betreft dan voor een deel mutaties op de lijst, casus naar aanleiding van signalen van de politie en casus voorgedragen vanuit de andere partijen. Er zijn geen criteria vastgelegd op basis waarvan een casus uitvoeriger wordt besproken.

Als onderdeel van de pilot worden daarnaast tbs-gestelden gemarkeerd ('gevlagd') in het politie-informatiesysteem en er vindt een kennismakingsgesprek plaats tussen de wijkagent en de tbs-gestelde die in Enschede gaat resocialiseren.

Achterliggende gedachte bij ZOET (en het casuïstiekoverleg) is dat door informatie vanuit de verschillende organisaties bij elkaar te brengen een beter zicht ontstaat op tbs-gestelden in de maatschappij. Door dit beter zicht wordt bevorderd dat mogelijke risicosignalen eerder worden opgepikt en gedeeld met de verantwoordelijke partners: het fpc, de reclassering, de politie en het OM. Zij kunnen deze signalen betrekken bij de behandeling en het toezicht. ZOET (en het uitwisselen van informatie daarbinnen) is daarmee geen doel op zich maar een middel om de openbare orde en veiligheid, het toezicht en het resocialisatieproces te verbeteren.

Op basis van de evaluatie kan worden vastgesteld dat de aanpak gekozen binnen ZOET volgens de deelnemers leidt tot een verbetering van de uitwisseling van informatie ten behoeve van het toezicht op tbs-gestelden omdat:

- de kennis en informatie aanwezig bij het fpc Oldenkotte, de reclassering, politie en OM wordt verzameld en structureel wordt uitgewisseld. Dit ondersteunt alle betrokken partijen bij het invullen van hun taken en verantwoordelijkheden bij het toezicht op tbs-gestelden;

⁹ Peildatum 5 december 2008.

- de aanpak leidt tot beter inzicht bij de politie in de problematiek rond tbs-gestelden en kennis van de tbs-gestelden. Dit heeft tot gevolg dat zij beter in staat is om informatie richting fpc of reclassering door te geven;
- de aanpak biedt korte lijnen tussen de organisaties wat het (informeel) overleg en de snelheid van informatie-uitwisseling bij incidenten bevordert.

In het onderzoek is ZOET getoetst aan een aantal, uit de literatuur afkomstige randvoorwaarden, met betrekking tot informatie-uitwisseling, ketensamenwerking en de informatievoorziening aan de burgemeester. Geconcludeerd kan worden dat ZOET voldoet aan de randvoorwaarden uit dit toetsingskader.

De burgemeester geeft aan zeer tevreden te zijn over de pilot. De werkwijze in het casuïstiekoverleg vervult op twee manieren in zijn informatiebehoefte. Het casuïstiekoverleg biedt, ten eerste, voldoende garanties voor een adequate informatievoorziening aan de burgemeester via de betrokkenheid van de politie. Ten tweede biedt deze structuur garanties dat noodzakelijke informatie over tbs-gestelden tijdig wordt gedeeld tussen partijen. Directe aanwezigheid van (een vertegenwoordiger van) de gemeente is hiervoor volgens de burgemeester niet noodzakelijk gebleken.

In hoeverre ZOET een bijdrage heeft geleverd aan de openbare orde en veiligheid en het resocialisatieproces is op basis van dit onderzoek niet te zeggen. Een adequate nulmeting ontbreekt en de pilotperiode is kort. Verder wordt niet structureel vastgelegd tot welke acties het uitwisselen van informatie in het casuïstiekoverleg leidt.

Een resultaat van de pilot komt echter wel naar voren bij een aantal incidenten met tbs-gestelden in Enschede waarbij de politie het fpc en/of de reclassering snel geïnformeerd heeft. Betrokkenen geven aan dat zonder de pilot de politie de informatie over de tbs-gestelde niet in alle gevallen met het fpc zou hebben gedeeld. Reden hiervoor is het feit dat zonder de pilot bij de politie niet bekend zou zijn geweest welke tbs-gestelden in Enschede op verlof waren. Door het casuïstiekoverleg, het kennismakingsgesprek tussen tbs-gestelde en wijkagent en het 'vlaggen' van tbs-gestelden in het politie-informatiesysteem kent de politie de tbs-gestelden die op verlof zijn in Enschede.

Bij de uitvoering van ZOET kunnen de volgende kritische kanttekeningen worden geplaatst:

- er is afgesproken vooraf een convenant op te stellen met betrekking tot de privacyaspecten. (m.b.t. het uitwisselen van informatie over tbs-gestelden) Dit is tijdens de pilotfase vanwege een gebrek aan prioriteit niet gebeurd. De partijen werken binnen de kaders van de privacyregelgeving zoals deze geldt voor hun eigen organisatie;
- de mate van borging van de informatie-uitwisseling is beperkt. Betrokken partijen bepalen zelf welke informatie met anderen wordt gedeeld. Er zijn hierover geen verplichtende afspraken gemaakt dan wel procesbeschrijvingen voor opgesteld;
- de doelgroep voor ZOET is niet strikt gehanteerd. Er zijn vijf tbs-gestelden in het casuïstiekoverleg besproken die buiten de doelgroep vielen, te weten: eenmaal niet woonachtig in Enschede, driemaal niet afkomstig uit fpc Oldenkotte en eenmaal een tbs-gestelde van wie de maatregel was beëindigd.
- De uitvoering van de pilot is op onderdelen niet conform het projectplan gelopen. Zo hebben niet alle kennismakingsgesprekken tussen wijkagent en tbs-gestelde plaatsgevonden en is het informatiesysteem Viadesk niet volledig gevuld.

Binnen de pilot is een casus opgenomen van een persoon bij wie de maatregel beëindigd was. Dit is opmerkelijk gezien het feit dat er is geen juridische 'stok achter de deur' is om bij deze groep in te grijpen anders dan het strafrecht. Aangezien er geen sprake is van enige maatregel of ander wettelijk kader, bestaat er ook geen specifieke wettelijke verantwoordelijkheid vanuit de overheid richting deze doelgroep. De deelnemers aan het casuïstiekoverleg hebben op eigen gezag - vanuit een inschatting van het recidiverisico - beoordeeld dat het toch zinvol zou kunnen zijn om deze specifieke casus te blijven volgen binnen ZOET.

Vergelijking ZOET – fpt – convenanten

Onderzocht is in welke opzichten de wijze van informatie-uitwisseling en afstemming zoals vormgegeven in ZOET afwijkt van de informatie-uitwisseling zoals vormgegeven in het forensisch psychiatrisch toezicht (fpt) en in de convenanten zoals afgesloten tussen politie en reclassering.

De ontwikkeling van het *fpt* is de uitwerking van een van de aanbevelingen van de Commissie Visser die in 2006 onderzoek deed naar het tbs-stelsel¹⁰. Het *fpt* is in pilotvorm in mei 2008 gestart. Belangrijk onderdeel van het *fpt* is een intensivering van de samenwerking tussen fpc's en de reclassering tijdens het resocialisatieproces van de tbs-gestelde. Deze geïntensiveerde samenwerking moet leiden tot meer intensief gebruik van forensisch psychiatrische expertise aanwezig bij de fpc's, multidisciplinair toezicht¹¹ en tot meer continuïteit en geleidelijke afbouw van behandeling en resocialisatie¹².

Daarnaast is in een aantal politieregio's *convenanten* afgesloten tussen politie en de drie reclasseringsorganisaties, waarin afspraken zijn gemaakt over de wijze waarop informatie wordt uitgewisseld over onder meer tbs-gestelden die in de gemeente wonen of gaan wonen. Het eerste convenant is afgesloten in mei 2005 in de politieregio Rotterdam-Rijnmond.

Volgens de betrokken bij alle drie de initiatieven leidt de informatie-uitwisseling tot een beter zicht op de tbs-gestelden waarbij alle partijen over meer informatie beschikken dan voorheen. Deze extra informatie stelt de verantwoordelijke organisaties beter in staat om te beoordelen of de tbs-gestelde zich aan de voorwaarden van verlof of voorwaardelijke beëindiging houdt en of de voorwaarden nog passen bij de situatie van de tbs-gestelde.

De belangrijkste verschillen en overeenkomsten tussen ZOET, *fpt* en convenanten zijn:

- *Doel*: alle drie de initiatieven zijn gericht op het delen van informatie tussen de bij tbs-gestelden betrokken partijen. Waar ZOET en de convenanten zich primair richten op het toezicht, staat in het *fpt* de resocialisatie centraal.
- *Deelnemers*: in het *fpt* participeren het forensisch psychiatrisch centrum, de reclassering en ketenpartners (GGZ, RIBW-instellingen). De convenanten worden door de reclassering en politie afgesloten. In ZOET nemen fpc, reclassering, politie en openbaar ministerie deel. De burgemeester participeert in ZOET via de regiegroep. Burgemeester en/of gemeente maken geen deel uit van *fpt* en convenanten.

¹⁰ Parlementair onderzoek TBS, rapport 'TBS, vandaag over gisteren en morgen', Tweede Kamer 2005-2006, 30250, nrs. 4-5.

¹¹ Bron: Ministerie van Justitie, projectgroep FPT, Procesbeschrijving, forensisch psychiatrisch toezicht, 2008, blz. 8.

¹² Bron: Ministerie van Justitie, projectgroep FPT, Forensisch Psychiatrisch Toezicht, een vernieuwde wijze van toezicht houden op tbs-gestelden, 2008, blz. 5.

- *Doelgroep:* ZOET richt zich op tbs-gestelden met bevel tot verpleging geplaatst in het fpc Oldenkotte en tbs-gestelden met voorwaarden. Voor beide groepen geldt dat ZOET zich beperkt tot die tbs-gestelden die resocialiseren binnen de gemeente Enschede. Het ftp richt zich op tbs-gestelden met bevel tot verpleging. De convenanten kennen als doelgroep: tbs-gestelden met bevel tot verpleging, tbs-gestelden met voorwaarden en zedendelinquenten die onder toezicht staan van de reclassering.

Informatievoorziening aan de burgemeester

In het onderzoek is een beperkt aantal burgemeesters geïnterviewd over de wijze waarop zij de informatievoorziening over tbs-gestelden vorm zouden willen geven. De behoefte aan informatie bij deze burgemeesters over individuele tbs-gestelden verschilt sterk qua aard en hoeveelheid. Echter, de geïnterviewde burgemeesters willen in ieder geval twee garanties hebben rond de informatie-uitwisseling over tbs-gestelden:

- dat de verantwoordelijke organisaties voor het toezicht op tbs-gestelden de kwaliteit van samenwerking en onderlinge informatie-uitwisseling voor het toezicht op tbs-gestelden, voldoende hebben geborgd;
- dat de burgemeester tijdig en volledig wordt geïnformeerd wanneer er een incident heeft plaatsgevonden dan wel dreigt plaats te vinden dat gevolgen kan hebben voor de openbare orde en veiligheid.

Echter, over de bij deze ketensamenwerking betrokken partijen, de intensiteit daarvan en de vorm waarin dit plaats zou moeten vinden bestaat geen eenduidig beeld. Ook verschillen zij in opvatting over de rol van de burgemeester daarbij (van actief het overleg entameren tot geen enkele bemoeienis) en de rol van de gemeente in het toezicht op tbs-gestelden.

ZOET biedt voor de gemeente Enschede een aanpak die aan beide bovengenoemde garanties voldoet omdat:

- de aanpak alle partijen betreft die verantwoordelijk zijn voor het toezicht op tbs-gestelden tijdens de verschillende vormen van verlop. Dit garandeert een brede informatie-uitwisseling, een bredere afstemming van taken- en verantwoordelijkheden én voldoende betrokkenheid van forensisch psychiatrische expertise bij de uitvoering van het toezicht;
- de verantwoordelijkheid voor de informatieverstrekking richting de burgemeester helder is belegd bij de politie. De politie is daarmee de verbindende factor tussen de informatie uitgewisseld in ZOET en de burgemeester. Bij incidenten gebeurt dit direct, in structurele zin via de regiegroep/de lokale driehoek;
- de benoeming van een onafhankelijk voorzitter van het casuïstiekoverleg en een regelmatig regieoverleg vormen het sturingsmiddel voor de burgemeester voor de borging van de gewenste informatie-uitwisseling tussen de professioneel betrokken partijen.

1 Inleiding

Op 4 maart 2007 vond een dodelijk schietincident plaats in Enschede door een tbs-gestelde woonachtig in Enschede. Naar aanleiding van dit incident, diende Tweede Kamerlid mevrouw F. Joldersma op 8 maart 2007 een motie in met betrekking tot de informatievoorziening aan de burgemeester. Het incident vormde ook aanleiding voor de pilot Zicht op Enschedese Tbs-gestelden (ZOET) die, in opdracht van de burgemeester van Enschede, gestart is in de gemeente Enschede op 1 januari 2008 en een looptijd van één jaar kent.

Het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie heeft aan KplusV organisatieadvies (KplusV) de opdracht gegeven de pilot ZOET te evalueren, alsmede te exploreren op welke wijze de informatievoorziening over tbs-gestelden aan de burgemeester vormgegeven kan worden. De resultaten van dit onderzoek treft u hierbij aan.

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie bestaande uit deskundigen uit de reclassering en de forensische psychiatrie en een vertegenwoordiger van het WODC en van het ministerie van Justitie (zie bijlage 1). De begeleidingscommissie werd voorgezeten door een onafhankelijke voorzitter. Het onderzoek is gestart in oktober 2008 en uitgevoerd in de periode november 2008 tot en met februari 2009. Het onderzoek is afgerond in april 2009.

De opbouw van de rapportage is als volgt. In hoofdstuk 2 volgt een toelichting op het doel en de aanpak van het onderzoek. Het toetsingskader voor het onderzoek is in hoofdstuk 3 opgenomen, waarna hoofdstuk 4 beknopt de context van het onderzoek beschrijft. In hoofdstuk 5 volgt een beschrijving van de aanpak en resultaten van de pilot ZOET. Hoofdstuk 6 gaat nader in op de informatiebehoefte van burgemeesters over tbs-gestelden. De vergelijking van de pilot ZOET met een tweetal andere initiatieven op dit gebied, te weten het forensisch psychiatrisch toezicht (fpt) en de convenanten tussen reclassering en politieregio's over samenwerking in het toezicht op tbs-gestelden treft u aan in hoofdstuk 7. Het rapport wordt afgesloten met de onderzoeksconclusies.

2 Aanleiding, doel en methode

2.1 Aanleiding voor de evaluatie

Directe aanleiding voor dit evaluatieonderzoek is een door Kamerlid F. Joldersma ingediende motie die werd aangenomen op 8 maart 2007 (hierna wordt aan de motie gerefereerd als de "motie Joldersma"). Deze motie vraagt de Regering *te bevorderen dat de tbs-klinieken altijd de burgemeester informeren over tbs'ers en tbs-voorzieningen in de gemeente*¹³. Mede aanleiding voor de motie was een schietincident in Enschede, dat plaatsvond op 4 maart 2007.

Dit incident zorgde voor maatschappelijke onrust. De burgemeester van Enschede concludeerde dat hij beter geïnformeerd wilde worden over tbs-gestelden binnen de gemeente en dat de informatie-uitwisseling tussen politie, reclassering en het fpc¹⁴ Oldenkotte beter gestalte moest krijgen. Dit leidde tot de opzet en start van de pilot ZOET.

In de pilot is een overlegstructuur ingericht waarin politie, reclassering, het openbaar ministerie en het fpc Oldenkotte informatie uitwisselen over tbs-gestelden woonachtig in Enschede. Deze informatie-uitwisseling is gericht op adequaat toezicht op tbs-gestelden. De overlegstructuur is tevens gericht op de informatieverstrekking aan de burgemeester. De pilot ZOET geeft daarmee ook een mogelijke invulling van de motie Joldersma. Het doel van de pilot ZOET is om de samenwerking rond de resocialisatie van en toezicht op tbs-gestelden te verbeteren.

De pilot ZOET staat niet op zichzelf, maar dient te worden geplaatst in de brede maatschappelijke en politieke discussie over het toezicht op tbs-gestelden die buiten een forensisch psychiatrisch centrum (fpc) wonen. Deze discussie heeft in de afgelopen jaren geleid tot meerdere initiatieven om de samenwerking rond resocialisatie en toezicht op tbs-gestelden te verbeteren. De twee initiatieven die binnen dit onderzoek worden betrokken zijn het forensisch psychiatrisch toezicht (fpt) en de convenanten gesloten tussen politie en reclasseringsorganisaties.

De ontwikkeling van het fpt is de uitwerking van een van de aanbevelingen van de Commissie Visser die in 2006 onderzoek deed naar het tbs-stelsel¹⁵. Deze aanbeveling richt zich op een nauwere samenwerking tussen fpc's en reclassering tijdens de resocialisatiefase van de tbs-gestelden. Het fpt is in pilotvorm in mei 2008 gestart.

Daarnaast is in een aantal politieregio's convenanten afgesloten tussen politie en de drie reclasseringsorganisaties, waarin afspraken zijn gemaakt over de wijze waarop informatie wordt uitgewisseld over onder meer tbs-gestelden die in de gemeente wonen of gaan wonen. Het eerste convenant is afgesloten in mei 2005 door de Reclassering Nederland en de Politieregio Rotterdam-Rijnmond.

¹³ Tweede Kamer: tenuitvoerlegging van de tbs-maatregel; motie van het lid Joldersma c.s. Tweede Kamer 2006-2007, 29 452 nr. 60.

¹⁴ Forensisch psychiatrisch centrum.

¹⁵ Parlementair onderzoek TBS, rapport 'TBS, vandaag over gisteren en morgen', Tweede Kamer 2005-2006, 30250, nrs. 4-5.

Tot slot zijn er op sommige plaatsen in Nederland afspraken gemaakt op lokaal niveau tussen fpc's en gemeenten over informatie-uitwisseling rond tbs-gestelden. Deze initiatieven zijn niet betrokken in deze evaluatie.

2.2 Doelstelling en probleemstelling

De doelstelling van het onderzoek is als volgt geformuleerd:

"Inzicht verwerven in de uitvoering en waardering van de pilot Zicht op Enschedese Tbs-gestelden (ZOET) met als doel informatie-uitwisseling over tbs-gestelden in het kader van de uitvoering van de motie Joldersma en toezicht op tbs-gestelden (verder) vorm te kunnen geven."

De probleemstelling van het onderzoek is drieledig:

1. Hoe verloopt de uitvoering van de pilot ZOET?
2. Hoe verhoudt de wijze van informatie-uitwisseling, zoals vormgegeven in de pilot ZOET, zich ten opzichte van andere vormen van informatie-uitwisseling over tbs-gestelden in het kader van toezicht?
3. Hoe kan de informatieverstrekking aan de burgemeester in het kader van de motie Joldersma worden vormgegeven en wat zijn hierbij de voor- en nadelen?

Deze probleemstelling is geoperationaliseerd in een aantal onderzoeksvragen. Deze onderzoeksvragen zijn opgenomen in bijlage 2.

2.3 Onderzoeksmethode

Het onderzoek is uitgevoerd met behulp van vier onderzoeksmethoden.

Het onderzoek is gestart met een documentenstudie waarbij onder andere bestaande projectplannen, beleidsnotities en rapporten over de pilot ZOET, fpt, de convenanten en de motie Joldersma zijn bestudeerd. De te bestuderen documenten zijn geselecteerd op advies van de begeleidingscommissie, de opdrachtgever, geïnterviewden en door middel van gerichte internet-searches. Een overzicht van bestudeerde literatuur treft u als bijlage 3 aan.

Er zijn in het totaal 21 interviews uitgevoerd met direct betrokkenen in de pilot ZOET (13 interviews), vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie en Reclassering Nederland betrokken bij de opzet van het fpt (2 interviews) en met vertegenwoordigers van organisaties betrokken bij de convenanten (3 interviews). Daarnaast is met een beperkt aantal burgemeesters (3 interviews) gesproken over de vraag hoe zij tegen de informatievoorziening over tbs-gestelden aankijken. Deze burgemeesters zijn geselecteerd mede op voorstel van het Nederlands Genootschap voor Burgemeesters. Een overzicht van geïnterviewde personen treft u als bijlage 4 aan.

Tijdens de interviews werd meestal met één, soms met twee respondenten tegelijk gesproken. Alle respondenten kregen ter voorbereiding een beschrijving van het doel en de opzet van het onderzoek alsmede een overzicht van de geoperationaliseerde onderzoeksvragen toegestuurd. Tijdens de interviews werd door de onderzoekers bepaald welke vragen relevant waren in het gesprek. De vragen die werden voorgelegd waren afhankelijk van de kennis en scoop van de geïnterviewden. De interviews duurden één á anderhalf uur.

Fpc Oldenkotte heeft deelgenomen aan de pilot en het onderzoek. De onderzoekers hebben ook andere fpc's 's benaderd voor een interview. De fpc's hebben er voor gekozen niet deel te nemen aan de interviews. De reden die zij hiervoor geven is dat zij de resultaten van de pilot niet kennen. De praktijk van fpc's bij het informeren van burgemeesters verschilt. Zodra de resultaten van de pilot beschikbaar zijn, zullen de fpc's een gezamenlijk standpunt formuleren m.b.t. het onderhavige onderwerp.

De informatie verkregen door interviews is daar waar mogelijk getoetst bij andere geïnterviewden en aan informatie verkregen uit documentstudie, informatieanalyse en observatie. Daarnaast zijn delen van de rapportage ter toetsing op feitelijke onjuistheden voorgelegd aan geïnterviewden.

De informatieanalyse betrof een analyse van het gebruik, de inhoud en de kwaliteit van het informatiesysteem VIADESK dat wordt gebruikt binnen de pilot ZOET. Door de informatieanalyse is inzicht verkregen in de wijze waarop het informatiesysteem in de praktijk fungeert alsmede de mate van volledigheid.

Tot slot is geobserveerd hoe het casuïstiekoverleg¹⁶ functioneert binnen de pilot ZOET. Doel van deze observatie was om vast te stellen of het casuïstiekoverleg ook daadwerkelijk functioneert zoals is beoogd en zoals is aangegeven door geïnterviewden. Daarnaast is beoordeeld of de informatie-uitwisseling zoals deze vorm krijgt in het casuïstiekoverleg, voldoet aan de criteria voor effectieve informatie-uitwisseling en ketensamenwerking.

De beschikbare onderzoeksdata en de relatief beperkte ervaring met de pilot ZOET en het fpt stellen een aantal beperkingen aan de mate waarin het onderzoek de gestelde onderzoeksvragen kan beantwoorden. De beschikbare onderzoeksdata over de resultaten van de pilot ZOET beperken zich tot de documenten die zijn opgesteld ter voorbereiding van de pilot, de analyse van VIADESK en de interviews met betrokkenen. De uitkomsten van de interviews kunnen niet worden geverifieerd met alternatieve data uit verslagen of andere vormen van registratie.

De data over het fpt en de convenanten beperken zich tot een klein aantal gesprekken en beperkt aantal documenten. Voor deze beperking is gekozen omdat het onderzoek naar deze aanpak van toezicht op tbs-gestelden zich heeft beperkt tot een globaal inzicht in de wijze waarop de informatie-uitwisseling tussen betrokken partijen in principe vorm krijgt en hoe die zich onderscheidt van de wijze waarop dit gebeurt binnen ZOET. Het doel van het onderzoek naar fpt en de convenanten is uitdrukkelijk niet geweest een uitputtend inzicht te krijgen in hoe deze initiatieven in de dagelijkse praktijk werken.

Mede gezien de nog korte doorlooptijd van de pilot ZOET kan het effect van de pilot op de openbare orde en veiligheid en het resocialisatieproces niet worden bepaald. Het onderzoek beperkt zich dan ook tot een plan- en procesevaluatie en bevat géén evaluatie van de effectiviteit van de pilot.

¹⁶ Het casuïstiekoverleg dat is bijgewoond vond plaats op 5 december 2008.

3 Toetsingskader pilot

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het toetsingskader beschreven dat voor de evaluatie van de pilot ZOET is gehanteerd. Met behulp van dit toetsingskader is bepaald of de doelstellingen van de pilot zijn behaald. Deze worden in het projectplan van de pilot als volgt beschreven:

"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 ondersteunen¹⁷".

Betrokken partijen willen komen tot een structurele en integrale informatie-uitwisseling in de vooronderstelling dat dit zal leiden tot een verbetering van het zicht op tbs-gestelden. Dit zal (naar verwachting) leiden tot ondersteuning van het toezicht op en het resocialisatieproces van tbs-gestelden, wat naar verwachting weer zal bijdragen aan de openbare orde en veiligheid.

Omdat de informatie-uitwisseling en afstemming als basis worden beschouwd voor alle overige doelstellingen (de openbare orde en veiligheid en het resocialisatieproces van de tbs-gestelden) van de pilot, is een aantal randvoorwaarden geformuleerd waaraan deze informatie-uitwisseling en afstemming moeten voldoen om effectief te zijn. Deze criteria worden hierna toegelicht en zijn gebaseerd op literatuurstudie en andere evaluaties uitgevoerd door KplusV organisatieadvies¹⁸.

Deze randvoorwaarden worden in hoofdstuk 5 gebruikt als toetsingscriteria bij de beoordeling van de pilot ZOET. Daarnaast kunnen de randvoorwaarden voor informatie-uitwisseling ook worden gebruikt als toetsingskader voor de informatieverstrekking aan de burgemeester.

3.2 Randvoorwaarden voor effectieve informatie-uitwisseling

Teneinde de effectiviteit van de informatie-uitwisseling te kunnen beoordelen alsmede om te komen tot mogelijke alternatieve vormen van informatie-uitwisseling, wordt nader stil gestaan bij de thema's die spelen bij het delen van informatie.

¹⁷ Bron: Politie Enschede, Projectplan ZOET Zicht op Enschedese Tbs-gestelden: integrale informatie-uitwisseling en afstemming over Enschedese tbs-gestelden, Sandra Oude Roelink, Krista Smid, 15 november 2007.

¹⁸ KplusV organisatieadvies:

- Eén loket in het toezicht op de kinderopvang, ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2007.
- Evaluatie van het programma ter verbetering van gemeenschappelijk toezicht op de bedrijven vallende onder het Besluit Risico's en Zware Ongevallen 1999 (programma BeteRZO), ministerie van VROM, 2008.
- Evaluatie van ketensamenwerking bij de handhaving van het Besluit Scheepsafvalstoffen, ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2008.
- Onderzoek naar de luchtvaartveiligheid in Nederland, ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2006.
- Evaluatie van het programma Veilig Ondernemen Rotterdam, gemeente Rotterdam, 2008.

Informatie wordt effectief uitgewisseld wanneer de volgende *risico's* worden beheerst:

- Het *verlies van controle* over het gebruik van informatie: informatie is vaak multifunctioneel en kan voor de ene partij een ander doel dienen dan voor de ander. Een partij die informatie deelt verliest de controle hierover. Risico hiervan is dat deze informatie ingezet gaat worden voor doelen die niet stroken met het belang van de informatieverstrekker¹⁹. Het is daarom belangrijk dat partijen elkaars intenties vertrouwen en er in geloven dat verlies van controle over de informatie niet schadelijk zal zijn.
- *Informatie-overload*: informatie delen vereist selectie om op een effectieve wijze te kunnen worden ontvangen en gebruikt. Als een selectie niet plaatsvindt dan leidt dit tot een enorme hoeveelheid betekenisloze informatie, die door de anderen in de samenwerking genegeerd zal gaan worden (*false alarms drive out true ones*²⁰). De wijze waarop deze selectie plaatsvindt, vraagt een strategische inschatting en een wederzijds inzicht in elkaars doelen en mogelijkheden.
- *Informatieambigüiteit*: informatie is vaak niet eenduidig, maar vereist interpretatie. Deze interpretatie is afhankelijk van het gezichtspunt, het kennisniveau en de gebruiksdoeleinden van de gebruiker. Het vraagt daarom de nodige voorbereiding om goed te bepalen welke informatie relevant is voor anderen, te meer wanneer die ander een onbekende is. Wanneer niet zorgvuldig wordt beoordeeld of de informatie op de juiste wijze wordt geïnterpreteerd en daarbij onvoldoende ondersteuning wordt geboden, kunnen misverstanden en vervolgens verkeerd handelen ontstaan.
- *Over-interpretatie*: een ander risico van het delen van ambigue informatie is het ontstaan van een te snelle fixatie op een bepaalde interpretatie. Wanneer informatie met anderen wordt gedeeld, ontstaan er processen van interpretatie. Er is daarbij altijd de verleiding om een 'complete picture' te maken en het risico dat de onderliggende informatie hiertoe te extensief wordt geïnterpreteerd en onvoldoende wordt gevalideerd²¹.
- *Ontijdige informatie*: het delen van informatie kent ook een belangrijke tijdscomponent. Wordt ambigue informatie eerst gevalideerd of moet het direct gedeeld worden? Het is dan niet de vraag óf informatie gedeeld moet worden, maar wannéér. Te snel delen van informatie kan tot een van bovengenoemde risico's leiden. Wachten tot er een eenduidig beeld is kan er daarentegen toe leiden dat de informatie voor anderen te laat komt en er incidenten optreden.

3.3 Randvoorwaarden voor effectieve samenwerking

De pilot ZOET, het fpt en de convenanten tussen politie en reclassering zijn voorbeelden van ketensamenwerking waarbinnen de taken en verantwoordelijkheden van deelnemende partijen worden afgestemd met als doel de verbetering van toezicht en/of behandeling van tbs-gestelden.

¹⁹ De Bruijn en Ten Heuvelhof, Handhaving: het spel tussen inspecteur en inspectie, 2005.

²⁰ Wildavsky, Searching for safety, 1998.

²¹ Butler Committee, Review of intelligence of weapons of mass destruction, 2004.

Alhoewel er meerdere definities van deze vorm van samenwerking zijn²², komen de volgende kenmerken hier in terug:

- er is sprake van interacties tussen autonome partijen met eigen verantwoordelijkheden die voor de uitvoering van hun taken afhankelijk van elkaar zijn;
- de interactie tussen de actoren is gebaseerd op onderhandelingen en vertrouwen;
- de interactie vindt plaats in een afgebakend systeem;
- de interactie is gericht op het bereiken van een gezamenlijk doel, in dit geval het voorkomen van recidieven door tbs-gestelden.

Uit verschillende onderzoeken blijkt dat alleen wanneer partijen effectief samenwerken, effectief toezicht mogelijk is²³. Verschillende partijen zijn verantwoordelijk voor verschillende onderdelen van het systeem die alleen in samenwerking voldoende met elkaar verbonden worden.

Een belangrijk dilemma binnen ketensamenwerking is de potentieel conflicterende behoefte van partijen om, enerzijds, een gezamenlijk doel te bereiken en, anderzijds, zo groot mogelijke zelfstandige beslissingsvrijheid te behouden.

Ketensamenwerking leidt eerder tot succes wanneer aan de volgende criteria is voldaan^{24, 25}:

- er moet sprake zijn van een gemeenschappelijk beschouwd doel of probleem;
- er moet sprake zijn van *gedeelde visies en gemeenschappelijke waarden (cultuur) voor de aanpak* waarbinnen de samenwerking tot stand kan komen;
- de deelnemers moeten zich *ervan bewust zijn dat zij van elkaar afhankelijk zijn* in het bereiken van de samenwerkingsdoelstellingen;
- de samenwerkingsbelangen en -doelen dienen de *afzonderlijke organisaties voordelen op te leveren en/of nadelen op te heffen dan wel te verminderen*. Naarmate de samenwerking grotere voordelen oplevert, krijgt de samenwerking hogere prioriteit;
- de samenwerking mag *niet te complex worden*. Dit betekent niet teveel deelnemers van verschillende aard en niveau en helder gedefinieerde doelstellingen en resultaten voor de samenwerking;
- de *omgeving moet relatief stabiel zijn en kansen bieden*; een onstabiele omgeving die weinig kansen biedt, brengt onzekerheid met zich mee waardoor de participanten zich minder snel aan vernieuwingen zullen wagen.

3.4 Uitgangspunten voor effectieve informatievoorziening aan burgemeester

Tot slot kan een aantal uitgangspunten worden geformuleerd voor informatieverstrekking aan de burgemeester. Kader hiervoor is de motie Joldersma en de wettelijke verantwoordelijkheid van de burgemeester voor de openbare orde en veiligheid²⁶.

²² Williams, Corporation by design: structure and cooperation in interorganizational networks, *Journal of Business Research*, 2004;

Keast, Mandell, Brown, WoolCock, Network structures: working differently and changing expectations, *Public administration Review*, 2003.

²³ KplusV organisatieadvies, themapublicatie Veilig Toezicht, 2007.

²⁴ Mur-Veenman, I.M. & Raak, A.J.A., van, Interorganisatie samenwerking in de thuiszorg, *Tijdschrift voor organisatiekunde en sociaal beleid*, 2006.

²⁵ Zie ook recent onderzoek van KplusV naar ketenhandhaving in de binnenvaart, luchtvaart en kinderopvang.

²⁶ O.a. op basis van de Gemeenwet. Zie verder: Instituut voor staats- en bestuursrecht, Bevoegdheden van de burgemeester, 2004.

Belangrijke kanttekening bij dit laatste aspect is dat de burgemeester een grote mate van eigen verantwoordelijkheid heeft om zijn of haar rol op het terrein van openbare orde en veiligheid in te vullen. De roloppvatting van de burgemeester definieert daarmee ook zijn of haar informatie-behoefte. In hoofdstuk 6 gaan we hier nader op in op basis van een aantal gesprekken met burgemeesters.

In de motie Joldersma wordt de regering verzocht: *"Te bevorderen dat de tbs-klinieken altijd de burgemeester informeren over tbs'ers en tbs-voorzieningen in de gemeente."*

Het tweede uitgangspunt betreft de rol van de burgemeester als verantwoordelijk bestuurder voor de openbare orde en veiligheid. Voortkomend uit dit uitgangspunt is een aantal randvoorwaarden te bepalen voor de informatievoorziening aan de burgemeester²⁷. Deze randvoorwaarden betreffen de volgende aspecten van de informatievoorziening aan de burgemeester:

- de aard en de hoeveelheid van de informatie die de burgemeester nodig heeft;
- de wijze waarop en de mate waarin de informatie onder de aandacht wordt gebracht van de burgemeester;
- de wijze waarop de informatie wordt verwerkt;
- de verantwoordelijkheidsverdeling voor het leveren van informatie aan de burgemeester.

Deze randvoorwaarden moeten zodanig zijn ingevuld dat de burgemeester ook daadwerkelijk in staat is de hem toegekende verantwoordelijkheid te nemen. Nogmaals wordt hierbij de kanttekening geplaatst dat de informatiebehoefte (aard, hoeveelheid) mede afhankelijk is van de eigen opvatting van de burgemeester ten aanzien van zijn of haar rol op het gebied van openbare orde en veiligheid.

De aard en de hoeveelheid van de informatie moeten zodanig zijn dat de burgemeester voldoende op de hoogte is om eventuele verstoringen van de openbare orde en veiligheid voldoende te kunnen inschatten (of te laten inschatten) en op grond daarvan te bepalen of actie nodig is. Afhankelijk van de roloppvatting van de burgemeester gaat het hierbij om informatie naar aanleiding van een incident dan wel om informatie om preventieve maatregelen te treffen.

In de overwegingen van de motie Joldersma wordt een suggestie gedaan voor de aard en hoeveelheid van de informatie:

"Overwegende, dat het wenselijk is dat de burgemeester op de hoogte is van de woon- en verblijfplaats van tbs'ers in zijn gemeente. Overwegende, dat het wenselijk is dat de gemeente op de hoogte is van tbs-voorzieningen in de gemeente."

Vervolgens moet worden bepaald op welke wijze en wanneer de verstrekte informatie onder de aandacht moet worden gebracht van de burgemeester. De informatie moet tijdig en inzichtelijk onder de aandacht van de burgemeester worden gebracht zodat deze ook daadwerkelijk in staat wordt gesteld te bepalen of actie nodig is.

Ten derde moet worden bepaald op welke wijze de informatie door de burgemeester en diens organisatie moet worden verwerkt om zinvol te kunnen worden ingezet bij het handhaven van de openbare orde en veiligheid. Er moet bijvoorbeeld worden georganiseerd dat informatie wordt vastgelegd, gemonitord en gerapporteerd aan relevante organisatieonderdelen.

²⁷ Dit zijn algemene randvoorwaarden voor het organiseren van informatie. Deze algemene uitgangspunten zijn gebaseerd op de vergelijking van uitkomsten van eerder onderzoek naar ketensamenwerking uitgevoerd door KplusV organisatieadvies.

Ten slotte moet helder worden vastgesteld wie verantwoordelijk is voor het verstrekken van informatie. Deze verantwoordelijkheid moet zo worden belegd dat deze instantie over de juiste informatie kan beschikken en over het juiste kanaal beschikt om de informatie richting burgemeester te communiceren.

Ter verduidelijking: in de motie Joldersma wordt om informatieverstrekking door de fpc's gevraagd. Hiermee blijft een deel van de tbs-gestelden buiten beeld voor de burgemeester, namelijk de tbs-gestelden die niet (langer meer) onder de verantwoordelijkheid van het fpc vallen, zoals personen met een tbs met voorwaarden.

Samenvattend kan worden gesteld dat bij het vormgeven van de informatieverstrekking aan de burgemeester de volgende aspecten een rol spelen:

- de burgemeester wordt *altijd* geïnformeerd bij incidenten die de openbare en orde en veiligheid kunnen verstoren;
- de burgemeester moet (ten minste) worden geïnformeerd over:
 - de *woon- en verblijfplaats* van tbs-gestelden binnen de gemeentegrenzen;
 - de locatie van de tbs-voorzieningen binnen de gemeentegrenzen;
- de *aard en de hoeveelheid* van de informatie moet zodanig zijn afgebakend dat deze een zinvolle bijdrage levert aan de verantwoordelijkheid van de burgemeester;
- de *wijze waarop de informatie onder de aandacht* moet worden gebracht bij de burgemeester moet aansluiten bij diens taken en verantwoordelijkheden;
- de *verantwoordelijkheid voor de informatievoorziening* moet helder, doelmatig en doeltreffend worden belegd.

Deze aspecten worden meegenomen bij de beoordeling van de pilot ZOET ten aanzien van de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de informatievoorziening aan de burgemeesters.

4 Context van de evaluatie

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een beknopte toelichting gegeven op de context van de evaluatie. Het doel van dit hoofdstuk is om een aantal termen dat wordt gehanteerd in dit rapport toe te lichten en inzicht te geven in de wijze waarop de verantwoordelijkheid voor het toezicht op tbs-gestelden in Nederland formeel is belegd.

Allereerst wordt een beschrijving gegeven van de maatregel terbeschikkingstelling. Vervolgens wordt een korte beschrijving gegeven van het proces van resocialisatie en beëindiging van de maatregel. Daarbij wordt ook ingegaan op de verantwoordelijkheidsverdeling voor het toezicht op tbs-gestelden tijdens dit proces. Tot slot wordt ingegaan op de rol en de informatiepositie van de gemeente en de burgemeester in het bijzonder.

4.2 Terbeschikkingstelling

In deze paragraaf wordt beschreven wat terbeschikkingstelling (tbs) voor een maatregel is, het doel van tbs, het onderscheid tussen tbs met bevel tot verpleging en tbs met voorwaarden, de omvang van de populatie tbs-gestelden in Nederland en de partijen die betrokken zijn bij het toezicht op de tbs-gestelden.

Het doel van tbs is de veiligheid van personen of de algemene veiligheid van de samenleving tegen het optreden van ernstige recidive²⁸ te waarborgen en de tbs-gestelde te behandelen. Wanneer tbs wordt opgelegd door de rechter, kan dit in twee varianten, namelijk *tbs met bevel tot verpleging* en *tbs met voorwaarden*. Of de rechter een bevel tot verpleging geeft of voorwaarden oplegt, is afhankelijk van de ernst van het gepleegde delict, het recidivegevaar en de bereidheid van de persoon mee te werken aan de voorwaarden²⁹.

Tbs met bevel tot verpleging

Artikel 37a Wetboek van Strafrecht bepaalt dat terbeschikkingstelling met bevel tot verpleging kan worden opgelegd aan: "een verdachte bij wie tijdens het begaan van een strafbaar feit een gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestvermogens bestond, indien hij een misdrijf heeft begaan waarop vier jaren of meer gevangenisstraf staat en de veiligheid van anderen dan wel de algemene veiligheid van personen het opleggen van de maatregel eist³⁰." Bij tbs met bevel tot verpleging volgt, na eventuele gevangenisstraf, gedwongen opname in één van de twaalf forensische psychiatrische centra (fpc's)³¹ in Nederland. Eind 2008 vielen ongeveer 2050 mensen³² onder de maatregel tbs met bevel tot verpleging.

²⁸ Bron: Raes B.C.M. e.a., De psychiatrie in het Nederlands Recht, 2006.

²⁹ Bron: Parlementair onderzoek TBS "TBS, vandaag over gisteren en morgen", Tweede Kamer 2005-2006, 30 250, nrs. 4-5, blz. 51.

³⁰ Bron: Raes B.C.M. e.a., De psychiatrie in het Nederlands Recht, 2006, blz. 176.

³¹ Bron: DJI, Ministerie van Justitie.

³² Bron: DJI, Ministerie van Justitie.

De behandeling in een fpc bestaat in principe uit drie fases:

- de opnamefase: in deze fase wordt de diagnose gesteld van de stoornis van de tbs-gestelde, bepaald welk zorgprogramma van toepassing is en op welke afdeling de persoon wordt geplaatst;
- de behandel fase: in deze fase vindt de (intramurale) behandeling plaats;
- de resocialisatiefase: dit is de laatste fase van de behandeling waarin de tbs-gestelde geleidelijk zijn of haar rol in de samenleving terug krijgt, wanneer dat verantwoord wordt geacht op grond van het recidiverisico³³.

Wanneer de behandeling is afgerond en het recidiverisico dusdanig laag wordt ingeschat dat volledige terugkeer in de samenleving verantwoord wordt geacht, volgt uitstroom uit fpc en (een geleidelijke) beëindiging van de maatregel. Dit kan gebeuren in de achtereenvolgende fases: het proefverlof, de voorwaardelijke beëindiging van tbs en beëindiging van de maatregel. Deze worden in de volgende paragraaf toegelicht.

Tbs met voorwaarden

Indien de rechter tbs oplegt zonder bevel tot verpleging, stelt de rechter ter bescherming van de veiligheid van andere personen of de algemene veiligheid van goederen *voorwaarden aan de tbs-gestelde*. Artikel 38 van het Wetboek van Strafrecht stelt dat deze maatregel kan worden opgelegd wanneer voor het gepleegde delict vijf jaar gevangenisstraf of minder is opgelegd en de verdachte bereid is de opgelegde voorwaarden na te leven. Voorwaarden kunnen bijvoorbeeld zijn behandeling door een ggz-instelling, verbod op gebruik van middelen zoals alcohol of drugs, verbod op omgang met bepaalde personen. In de uitspraak wijst de rechter een reclasseringsinstelling aan die opdracht krijgt tot hulp- en steunverlening aan de tbs-gestelde bij naleving van de voorwaarden. De rechter wordt door de reclassering geadviseerd over de voorwaarden. De duur van de termijn waarmee tbs met voorwaarden kan worden opgelegd is maximaal 9 jaar. Eind 2008 was bij 194 mensen³⁴ sprake van een tbs met voorwaarden.

4.3 Het toezicht op tbs-gestelden

In deze paragraaf wordt ingegaan op de structuur van het toezicht op tbs-gestelden tijdens de tenuitvoerlegging van de maatregel en de voorwaardelijke beëindiging zoals deze wettelijk is bepaald. De verantwoordelijkheid voor het toezicht op tbs-gestelden tijdens de maatregel verschilt voor tbs met bevel tot verpleging tijdens de behandeling, na beëindiging van de maatregel bij uitstroom uit het fpc en bij tbs met voorwaarden. De executieverantwoordelijkheid kan liggen bij het fpc of OM, de uitvoeringsverantwoordelijkheid bij het fpc of reclassering, (Reclassering Nederland, Leger des Heils en Stichting Verslavingsreclassering GGZ Nederland). De politie heeft geen formele verantwoordelijkheden in het toezicht op tbs-gestelden. Hieronder volgt een nadere toelichting.

Tbs met bevel tot verpleging: de verantwoordelijkheid voor toezicht tijdens verlof

Tijdens de resocialisatiefase kunnen verschillende vormen van verlof verleend worden waarbij sprake is van toenemende vrijheden mits dit verantwoord wordt gevonden door het fpc. Het verlof heeft als belangrijkste doel te toetsen in hoeverre de tbs-gestelde in staat is zonder gevaar voor personen of goederen, terug te keren in de samenleving.

³³ Bron: Parlementair onderzoek TBS "TBS, vandaag over gisteren en morgen", Tweede Kamer 2005-2006, 30 250, nrs. 4-5, blz. 31.

³⁴ Bron: Reclassering Nederland.

Het verlof tijdens de behandeling, kent de volgende wettelijke vormen^{35,36}:

1. begeleid verlof: de tbs-gestelde mag onder begeleiding van een medewerker het fpc verlaten voor een periode van maximaal één dag;
2. onbegeleid verlof: de tbs-gestelde mag zonder begeleiding het fpc verlaten, te beginnen met korte tijd en met een maximum van 6 nachten;
3. transmuraal verlof: de tbs-gestelde woont in deze fase buiten het fpc onder begeleiding en toezicht van het fpc.

Voor alle vormen van verlof dient het fpc een machtiging aan te vragen bij de verlofunit van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) van het Ministerie van Justitie. De verlofunit wordt geadviseerd door het onafhankelijke Adviescollege Verloftoetsing Tbs. Indien de verlofmachtiging wordt gegeven geldt deze, in zijn algemeenheid, voor de periode van een jaar. Eind 2008 hadden 315 tbs-gestelden een machtiging voor transmuraal verlof.

Het fpc is verantwoordelijk (zowel executie- als uitvoeringsverantwoordelijkheid) voor het toezicht op de tbs-gestelde tijdens deze verloven³⁷. De directeur van het fpc is bevoegd het verleende verlof per onmiddellijk in te trekken wanneer het fpc het niet langer meer verantwoord vindt voor de veiligheid dat de tbs-gestelde zich buiten de beveiligde zone van het fpc bevindt.

Tbs met bevel tot verpleging: de verantwoordelijkheid voor toezicht bij uitstroom uit het fpc

Proefverlof

Wanneer het fpc van oordeel is dat de tbs-gestelde tijdens het transmuraal verlof heeft laten zien dat de behandeling kan worden beëindigd, kan deze een verzoek tot machtiging voor proefverlof indienen. Tijdens proefverlof is de klinische behandeling afgerond en volstaat begeleiding en toezicht van de reclassering. De tbs-gestelde kan volledig zelfstandig wonen of onder begeleiding van een reguliere ggz-instelling of verblijven in een psychiatrisch ziekenhuis. In deze fase heeft het fpc de executieverantwoordelijkheid. De reclassering is verantwoordelijk voor de praktische uitvoering van het toezicht en de begeleiding.

Het proefverlof duurt ten minste één jaar en kan worden verlengd met steeds één jaar wanneer de rechter een vordering daartoe van het OM toewijst. Het OM wordt hierover geadviseerd door het fpc en de reclassering. Eind 2008 hadden 86 tbs-gestelden een machtiging tot proefverlof.

Voorwaardelijke beëindiging

Wanneer het Openbaar Ministerie (OM) geen verlenging van de tbs-maatregel meer vordert, de rechter de vordering voor verlenging afwijst of beslist tot beëindiging op vordering van de raadsman van de tbs-gestelde, wordt de tbs-maatregel beëindigd. De rechter kan voorwaarden aan de beëindiging stellen (art. 38g WvSr). Er is dan sprake van de zogenaamde voorwaardelijke beëindiging. Deze voorwaarden stelt de rechter op advies van de reclassering. De reclassering heeft in deze fase uitvoeringsverantwoordelijkheid. De voorwaarden kunnen variëren en worden vastgesteld op grond van de specifieke achtergrond van de betreffende tbs-gestelde. Het is de bedoeling dat de voorwaarden bijdragen aan de geleidelijke beëindiging van de maatregel en aansluiten bij de voorwaarden die in het proefverlof zijn gesteld zodat de overgang voor de tbs-gestelde niet te groot is.

³⁵ Art. 50 RVT stelt de voorwaarde dat het recidiverisico dusdanig is teruggebracht dat het hoofd van het fpc het verantwoord acht de tbs-gestelde buiten het fpc te laten komen.

³⁶ Art. 2 lid 1 Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden (BVT).

³⁷ Art. 50 BVT.

Bij de voorwaardelijke beëindiging van de tbs-maatregel, is het Openbaar Ministerie formeel verantwoordelijk voor toezicht op de voorwaarden (executieverantwoordelijkheid). Op grond van deze verantwoordelijkheid kan het OM een vordering bij de rechter indienen tot verlenging van de voorwaardelijke beëindiging, een aanpassing van de voorwaarden, een eventuele omzetting van de voorwaardelijke beëindiging in definitieve beëindiging of een hervatting van de behandeling door het fpc. Het OM is afhankelijk van de informatie en het advies van de reclassering om vast te stellen of een vordering nodig is. De rechter oordeelt uiteindelijk of de vordering van het OM wordt toegekend. De voorwaardelijke beëindiging kan worden verlengd met één jaar tot maximaal negen jaar (art. 38j WvSr). Wanneer de maatregel zonder voorwaarden wordt beëindigd, is er geen juridische titel voor het toezicht meer.

Eind 2008 was bij 51 tbs-gestelden sprake van voorwaardelijke beëindiging van de maatregel.

Tbs met voorwaarden

De verantwoordelijkheid voor het toezicht op tbs-gestelden met tbs met voorwaarden is op dezelfde manier belegd als bij voorwaardelijke beëindiging van tbs. Executieverantwoordelijkheid bij het OM (art. 38a WvSr) en uitvoeringsverantwoordelijkheid bij de reclassering (art. 38 WvSr). De reclassering ziet erop toe dat de tbs-gestelde zich houdt aan de voorwaarden en heeft in dit kader direct contact met de tbs-gestelde. Hierover rapporteert de reclassering aan het OM. Op grond van deze rapportage en eventueel advies van de reclassering, bepaalt het OM of een verlenging van de maatregel of wijziging van de voorwaarden gevorderd moet worden. De rechter beslist hierover.

De formele rol van de politie in het toezicht op tbs-gestelden

In de huidige wetgeving heeft de politie geen specifieke, wettelijke rol of verantwoordelijkheid in het toezicht op tbs-gestelden. Er is ook geen wettelijke grond voor structurele informatie-uitwisseling tussen politie enerzijds en het fpc en de reclassering anderzijds. Dit geldt ook voor informatie over de aanwezigheid van extramurale voorzieningen of resocialisatiewoningen voor tbs-gestelden³⁸. Dit geldt zowel voor tbs-gestelden met bevel tot verpleging als tbs-gestelden met tbs met voorwaarden.

Er is wel een specifieke voorziening getroffen binnen de politie voor de opsporing van tbs-gestelden die zijn ontsnapt uit een fpc, zich hebben onttrokken aan de begeleiding tijdens het begeleid verlof of zich niet tijdig melden na afloop van onbegeleid verlof of transmuraal verlof. Binnen het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) bestaat het Meldpunt Ongeoorloofde Afwezigheid Tbs waar onttrekkingen van tbs-gestelden direct kunnen worden gemeld door het fpc. Ook is er een apart rechercheteam binnen de KLPD dat zich bezighoudt met de opsporing van deze tbs-gestelden. Dat gebeurt onder gezag van het Landelijk Parket van het OM.

³⁸ De afgelopen jaren is een start gemaakt met de invoering van convenanten tussen reclassering en politieregio's over de informatie-uitwisseling over tbs-gestelden. In het kader van deze convenanten is de politie uitdrukkelijk wel betrokken bij het toezicht op tbs-gestelden. Echter, deze convenanten hebben geen wettelijke grondslag en zijn nog niet volledig landelijk dekkend. Een verdere beschrijving hiervan volgt in hoofdstuk 6.

4.4 Rol en informatiepositie van de burgemeester

Ook de burgemeesters hebben geen specifieke, wettelijke verantwoordelijkheden in het toezicht op of de begeleiding van tbs-gestelden. Zij worden niet standaard geïnformeerd over tbs-gestelden met verlof in hun gemeente. Dit geldt eveneens voor informatie over eventuele transmurale of extramurale voorzieningen voor tbs-gestelden die in een gemeente aanwezig zijn, zoals een polikliniek van het fpc of resocialisatiewoningen.

Uitzondering bestaat voor mensen van wie de tbs-maatregel (voorwaardelijk) is beëindigd maar door het OM als recidive gevaarlijk worden beschouwd. Het OM heeft de bevoegdheid in deze gevallen de burgemeester in te lichten in verband met diens verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid. Het OM beoordeelt van geval tot geval of dit nodig is.

5 Resultaten evaluatie ZOET

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de pilot ZOET beschreven. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de opzet, de werking in de praktijk en de ervaringen van betrokkenen met ZOET.

5.2 Opzet ZOET

In deze paragraaf wordt ingegaan op het projectplan voor de pilot ZOET. In de volgende paragraaf (5.3) wordt ingegaan op de feitelijke werkwijze binnen de pilot.

Opdrachtgever en projectplan

Direct na het schietincident in Enschede zijn politie, burgemeester en Openbaar Ministerie bijeengekomen. Geconstateerd werd dat politie en burgemeester niet op de hoogte waren welke tbs-gestelden in Enschede resocialiseerden en welke verblijfplaats deze hadden. In de lokale driehoek (politie, burgemeester en Openbaar Ministerie) is het incident aangegrepen om tot een verbetering van de toezichtstructuur op tbs-gestelden te komen, hiertoe is pilot ZOET opgezet. Fpc Oldenkotte is direct betrokken bij dit overleg en is evenals de reclassering gaan participeren in de overlegstructuur die na het incident is ontstaan.

De opdrachtgever van de pilot ZOET is de lokale driehoek waarin burgemeester, politie en Openbaar Ministerie zijn vertegenwoordigd. De opzet van ZOET is uitgewerkt in een plan van aanpak dat op 21 maart 2007 besproken is tijdens een informatiebijeenkomst. Bij deze bijeenkomst waren aanwezig: de burgemeester, de gemeente Enschede, fpc Oldenkotte, Reclassering Nederland, Reclassering Leger Des Heils, Openbaar Ministerie, Politie Twente en de Dienst Nationale Recherche Informatie (DNRI) van de KLPD. Burgemeester Den Oudsten van de gemeente Enschede heeft de pilot toegelicht en de deelnemende partijen gevraagd actief mee te denken en te werken om de pilot ZOET succesvol af te ronden. Alle partijen hebben hun medewerking toegezegd.

De concrete uitvoering van het plan van aanpak heeft plaatsgevonden onder regie van medewerkers van de Politie Twente en heeft geleid tot een projectplan. In het projectplan ZOET³⁹ is de opzet van de pilot beschreven.

Doel

Het doel van de pilot ZOET is in het projectplan ZOET 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 de kliniek 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."

³⁹ Bron: Politie Enschede, Projectplan ZOET Zicht op Enschedese Tbs-gestelden: integrale informatie-uitwisseling en afstemming over Enschedese tbs-gestelden, Sandra Oude Roelink, Krista Smid, 15 november 2007.

De achterliggende gedachte hierbij is in het projectplan als volgt verwoord:

"Tijdens de gesprekken die gevoerd zijn om te komen tot deze pilot kwamen er meerdere argumenten op tafel die pleiten voor een gezamenlijke aanpak. Allereerst is het wenselijk om naast de kliniek⁴⁰ meer partijen te betrekken bij patiënten buiten de kliniek. Een maatschappelijke omgeving is namelijk een heel andere dan een klinische setting. Ook ontstaat er meer een gezamenlijk doel. Op dit moment lijkt enigszins sprake te zijn van 'eiland-denken'. Verschillende instanties die betrokken zijn bij tbs hebben eigenstandige verantwoordelijkheden en bevoegdheden, maar gezamenlijk kun je meer en zie je vooral meer dan alleen. Tenslotte wordt meer distantie en objectiviteit gecreëerd door met verschillende partijen bij elkaar te gaan zitten en vanuit die verschillende perspectieven naar een casus te kijken."

ZOET kent een gelaagde doelstelling, namelijk:

- komen tot een structurele en integrale informatie-uitwisseling op het gebied van tbs-gestelden die buiten het fpc zijn gehuisvest;
- en daardoor een bijdrage te leveren aan de openbare orde en veiligheid en het toezicht en resocialisatieproces te ondersteunen.

ZOET (m.a.w. het uitwisselen van informatie) is daarmee geen doel op zich maar een middel om de openbare orde en veiligheid te verbeteren door het toezicht en het resocialisatieproces te verbeteren.

Doelgroep

De doelgroep van ZOET betreft de volgende categorieën tbs-gestelden woonachtig in Enschede:

- tbs-gestelden met transmuraal verlof;
- tbs-gestelden met proefverlof;
- tbs-gestelden met voorwaardelijke beëindiging;
- tbs-gestelden met voorwaarden.

Voor de eerste drie groepen geldt dat het alleen die tbs-gestelden betreft die in behandeling zijn of zijn geweest bij het fpc Oldenkotte.

Tbs-gestelden die buiten de doelgroep van ZOET vallen zijn tbs-gestelden met dwangverpleging die nog geen verlofmachtiging hebben en tbs-gestelden met dwangverpleging die met (beveiligd) begeleid verlof gaan. Ook tbs-gestelden die met onbegeleid verlof gaan zijn buiten ZOET gehouden, geoordeeld werd dat gezien de hoeveelheid en frequentie van onbegeleide verlobbewegingen, deze niet zinvol binnen het casuïstiek overleg besproken zouden kunnen worden. Deze groep wordt wel gevlagd in de politie informatiesystemen, zodat wanneer er iets vastgelegd wordt over deze mensen door de politie een signaal afgegeven wordt en het fpc in kennis kan worden gesteld. Ook personen bij wie de tbs-maatregel is beëindigd, vallen niet onder de doelgroep van ZOET. Bij deze groep is er geen juridische 'stok achter de deur' om in te grijpen anders dan het strafrecht. Aangezien er geen sprake is van enige maatregel of ander wettelijk kader, bestaat er ook geen specifieke wettelijke verantwoordelijkheid vanuit de overheid richting deze groep.

⁴⁰ Waar in het rapport gesproken wordt over de kliniek, wordt bedoeld de instelling fpc Oldenkotte, dus de intramurale kliniek in Rekken zelf en de dependance 'de Wiem'.

Werkwijze en structuur

Kern van de aanpak in ZOET is een structuur voor informatie-uitwisseling en afstemming, die de betrokken partijen rondom tbs-gestelden ondersteunt bij de uitvoering van de eigen taken.

De nieuw te vormen structuur maakt onderscheid tussen de regie, de afstemmings- en de uitvoeringsfunctie binnen deze structuur. Er zijn twee vormen van overleg:

- de regiegroep;
- het casuïstiekoverleg.

Regiegroep tbs

De regiefunctie wordt belegd bij de *Regiegroep tbs*. In deze regiegroep zijn vertegenwoordigd: de burgemeester, de districtschef van de politie, de (gebieds)officier van justitie, een vertegenwoordiger van de drie reclasseringsorganisaties (3RO), de directeur van fpc Oldenkotte, de projectleider en de voorzitter van het casuïstiekoverleg. Deze regiegroep komt twee keer per jaar bij elkaar en is beleidsmatig van karakter. De regiegroep monitort de informatie-uitwisseling en afstemming en signaleert en bespreekt knelpunten.

Casuïstiekoverleg

In de pilot wordt een *casuïstiekoverleg* opgestart waarin informatie multilateraal wordt uitgewisseld. Achterliggende gedachte hierbij is dat door informatie vanuit de verschillende organisaties bij elkaar te brengen een beter zicht ontstaat op tbs-gestelden in de maatschappij. Hierdoor wordt bevorderd dat mogelijke risicosignalen eerder worden opgepikt en gedeeld met de verantwoordelijke partners: het fpc, de reclassering, de politie en het OM. Zij kunnen deze signalen betrekken bij de resocialisatie en het toezicht.

Het casuïstiekoverleg biedt de mogelijkheid vanuit meer perspectieven naar een casus kijken. Dit vergroot de objectiviteit en voorkomt tunnelvisie. Van de deelnemers wordt verwacht (denk bijvoorbeeld aan de politie) om actief informatie te verwerven c.q. te registreren over de doelgroep. Bij het casuïstiekoverleg zijn vertegenwoordigd:

- Politie Twente;
- 3RO (reclassering);
- Openbaar Ministerie;
- fpc Oldenkotte.

Elk casuïstiekoverleg wordt een lijst met tbs-gestelden⁴¹ doorgenomen en vindt een mondelinge terugkoppeling plaats van de acties die naar aanleiding van het vorige overleg genomen zijn.

Bij de start van de pilot, is de vraag aan de orde geweest of participatie vanuit de gemeente Enschede in het casuïstiekoverleg wenselijk is. In overleg met het ministerie van Justitie is hiervan afgezien vanwege privacyoverwegingen.

Er wordt in het projectplan gekozen voor een frequentie van maandelijkse bijeenkomsten.

Vlaggen tbs-gestelden en VIADESK

De tbs-gestelden die in de pilot ZOET worden besproken worden gemarkeerd ('gevlagd') in het bedrijfsprocessensysteem (BPS) van de politie. Hierin wordt opgenomen de personalia, duur van toezicht, de voorwaarden voor verlof, telefoonnummers wijkagent, de reclasseringsmedewerker en de kliniek. Uitgebreidere informatie over de tbs-gestelde wordt vastgelegd in VIADESK.

⁴¹ De lijst wordt opgesteld door de projectleider.

In VIADESK worden de ketendossiers van de tbs-gestelden vallend in pilot ZOET bijgehouden door de betrokken partijen. Naast algemene gegevens bevat dit ketendossier van een tbs-gestelde de observaties vanuit het fpc en aanvullende informatie van reclassering, politie en Openbaar Ministerie. Naast de Infodesk (van de politie) zijn twaalf personen geautoriseerd om informatie te raadplegen en te muteren. Het betreft de deelnemers aan het casuïstiekoverleg en hun vervangers. Iedere partij moet zijn of haar eigen mutaties bijhouden.

Politiemedewerkers kunnen via de Infodesk van de politie, informatie uit VIADESK ontvangen maar dit niet rechtstreeks raadplegen. De medewerkers van de Infodesk bepalen welke informatie relevant is. Alle tbs-gestelden uit ZOET zijn in BPS ingevoerd.

Betrokken partijen, rollen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

Uitgangspunt in de pilot is dat de bestaande verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden op het gebied van tbs gehandhaafd blijven. Hieronder volgt, kort samengevat, de beschrijving van taken en verantwoordelijkheden van de diverse partijen zoals verwoord in het plan van aanpak van ZOET:

Forensisch Psychiatrisch Centrum Oldenkotte⁴²

Het fpc verzorgt de behandeling en begeleiding van tbs-gestelden met transmuraal verlov en is eindverantwoordelijk voor de tbs-gestelden met proefverlov. Het fpc heeft formeel geen bemoeienis meer met tbs-gestelden bij wie de maatregel voorwaardelijke beëindiging is, maar heeft kennis en ervaring met deze mensen opgebouwd die de andere betrokken partijen van dienst kan zijn.

Binnen het fpc wordt een contactpersoon aangewezen die participeert in het casuïstiekoverleg. Deze persoon kent de tbs-gestelden en heeft korte lijnen met de behandelaars. De contactpersoon van het fpc meldt de aanstaande uitplaatsing in het casuïstiekoverleg.

Reclassering

De reclassering houdt het toezicht op tbs-gestelden met proefverlov, tbs-gestelden met voorwaardelijke beëindiging van de maatregel en de tbs-gestelden met voorwaarden. Evenals bij het fpc wordt ook binnen de reclassering een contactpersoon aangewezen die namens de 3RO aanwezig is in het casuïstiekoverleg en de relevante tbs-gestelden in ZOET inbrengt. Deze contactpersoon kent de tbs-gestelden en heeft korte lijnen met de (andere) reclasseringswerkers.

Openbaar Ministerie

Het OM speelt een rol inzake het vorderen van:

- de maatregel tbs, al dan niet met voorwaarden;
- verlenging van de tbs-maatregel;
- het hervatten van de dwangverpleging (bij de voorwaardelijke beëindiging);
- het vorderen van een omzetting van de tbs met voorwaarden in een tbs met dwangverpleging.

⁴² De meeste tbs-gestelden in Enschede zijn afkomstig vanuit fpc Oldenkotte. Het kan ook voorkomen dat een tbs-gestelde vanuit een andere kliniek zich vestigt in Enschede. Andere klinieken maken geen deel uit van dit casuïstiekoverleg tenzij de situatie aanleiding geeft om een kliniek toch uit te nodigen of een kliniek zelf aangeeft aan te willen sluiten bij het overleg. Informatie-uitwisseling met andere klinieken wordt daarnaast zoveel mogelijk via vaste contactpersonen geregeld.

Ook indien een tbs-gestelde tijdens een traject nieuwe strafbare feiten pleegt, is het aan het OM om te besluiten over aanhouding, opsporing en verdere strafvervolgung. Uit dien hoofde is overleg met onder andere politie, reclassering en behandelinrichting (fpc Oldenkotte) noodzakelijk om tot een goede beslissing te komen.

Daarnaast heeft het OM vanuit de lokale driehoek een rol in het handhaven van de openbare orde en veiligheid en het terugdringen van recidive, met name bij ernstige delinquentie. Voor deze taken is het van belang dat het OM een goede en brede informatiepositie heeft.

Het OM heeft uiteraard zelf ook de beschikking over informatie vanuit onder andere justitiële documentatie en andere justitie-informatiebronnen, die relevant kan zijn voor de andere partijen. Tot slot kan het OM in het casuïstiekoverleg adviseren over juridische mogelijkheden en onmogelijkheden.

Politie

De politie is betrokken bij de opsporing van tbs-gestelden die zich hebben onttrokken en is belast met de opsporing van gepleegde strafbare feiten. De politie heeft daarnaast veel ogen en oren op straat. Hiermee kan zij een signalerende rol vervullen. Het casuïstiekoverleg biedt de politie een platform om die signalen in te brengen.

De Infodesk (Informatiebureau van de Regiopolitie Twente) zorgt ervoor dat de tbs-gestelden (met verblijfadres) een kenmerk krijgen in het politie-informatiesysteem ('vlaggen'). Op het moment dat politiemensen een naam invoeren, geeft het systeem een signaal af wanneer het gaat om een tbs-gestelde. Daar kan tevens een boodschap of opdracht aan worden gekoppeld, zoals het in kennis stellen van het fpc of reclassering⁴³. Ook is het de bedoeling dat zaken die mogelijk van belang kunnen zijn, zoals geconstateerd drugsgebruik, omgang met drugsdealers of andere verontrustende omstandigheden geregistreerd worden. In hoeverre de informatie significant is c.q. of daaraan gevolgen moeten worden verbonden, is voorbehouden aan de organisatie verantwoordelijk voor het toezicht. De politie beperkt zich – zolang het niet gaat om strafbare feiten – tot het (reactief) signaleren en registreren.

Wanneer er bijzonderheden worden gesignaleerd, voorwaarden worden overtreden of strafbare feiten worden gepleegd, dan wordt de verantwoordelijke functionaris (tevens deelnemer in het casuïstiekoverleg) bij reclassering of kliniek hierover in kennis gesteld door middel van VIADESK of persoonlijk contact. Tevens zal de politie de burgemeester in kennis stellen over zaken die de openbare orde bedreigen. Bij de politie wordt een vast aanspreekpunt aangewezen met betrekking tot de tbs-gestelden, die ook zitting heeft in het casuïstiekoverleg. Deze persoon is op de hoogte van bijzonderheden omtrent de tbs-gestelden en heeft korte lijnen met betrokken wijkagenten.

Voordat een tbs-gestelde zich vestigt in Enschede neemt de reclassering of kliniek contact op met de wijkagent om af te stemmen over de betreffende tbs-gestelde. De wijkagent (in afstemming met kliniek en reclassering) maakt kennis met de tbs-gestelde. Dit gebeurt in een gesprek waarbij ook de betrokken reclasseringsmedewerker aanwezig is. Zo weet de wijkagent wie de tbs-gestelde is en weet de tbs-gestelde ook wie de wijkagent is en wat hij/zij van hem/haar kan verwachten.

⁴³ Indien aan de tbs-gestelden in het politiesysteem geen kenmerk wordt gegeven, wordt niet zichtbaar wanneer een tbs-gestelde bij een bepaald incident is betrokken. De politie kan daarmee haar signalerende rol naar kliniek en reclassering niet vervullen.

De politie zal verder niet actief optreden ten opzichte van de tbs-gestelde, tenzij daarover (in het casuïstiekoverleg of bilateraal met kliniek of reclassering) concrete afspraken zijn gemaakt. De politie houdt echter geen toezicht op de tbs-gestelden. Dit is en blijft een taak van de kliniek en reclassering.

Dienst Nationale Recherche Informatie (DNRI)

Aangezien de resocialisatie van tbs-gestelden plaatsvindt in meer dan één gemeente en er meer klinieken zijn die in één gemeente hun patiënten plaatsen, is er coördinatie nodig op de informatieverstrekking aan de lokale politie en via deze aan het lokaal bevoegd gezag.

De DNRI kan als nationaal informatieknooppunt, in samenwerking met de regionale informatieknooppunten, deze informatie coördinatietaak uitvoeren. Dit ook in verband met hun rol bij de opsporing van tbs-gestelden die zich op welke wijze dan ook onttrekken. De DNRI participeert niet rechtsreeks in ZOET, maar levert wel relevante informatie aan.

Gemeente Enschede

Uitgangspunt in de pilot is dat de burgemeester niet geïnformeerd hoeft te worden over individuele tbs-gestelden, tenzij dit nodig is in het kader van een incident. De burgemeester wil wel de garantie dat bij de politie bekend is welke tbs-gestelden in de gemeente verblijven en waar deze verblijven en dat de verschillende partijen elkaar weten te vinden. Met het instellen van de regiegroep tbs wordt de burgemeester in de gelegenheid gesteld dit te bewaken.

De gemeente kan ook informatie over tbs-gestelden verstrekken. De gemeente kan signalen opvangen (vanuit onder andere de niet-justitiële zorgketen) en doorgeven aan een lid binnen het casuïstiekoverleg (de voorzitter van het casuïstiekoverleg of gedurende de pilot aan de projectleider). Signalen van de gemeente kunnen bijvoorbeeld afkomstig zijn van een wijkzorgteam, zorgadviesteams en de stadsdelen. De gemeente Enschede participeert niet in het casuïstiekoverleg.

Privacy

In het projectplan is opgenomen dat de informatie-uitwisseling zal worden geregeld via een convenant. Hierin wordt onder andere vastgelegd wat het doel is van de informatie-uitwisseling, welke instanties betrokken zijn, welke informatie mag worden uitgewisseld en wat de duur is van het convenant.

5.3 ZOET in de praktijk

In deze paragraaf wordt de feitelijke uitvoering van ZOET in 2008 beschreven op basis van de interviews, de analyse van relevant schriftelijk materiaal en het bestuderen van VIADESK. De mening en ervaring van betrokkenen komen in de volgende paragraaf aan de orde.

Doel

Zoals in de vorige paragraaf reeds is gesteld, kent ZOET een gelaagde doelstelling:

- komen tot een structurele en integrale informatie-uitwisseling op het gebied van tbs-gestelden die buiten het fpc zijn gehuisvest;
- en daardoor een bijdrage te leveren aan de openbare orde en veiligheid en het toezicht en resocialisatieproces te ondersteunen.

De structurele en integrale informatie-uitwisseling vindt plaats tijdens het casuïstiekoverleg. Per tbs-gestelde (casus) wordt informatie uitgewisseld. Het initiatief hiervoor ligt bij elke deelnemer. Er zijn geen afspraken gemaakt over welke informatie uitgewisseld moet worden. Dit is ter beoordeling aan iedere deelnemer, die hiervoor - mede op basis van de gesprekken tijdens het casuïstiekoverleg - een inschatting maakt over welke informatie voor de anderen relevant kan zijn.

Doelgroep

In 2008 zijn veertig tbs-gestelden⁴⁴ besproken in acht casuïstiekoverleggen. In het eerste casuïstiekoverleg op 30 januari 2008 is gestart met een groep van 19 tbs-gestelden. In de loop van 2008 zijn er 21 tbs-gestelden bijgekomen en 18 van de lijst afgehaald. Redenen hiervoor waren:

- terug naar kliniek (8);
- beëindiging tbs (8);
- verhuizing (1);
- onterecht op lijst i.v.m. detentie (1).

Deze 40 tbs-gestelden betreft 6 tbs-gestelden met voorwaarden en 34 tbs-gestelden met bevel tot verpleging.

De lijst wordt door de projectleider opgesteld op basis van informatie van het fpc en de reclassering (in geval van tbs met voorwaarden). Het proces waarmee deze informatie aan de projectleider wordt verstrekt is niet beschreven. De mate van borging van deze informatievoorziening is daarmee vooral afhankelijk van het eigen initiatief van de projectleider en het fpc en de reclassering. Gezien de pilotfase van ZOET is dit niet onlogisch, maar de borging van dit cruciale proces kan daarmee wel worden verbeterd.

Wordt gekeken naar de afbakening van de doelgroep conform het projectplan, dan zijn vijf casussen besproken die buiten de doelgroep vallen. Het eerste geval betrof een tbs-gestelde woonachtig buiten Enschede afkomstig van fpc Oldenkotte, met veel contacten in Enschede. Deze tbs-gestelde overtrad de voorwaarden verbonden aan zijn verlof gedurende een bezoek aan Enschede en is als casus in het casuïstiekoverleg besproken en aan de lijst met tbs-gestelden toegevoegd. Het tweede geval betrof een ex tbs-gestelde (beëindiging maatregel gedurende de pilot) woonachtig in Enschede. Op basis van een inschatting door kliniek en reclassering is besloten om deze persoon toch toe te voegen aan de lijst die tijdens het casuïstiekoverleg wordt besproken. Leidend hierbij was de risico-inschatting die het fpc maakte van de tbs-gestelde. Dit terwijl de maatregel door de rechtbank beëindigd was en er daarmee een formele grondslag ontbrak om de desbetreffende persoon nog langer in het casuïstiekoverleg te bespreken.

Daarnaast waren drie casus afkomstig van een andere kliniek dan fpc Oldenkotte en behoorden daarmee niet tot de oorspronkelijke doelgroep. Twee werden toegevoegd op grond van pragmatische redenen: een van deze gevallen was bekend bij aanvang van de pilot. Gedurende de pilot werd – via DNRI – bekend dat er nog een tbs-gestelde in Enschede resocialiseerde, afkomstig uit een andere kliniek. Met de derde tbs-gestelde afkomstig uit een andere kliniek vond een incident plaats in Enschede, dit was reden om de tbs-gestelde op de lijst te zetten.

⁴⁴ Peildatum 5 december 2008.

Tussentijds overleg

Gedurende de uitvoering van de pilot is acht keer tussentijds overleg geweest – buiten het casuïstiekoverleg om – tussen een deel van de betrokken partijen. In vijf van deze gevallen betrof het een incident in Enschede waarbij de politie betrokken was. De politie heeft in vier gevallen, nadat bekend was dat het om een tbs-gestelde ging, direct het fpc geïnformeerd die naar aanleiding daarvan maatregelen heeft getroffen. In drie gevallen betrof het tbs-gestelden die buiten de afbakening van ZOET vielen. Een incident vond plaats met een tbs-gestelde met onbegeleid verlof. Ook hier raakte de politie bij betrokken en heeft direct het fpc geïnformeerd.

In twee andere gevallen betrof het incidenten in Enschede met tbs-gestelden die buiten Enschede woonachtig waren. Het betrof incidenten die gerelateerd waren aan het niet voldoen aan de verlofvoorwaarden, het niet tijdig terugkeren van verlof, plegen van huiselijk geweld en geweldsincidenten in de openbare ruimte.

Gedurende de uitvoering van de pilot is de burgemeester (locoburgemeester bij afwezigheid van burgemeester) één maal geïnformeerd door de korpsleiding van de politie naar aanleiding van een ernstig incident met een tbs-gestelde. Reden hiervoor was de ernst van het incident en de mogelijke maatschappelijke onrust die zou ontstaan. Deze informatie-uitwisseling vond kort na en tijdens de follow up van het incident plaats buiten de structuur van de regiegroep om.

Betrokken partijen, rollen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

Belangrijk uitgangspunt in de pilot is dat bestaande taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden op het gebied van tbs, gehandhaafd blijven.

Bij de start van een verloftraject, wordt de tbs-gestelde geïntroduceerd in het casuïstiekoverleg door het fpc dan wel door de reclassering in het geval van een tbs-gestelde met voorwaarden. Het fpc/de reclassering licht kort de casus toe (beperkte delictachtergrond en behandeling, uitgebreider de voorwaarden verbonden aan het verlof).

Tijdens elk casuïstiekoverleg wordt een mondelinge terugkoppeling gegeven van de acties die kliniek en reclassering (en in sommige gevallen het Openbaar Ministerie) hebben ondernomen op basis van de bespreking van een casus in het overleg. De aard van deze acties verschilt en is afhankelijk van de casus. De actie wordt in het overleg niet ter discussie gesteld. In hoeveel gevallen informatie van de ene organisatie (bijvoorbeeld de politie) leidt tot actie van de andere organisatie (bijvoorbeeld het fpc) wordt niet geregistreerd.

De regie en het voorzitterschap van het casuïstiekoverleg berusten bij een onafhankelijke voorzitter. Door de voorzitter van de regiegroep (burgemeester van Enschede) is een collega-burgemeester gevraagd het voorzitterschap van het casuïstiekoverleg in te vullen. Overwegingen bij deze keuze waren de goede band die beide bestuurders hebben, bekendheid met de context waarbinnen een burgemeester werkzaam is en de persoonlijke kwaliteiten van de voorzitter. Er zijn geen afspraken gemaakt over de rol van deze onafhankelijke voorzitter in de informatievoorziening naar de burgemeester toe over tbs-gestelden. Dit is een rol die – volgens het projectplan – bij de politie ligt en in het ene geval waarbij dit speelde ook door de politie zodanig is ingevuld.

Wel zou de onafhankelijke voorzitter van het casuïstiekoverleg een signalerende rol richting de burgemeester van Enschede hebben indien de informatie-uitwisseling in het casuïstiekoverleg niet 'loopt'. Omdat dit echter niet het geval is geweest, is dit niet aan de orde geweest.

De voorzitter van het casuïstiekoverleg heeft deelgenomen aan de regiegroep in 2008 en de leden van de regiegroep geïnformeerd over het verloop van het overleg.

Informatievoorziening burgemeester

Tussentijds is bij één incident de (loco-)burgemeester geïnformeerd door de politie. In preventieve zin (dus voor een incident) is geen informatie uitgewisseld. Vooraf of tijdens de pilot zijn geen afspraken gemaakt over de definitie van een incident. De burgemeester geeft aan te vertrouwen op het professioneel oordeel van de politie inzake de informatie die voor hem van belang is. De politie (korpschef Enschede) geeft aan zelfstandig te beoordelen in welke gevallen informatievoorziening aan de burgemeester noodzakelijk is. Hierbij worden impliciete criteria gehanteerd zoals de maatschappelijke (o.a. openbare orde en veiligheid) en politieke impact en gevoeligheid.

Rol gemeente

Vanuit de gemeente is geen informatie richting het casuïstiekoverleg gegaan. Wel is er gedurende de pilot door de projectleider en de gemeente een check geweest in hoeverre er tbs-gestelden voorkwamen in de gemeentelijke naw-bestanden. Dat was één keer het geval. Uit het systeem dat de gemeente daarvoor hanteert (VIS2) kon geen inhoudelijke informatie gehaald worden, maar kon wel worden nagegaan welke ambtenaar daarbij betrokken was. Overigens was deze informatie ook reeds via de wijkagent bekend.

Het is de vraag op welke wijze informatie vanuit de gemeente de deelnemers van ZOET kan bereiken. In het projectplan is aangegeven dat signalen van de gemeente (bijvoorbeeld van een wijkzorgteam, zorgadviesteams en de stadsdelen) aan het projectteam kunnen worden doorgegeven. De deelnemers aan de verschillende gemeentelijke overlegsgremia weten echter niet of personen die besproken worden mogelijk tbs-gestelden zijn. Zij zijn dus ook niet in staat om te beoordelen of informatie waarover zij beschikken relevant is voor de deelnemers aan ZOET. Binnen de ambtelijke organisatie van de gemeente is geen informatiestructuur aanwezig die het brengen van informatie naar ZOET ondersteunt. Het is overigens vanuit andere overwegingen (met name privacy) de vraag of het breder bekendmaken van de gegevens van de tbs-gestelden woonachtig in gemeente Enschede gewenst is.

Werkwijze en structuur

Bij de feitelijke uitvoering van de pilot speelt een aantal elementen een centrale rol. Dit zijn:

- de regiegroep;
- het casuïstiekoverleg;
- kennismaking tussen tbs-gestelde en wijkagent bij uitstroom van de Wiem;
- het vlaggen van tbs-gestelden in het bedrijfsprocessensysteem (BPS) en de informatie aanwezig in VIADESK.

Regiegroep

De regiegroep is voorafgaand aan de pilot één keer bij elkaar geweest en gedurende uitvoering van de pilot in 2008 één keer. Een laatste overleg in december 2008 is wegens ziekte doorgeschoven naar begin 2009. Tijdens de bijeenkomst in 2008 zijn besproken: de voortgang van het casuïstiekoverleg en de voortgang van VIADESK. Daarnaast is met de aanwezige vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie gesproken over de leerervaringen van het schietincident in Enschede, de uitvoering van de motie Joldersma alsmede de evaluatie van de pilot.

Casuïstiekoverleg

Het casuïstiekoverleg heeft in 2008 acht keer plaatsgevonden. Dit is vier keer minder dan de beoogde 12 keer (afgesproken frequentie van één keer per maand). Redenen hiervoor waren o.a. de vakantieperiodes. In het projectplan is aangegeven dat iedere organisatie een vertegenwoordiger afvaardigt naar het casuïstiekoverleg die beschikt over de benodigde inhoudelijke kennis van de tbs-gestelden op de lijst. Uitgangspunt is dat er vaste personen deelnemen aan het overleg, waarbij tevens voor vaste vervanging is gezorgd.

Zowel het OM als het fpc hebben twee van de acht keer verstek laten gaan. Gedurende uitvoering van de pilot zijn vanuit het fpc – vanwege personele wisselingen – verschillende vertegenwoordigers afgevaardigd naar het casuïstiekoverleg. Vanaf de zomerperiode is er één vaste vertegenwoordiger vanuit het fpc aanwezig. De personele wisselingen binnen het fpc, hebben geleid tot een betere betrokkenheid vanuit het fpc bij de pilot, doordat er uiteindelijk een vertegenwoordiger aan het overleg deelnam met meer parate kennis van de tbs-gestelden die besproken werden in het casuïstiekoverleg.

In ieder casuïstiekoverleg wordt de – door de projectleider geactualiseerde – lijst met tbs-gestelden volledig doorgelopen. Deelnemers kunnen vooraf of tijdens het overleg aangeven welke casus zij nader willen bespreken. Standaard worden mutaties op de lijst besproken (bijvoorbeeld wijzigingen in de voorwaarden, nieuwe tbs-gestelden, beëindiging maatregel et cetera). Per casuïstiekoverleg worden circa 2 tot 3 casus uitvoeriger besproken. Het betreft dan voor een deel mutaties op de lijst, casus naar aanleiding van signalen van de politie en casus voorgedragen vanuit het fpc. Er zijn geen criteria vastgelegd op basis waarvan een casus uitvoeriger wordt besproken.

Tijdens het casuïstiekoverleg worden ook de tbs-gestelden besproken die op het punt staan zich vanuit het fpc te vestigen in een (zelfstandige of begeleide) woning in Enschede. Er zijn in het casuïstiekoverleg afspraken gemaakt over de kennismaking van de wijkagent met deze tbs-gestelde.

Kennismaking wijkagent bij uitstroom uit de Wiem (beveiligde resocialisatieafdeling van het fpc in het centrum van Enschede)

De werkwijze tijdens dit kennismakingsgesprek is vastgelegd in een protocol "Kennismaking wijkagent bij uitstroom uit de Wiem." Dit protocol is gedurende de pilot vastgesteld en daarna zijn de kennismakingsgesprekken feitelijk gestart. Er hebben vijf kennismakingsgesprekken plaatsgevonden. Hiermee zijn nog niet alle tbs-gestelden die voor een kennismakingsgesprek in aanmerking komen ook daadwerkelijk gesproken.

Vlaggen tbs-gestelde en VIADESK

Halverwege de pilot is afgesproken, op verzoek van het OM, dat tbs-gestelden bij wie de maatregel door de rechtbank beëindigd is, toch gevlagd kunnen worden in het BPS. Ook is afgesproken tbs-gestelden te vlaggen die met onbegeleid verlof gaan (en daarmee buiten de afbakening van ZOET vallen). Overweging hierbij is dat de politie dan signalen kan afgeven die voor het fpc in het kader van de resocialisatie relevant zijn. Het vlaggen van tbs-gestelden die met onbegeleid verlof gaan in 2008 is nog niet gebeurd. Het fpc heeft de hiervoor benodigde informatie niet aangeleverd.

De bedoeling was dat alle betrokkenen bij het casuïstiekoverleg de eigen mutaties bij zou houden, maar dit gebeurt in de praktijk vooral door de politie. Deelnemers ontvangen tussentijds een signaal dat een mutatie heeft plaatsgevonden. Het systeem is pas na de zomer (19 september) operationeel geworden en toen volledig gevuld.

Van de tbs-gestelden die daarna in pilot zijn besproken zijn nog niet alle gegevens volledig ingevuld, nog niet alle benodigde informatie is ingevoerd/aangeleverd door het fpc. Het gebruik van VIADESK is daarmee nog beperkt.

Privacy

In het projectplan ZOET is opgenomen dat er ten behoeve van de privacyaspecten een convenant wordt opgesteld. Geconstateerd wordt dat begin 2009 dit privacyconvenant nog niet is opgesteld. Het opstellen van het convenant heeft niet de hoogste prioriteit gehad in de pilot.

In de praktijk geven de deelnemers van het casuïstiekoverleg aan de privacyregels van hun eigen organisatie te hanteren die zijn opgesteld binnen de kaders van wet- en regelgeving. Volgens de deelnemers aan het casuïstiekoverleg zitten hier in de praktijk geen grote verschillen tussen. Deze werkwijze leidt volgens de deelnemers aan het casuïstiekoverleg niet tot belemmeringen voor een effectieve uitwisseling van informatie.

Er is wel geconstateerd dat het uitwisselen van (recente) foto's van tbs-gestelden een toegevoegde waarde zou hebben. Dit gebeurt nu niet vanwege de privacyregels van het fpc en reclassering. Vanuit het Openbaar Ministerie wordt aangegeven dat ook bij het verder vastleggen van gegevens van tbs-gestelden in VIADESK privacyoverwegingen een rol zouden kunnen gaan spelen.

5.4 Ervaringen met ZOET

Om een beeld te krijgen van de ervaringen van alle betrokkenen met ZOET zijn interviews gehouden met de leden van de regiegroep en het casuïstiekoverleg, verslagen van de overleggen gelezen en is één casuïstiekoverleg bijgewoond. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de voordelen die betrokkenen zien van de werkwijze in ZOET, de nadelen, de factoren die ZOET tot een succes hebben gemaakt en de ontwikkel- en discussiepunten binnen de pilot volgens betrokkenen. Deze paragraaf rondt af met een korte terug- en vooruitblik op de ervaringen van de burgemeester met de pilot ZOET.

Voordelen

Alle betrokkenen – zowel vanuit de regiegroep als het casuïstiekoverleg – zijn positief over de pilot ZOET. De werkwijze in ZOET heeft volgens hen daadwerkelijk een bijdrage geleverd aan de voor het project geformuleerde doelstelling. Opvallend bij deze positieve beoordeling van ZOET is dat 'harde' gegevens hiervoor ontbreken. In hoeverre het structureel uitwisselen van informatie bijdraagt aan de openbare orde en veiligheid en het resocialisatieproces is niet bekend. Blijkbaar hebben alle geïnterviewden het gevoel dat de betere informatie-uitwisseling positieve effecten heeft op de openbare orde en veiligheid en het resocialisatieproces.

Belangrijkste inhoudelijke meerwaarde van de werkwijze in ZOET is volgens geïnterviewden dat signalen die de politie op straat opvangt over tbs-gestelden, gemeld worden aan het fpc en/of reclassering. Het zicht op tbs-gestelden verbetert daarmee en deze signalen worden meegenomen in de behandeling van de tbs-gestelden. Hoe vaak informatie vanuit de politie heeft geleid tot een wijziging in het resocialisatieplan wordt echter niet geregistreerd.

Bij de incidenten die zich in 2008 met tbs-gestelden hebben voorgedaan en die tot contact tussen politie en kliniek / reclassering hebben geleid, geven betrokken partijen aan dat de informatie-uitwisseling eenvoudiger en laagdrempeliger is geworden. Doordat de politie weet dat de betrokkene bij een incident een tbs-gestelde is, wordt het fpc / de reclassering altijd gewaarschuwd. In 2008 hebben zich acht incidenten voorgedaan en in vijf gevallen was de politie direct betrokken.

De vraag of ook zonder ZOET deze informatie tussen politie en het fpc / de reclassering uitgewisseld zou zijn geweest, is door de betrokkenen niet met zekerheid te beantwoorden. De politie geeft aan dat door de komst van ZOET informatie over incidenten met tbs-gestelden altijd en sneller wordt uitgewisseld met het fpc en/of reclassering. Het fpc, reclassering en Openbaar Ministerie hadden voorafgaand aan de pilot vanuit ieders verantwoordelijkheid al regelmatig functioneel contact⁴⁵. Maar de gestructureerde, casegebonden informatie-uitwisseling met betrokkenheid van de politie wordt door alle partijen als zeer positief ervaren.

Door de deelnemers wordt geconstateerd dat gedurende de uitvoering van de pilot partijen niet in elkaars formele rollen en bevoegdheden zijn getreden. Met name het casuïstiekoverleg heeft volgens betrokkenen wel geleid tot een beter inzicht in elkaars taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Daarnaast is door het frequente overleg inzicht ontstaan in de afwegingen die elke partij maakt bij het invullen van de eigen verantwoordelijkheid richting de tbs-gestelde.

Het regelmatige contact van de professionals heeft daarnaast – volgens betrokkenen – de volgende voordelen:

- organisaties en personen leren elkaar kennen waardoor contacten in de praktijk makkelijker worden gelegd om informatie te geven of te vragen;
- er ontstaat inzicht in en begrip voor elkaars afwegingen, wat leidt tot een beter samenwerking in de praktijk;
- er ontstaat inzicht in elkaars taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden wat leidt tot een betere afstemming.

Deze effecten versoepelen de samenwerking en de informatie-uitwisseling, aldus geïnterviewden.

Nadelen

Aan alle betrokkenen is gevraagd welke nadelen aan de werkwijze van de pilot ZOET zitten. Geen van de deelnemers heeft nadelen aan de werkwijze in ZOET ervaren. Wel zijn enkele onderwerpen genoemd die kunnen bijdragen aan een verdere verbetering van de kwaliteit van het overleg (zie ontwikkelpunten).

Succesfactoren

Bij het in beeld brengen van de factoren die het succes van ZOET bepalen, is een onderscheid te maken in succesfactoren bij de start van de pilot ZOET en gedurende de pilotfase zelf.

Start van de pilot

Er is een vijftal succesfactoren te benoemen die een rol speelden bij de start van de pilot:

⁴⁵ De reclasseringsorganisaties hebben tweewekelijks onderling overleg over alle tbs-gestelden in de regio, Reclassering en fpc stemmen af door middel van contactfunctionarissen en fpt en reclassering en OM treffen elkaar in het arrondissementaal reclasseringsoverleg tbs.

- sense of urgency: de aanleiding voor de pilot was een ernstig incident in Enschede dat tot veel maatschappelijke en politieke commotie heeft geleid. Vanuit verschillende kanten van de samenleving werd sterk aangedrongen op onmiddellijke interventie;
- onmiddellijke betrokkenheid van alle verantwoordelijke partijen: in de driehoek (politie, burgemeester en Openbaar Ministerie) – die direct na het incident bijeen is gekomen – is de lijn uitgezet om het incident aan te grijpen om tot een verbetering van de toezichtstructuur te komen. Fpc Oldenkotte is direct betrokken bij dit overleg en is gaan participeren in het overlegstructuur die na het incident is ontstaan. Dit droeg bij aan de basis die werd gelegd onder de samenwerking en de vorming van een gemeenschappelijke visie op het doel en de werkwijze in de pilot;
- heldere doelstelling: het incident zelf illustreerde de noodzaak tot een betere informatie-uitwisseling tussen partijen. Duidelijk werd dat de burgemeester en de politie geen zicht hadden op tbs-gestelden die op verlof waren in Enschede. Alle betrokken partijen waren het er over eens dat het toezicht op tbs-gestelden verbeterd kon worden als ze elkaar zouden gaan informeren;
- aansluiten bij goede praktijken: Bij de opzet van ZOET is gekozen voor een aanpak die vergelijkbaar is met de veelplegersaanpak in Enschede. Een persoonsgerichte multidisciplinaire aanpak waar zowel politie, gemeente als het Openbaar Ministerie goede ervaringen mee hadden. Door aan te sluiten bij deze goede praktijk, ontstonden heldere aanknopingspunten voor de aanpak en ontstond vertrouwen dat de gekozen aanpak kon werken;
- sterk projectmanagement: vanwege de prioriteit die burgemeester en (top)management aan ZOET gaven, is er een sterke projectleider aangewezen, die het projectplan is gaan schrijven en de capaciteiten had op te treden als geloofwaardige trekker van het project.

Uitvoering pilot

Uiteraard spelen bovengenoemde succesfactoren ook in de uitvoering van ZOET een rol. Alle deelnemers in het casuïstiekoverleg kennen de aanleiding voor ZOET en weten dat ZOET in hun eigen organisatie een hoge prioriteit heeft. Het casuïstiekoverleg is daarmee geen vrijblijvend overlegplatform, maar deelnemers zijn echt gericht op het uitwisselen van informatie die relevant is voor andere partijen met als doel incidenten met tbs-gestelden op verlof in Enschede zoveel mogelijk te voorkomen.

Daarnaast zijn in de uitvoering van de pilot ZOET de volgende succesfactoren te onderkennen:

- geen grensgevechten: de keuze om te werken vanuit de eigen taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden leidt niet tot belemmeringen in de informatie-uitwisseling en voorkomt – volgens de deelnemers – discussies over competenties en verantwoordelijkheden;
- houding gericht op samenwerking: de deelnemers in het casuïstiekoverleg hebben een open houding naar elkaar, zijn erop gericht om elkaars standpunten te begrijpen en treden niet in elkaars domein;
- persoonlijke competenties projectleider en voorzitter casuïstiekoverleg: de kwaliteit van de projectleider (secur, gedreven, enthousiast) en het verbindende vermogen van de voorzitter van het casuïstiekoverleg worden door alle deelnemers als belangrijke succesfactor genoemd.

Ontwikkelpunten

Met de ervaring van één jaar ZOET achter de rug geven de deelnemers aan op twee punten een verdere inhoudelijke ontwikkeling van ZOET te zien, te weten:

- een meer toegespitst VIADESK: VIADESK is ontwikkeld voor de veelplegersaanpak en gedurende pilotperiode is ervoor gekozen om het systeem niet compleet aan te passen maar een proefversie te hanteren;
- signaleringsinstrument voor politie: de vertaling van de informatie die het fpc en de reclassering heeft over een tbs-gestelde naar relevante informatie voor de politie. Deze informatieoverdracht gebeurt in de praktijk nu via een gesprek tussen kliniek, wijkagent en tbs-gestelde. Echter, deze informatie-uitwisseling zou verder ondersteund kunnen worden door per tbs-gestelde een beknopt signaleringsrapport op te stellen, waardoor een wijkagent eventuele signalen die een tbs-gestelde afgeeft beter kan beoordelen⁴⁶.

Discussiepunten

Er is volgens betrokkenen maar een beperkt aantal discussiepunten ten aanzien van de opzet en uitvoering van ZOET:

- voorzittersrol casuïstiekoverleg;
- positie regiegroep;
- afbakening van de doelgroep en de geografische dekking.

Voorzittersrol casuïstiekoverleg

Een aantal van de deelnemers aan het casuïstiekoverleg geeft aan de kwaliteiten van de voorzitter (burgemeester van een gemeente) hoog te waarderen, maar kan zich voorstellen dat nu de pilot draait, de voorzittersrol op een lager, mogelijk ambtelijk niveau wordt ingevuld. Onafhankelijkheid, verbindend vermogen en gezag worden als belangrijkste kwaliteitscriteria genoemd. De burgemeester van Enschede echter, geeft de voorkeur aan een collega-bestuurder als voorzitter van het casuïstiekoverleg vanwege zijn kennis van de politieke en bestuurlijke context waarin de burgemeester werkt en de kwaliteiten van deze collega-bestuurder. Deze kennis en ervaring zou de voorzitter faciliteren bij het maken van inschatting van relevantie voor de verantwoordelijke burgemeester, aldus de burgemeester van Enschede.

Positie van de regiegroep

Een tweede discussiepoint is de positie van de regiegroep. Alhoewel iedereen de taak en rol van de regiegroep onderschrijft kunnen betrokkenen zich goed voorstellen dat deze vorm van overleg ook in een andere vorm kan plaatsvinden. Bijvoorbeeld door eens in het halfjaar de driehoek uit te breiden met een vertegenwoordiger van het fpc en de reclassering. Dit heeft als voordeel dat geen aparte overlegstructuur hoeft te worden opgetuigd, maar aangesloten kan worden bij het overleg tussen gemeente, politie en Openbaar Ministerie dat reeds bestaat.

Afbakening van de doelgroep en de geografische dekking

De belangrijkste discussie die – volgens betrokkenen – gaat spelen na afloop van de pilot is die van de afbakening van ZOET. Zonder hierover reeds eensluidende standpunten te hebben, geven de betrokken partijen aan te willen kijken naar de afbakening van de doelgroep en die van het gebied.

Ten aanzien van de *doelgroep* zou het volgens betrokkenen waardevol kunnen zijn om te kijken of deze uitgebreid kan worden naar andere groepen. Veelgenoemd zijn zedendelinquenten, PIJ-gestelden⁴⁷ en ex tbs-gestelden⁴⁸.

⁴⁶ In het casuïstiekoverleg is afgesproken om in januari 2009 een bijeenkomst te beleggen tussen kliniek en wijkagenten om laatstgenoemde nog beter te informeren over deze risicofactoren.

⁴⁷ Plaatsing in een Inrichting voor Jeugdigen.

⁴⁸ De juridische titel voor het toezicht op deze groep is verschillend dan wel ontbreekt (ex tbs-gestelden).

Argumenten hiervoor zijn de recidivekans en de mogelijke maatschappelijke impact van een incident door een persoon uit een van deze groepen.

De betrokken partijen geven aan dat de 'caseload' van het casuïstiekoverleg hierdoor groter wordt, maar men verwacht dat dit nog behapbaar blijft. Een aantal van circa 100 casus wordt vaak genoemd als natuurlijke grens voor een dergelijk overleg. Dit aantal is gebaseerd op de ervaring met de veelplegersaanpak. Hierbij wordt opgemerkt dat gedurende het pilotjaar er voor gekozen is om ook tbs-gestelden op onbegeleid verlof en ex tbs-gestelden te vlaggen in het politiesysteem. De juridische basis voor het vlaggen van de tbs-gestelden waarbij de maatregel is beëindigd, is onduidelijk.

Meer discussie is er over een eventuele *regionale uitbreiding* van ZOET. Alle partijen geven aan dat een regionale uitbreiding vanuit het perspectief van het verbeteren van het toezicht op tbs-gestelden nuttig kan zijn. Tbs-gestelden resocialiseren immers niet alleen in Enschede, maar ook in omliggende plaatsen. Als mogelijke schaal wordt de politieregio Twente genoemd, maar ook die van de veiligheidshuizen (worden gecentraliseerd op drie plekken in de regio). Een punt dat speelt bij een mogelijke opschaling is de wijze waarop de informatievoorziening aan de burgemeester wordt vormgegeven. Indien het toekomstig werkgebied van ZOET meerdere gemeenten en daarmee meerdere burgemeesters omvat, dan dient dit vraagstuk expliciet beantwoord te worden.

In het zoeken naar een optimale schaalgrootte voor ZOET speelt volgens betrokkenen nog een ander punt. Bij schaalvergroting bestaat het risico dat de afstand tussen de tbs-gestelden waarover gesproken wordt en de professionals die dat doen te groot wordt. De professionals moeten immers meerdere tbs-gestelden (en mogelijk in de toekomst ook ander doelgroepen) gaan overzien. Als richtsnoer voor een zinvolle informatie-uitwisseling volgens het model van ZOET noemen de geïnterviewden dat er maximaal één laag tussen de tbs-gestelden en de vertegenwoordiger in het casuïstiekoverleg zit. Dit is nu bijvoorbeeld bij de politie en reclassering het geval. De wijkagenten zitten niet aan tafel, maar de teamchef binnenstad waarin de Wiem ligt. De vertegenwoordiger van de reclassering spreekt mede namens haar collega's van de andere reclasseringsorganisaties – die de tbs-gestelden kennen – waarmee zij frequent afstemmingsoverleg heeft. Het hoofd behandeling van het fpc heeft via haar sociotherapeuten goed zicht op 'haar' tbs-gestelden en verkrijgt via haar collega-hoofden behandeling informatie over de andere tbs-gestelden die in ZOET worden besproken.

Informatievoorziening aan de burgemeester

De burgemeester geeft aan zeer tevreden te zijn over de pilot. De werkwijze in het casuïstiekoverleg vervult op twee manieren in zijn informatiebehoefte. Het casuïstiekoverleg biedt, ten eerste, voldoende garanties voor een adequate informatievoorziening aan de burgemeester via de betrokkenheid van de politie. Ten tweede biedt deze structuur garanties dat noodzakelijke informatie over tbs-gestelden tijdig wordt gedeeld tussen partijen. Directe aanwezigheid van (een vertegenwoordiger van) de gemeente is hiervoor volgens de burgemeester niet noodzakelijk gebleken.

De burgemeester geeft aan dat hij op deze wijze zijn regisseursrol op het gebied van openbare orde en veiligheid adequaat kan invullen. Niet door alles tot in detail te weten, maar door een structuur te creëren die de informatie-uitwisseling tussen de verantwoordelijke professionals faciliteert en hem informeert over zaken die van belang kunnen zijn voor de burgemeester.

De burgemeester geeft aan dat ZOET in zijn ogen daadwerkelijk een bijdrage heeft geleverd aan het verbeteren van het zicht op de tbs-gestelden in Enschede. Door het uitwisselen van informatie zijn de betrokken partijen beter in staat om hun eigen verantwoordelijkheid in te vullen, aldus de burgemeester.

Informatievoorziening aan de gemeente

Vanuit de gemeente is in 2008 geen informatie in het casuïstiekoverleg ingebracht. De deelnemers aan het casuïstiekoverleg zien geen inhoudelijke meerwaarde in aanwezigheid van de gemeente in het overleg. Zij verwachten niet dat de gemeente over aanvullende informatie beschikt die voor het casuïstiekoverleg van belang is. Wel geven zij aan dat aanwezigheid van de gemeente (als niet-justitiële partner) kan leiden tot een herziening van de informatie-uitwisseling vanuit hun organisatie omwille van privacyaspecten. Hierbij kan worden opgemerkt dat bijvoorbeeld bij de veelplegersaanpak door middel van convenanten afspraken gemaakt zijn inzake privacy tussen justitiële partners en gemeente⁴⁹.

5.5 Toetsing ZOET aan referentiekader

Teneinde tot een systematische beoordeling van ZOET te komen en een vergelijking met andere initiatieven mogelijk te maken, wordt ZOET getoetst aan de criteria zoals opgenomen in hoofdstuk 3.

5.5.1 Informatie-uitwisseling

De pilot ZOET is gericht op het uitwisselen van informatie tussen partijen. Het eerste deel van de toetsing van ZOET heeft dan ook betrekking op de wijze waarop de risico's worden beheerst die spelen bij het uitwisselen van informatie zoals beschreven in paragraaf 3.2.

- *Informatie-overload*: de eerste beperking die partijen in ZOET toepassen op de bij hun organisatie beschikbare informatie worden gevormd door de privacyreglementen van de eigen organisatie. Het tweede en belangrijkste mechanisme om informatie-overload te voorkomen is gelegen in het met elkaar verkennen welke informatie voor wie van belang is. Door hier gezamenlijk naar op zoek te gaan, wordt alleen die informatie gedeeld die ook voor een andere partij van belang is. Tot slot biedt de overlegvorm waarvoor binnen ZOET gekozen is, gelegenheid om te onderzoeken of informatie voldoende of te veel is en wordt begrepen door de partij die er iets mee moet.
- *Verlies van controle over het gebruik van informatie*: dit risico wordt binnen ZOET voorkomen door enerzijds gezamenlijk te verkennen welke informatie voor wie van belang is en deze informatie vervolgens door de informatie-eigenaar te laten duiden. Het gesprek hierover voorkomt mogelijke misinterpretatie. Daarnaast wordt in elk overleg terugkoppeling gedaan van acties die voortvloeien uit het delen van informatie. Hierdoor wordt een leercirkel geïntroduceerd voor alle deelnemers.
- *Informatieambigüiteit en over-interpretatie*: ook hiervoor geldt dat de gekozen overlegvorm in ZOET genoeg mogelijkheden biedt de interpretatie door de ontvangers van informatie te checken en eventueel bij te stellen wanneer dat nodig blijkt.
- *Ontijdige informatie*: het ontijdig delen van informatie (te vroeg, te laat) wordt in ZOET voorkomen doordat vastgesteld is op welke momenten informatie over tbs-gestelden voor het eerst wordt gedeeld (namelijk op het moment als hij of zij binnen de doelgroep van ZOET valt). Vervolgens wordt regelmatig gekeken of het nodig is om informatie uit te wisselen. Mocht dit tussentijds het geval zijn, dan heeft ZOET ervoor gezorgd dat mensen

⁴⁹ Bron: Modelconvenant Veelplegers, ministerie van Justitie, 2008.

elkaar kennen, de lijnen kort zijn en informatie dus snel op de juiste plaats terecht komt. Daarnaast is binnen de organisaties een structuur geschapen waarlangs informatie tijdig in het casuïstiekoverleg kan worden ingebracht en informatie uit het overleg de organisatie in kan worden gestuurd.

5.5.2 Ketensamenwerking

Binnen ZOET is er sprake van ketensamenwerking. De tweede set criteria voor toetsing van ZOET heeft betrekking op de effectiviteit van ketensamenwerking, zoals beschreven in paragraaf 3.3.

- *Er moet sprake zijn van een als gemeenschappelijk beschouwd doel of probleem:* dit is bij de deelnemers aan de pilot ZOET het geval. Iedereen is doordrongen van de ernst van het schietincident, dat de aanleiding vormde voor ZOET. Alle betrokken partijen zijn ervan overtuigd dat het uitwisselen van informatie leidt tot een beter toezicht op tbs-gestelden en daarmee bijdraagt aan het voorkomen van dergelijke incidenten.
- *Er moet sprake zijn van gedeelde visies en gemeenschappelijke waarden (cultuur) voor de aanpak waarbinnen de samenwerking tot stand kan komen.* Ook dit is het geval. De keuze binnen ZOET om te werken met een casuïstiekoverleg en regiegroep en uit te gaan van de eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden leidt tot een open en op samenwerking gerichte houding bij de betrokken partijen. Door de aanpak in een overleg met vaste deelnemers is wederzijds begrip en vertrouwen in de samenwerking ontstaan. Dit heeft er onder andere toe geleid dat de aanvankelijke twijfel van het fpc over de aanpak verdween.
- *De deelnemers moeten zich ervan bewust zijn dat zij van elkaar afhankelijk zijn* in het bereiken van de samenwerkingsdoelstellingen. Het casuïstiekoverleg maakt duidelijk dat de betrokken partijen over informatie beschikken die voor de anderen waardevol is. Ook gedurende het jaar waarin de pilot loopt, is gebleken dat er voordelen te behalen zijn voor partijen door gestructureerd informatie uit te wisselen.
- *De samenwerkingsbelangen en -doelen dienen de afzonderlijke organisaties voordelen op te leveren en/of nadelen op te heffen dan wel te verminderen.* Naarmate de samenwerking hogere voordelen oplevert, krijgt de samenwerking hogere prioriteit: alle betrokkenen ervaren dat zij hun taken beter kunnen uitvoeren door de samenwerking. Reclassering en kliniek krijgen door de samenwerking waardevolle informatie over het gedrag van de tbs-gestelde tijdens zijn of haar verlof waardoor zij beter toezicht kunnen houden. De politie kan haar signalerende functie beter waarmaken door de informatie die zij vanuit kliniek en/of reclassering krijgt.
- *De samenwerking mag niet te complex worden.* Dit betekent niet te veel deelnemers van verschillende aard en niveau en helder gedefinieerde doelstellingen en resultaten voor de samenwerking: Het aantal deelnemers aan het casuïstiekoverleg is beperkt en beschikt over informatie op hetzelfde niveau (te weten persoonsgerelateerde informatie). Deelnemers zijn vanuit hun functie persoonlijk bekend met (een deel van) de besproken tbs-gestelden.
- *De omgeving moet relatief stabiel zijn en kansen bieden.* Een onstabiele omgeving die weinig kansen biedt, brengt onzekerheid met zich mee waardoor de participanten zich minder snel aan vernieuwingen zullen wagen. De omgeving van ZOET is gedurende de pilot stabiel gebleven op een aantal personele wisselingen in het casuïstiekoverleg vanuit het fpc na. Vanuit de regiegroep is aangegeven dat het casuïstiekoverleg hoge prioriteit heeft. De verdere sturing op de pilot is aan de projectleider en de deelnemers aan het casuïstiekoverleg overgelaten. Gedurende de pilot heeft verder geen inmenging op inhoud of werkwijze van de pilot plaatsgevonden.

5.5.3 Informatievoorziening burgemeester

Ten slotte wordt gekeken op welke wijze in ZOET inhoud wordt gegeven aan een aantal aspecten die bij de informatievoorziening aan de burgemeester een rol spelen. Dit betreft:

- De burgemeester wordt *altijd* geïnformeerd bij incidenten die de openbare en orde en veiligheid kunnen verstoren.
- De burgemeester moet (ten minste) worden geïnformeerd over:
 - de *woon- en verblijfplaats* van tbs-gestelden binnen de gemeentegrenzen;
 - de locatie van de tbs-voorzieningen binnen de gemeentegrenzen.
- De *aard en de hoeveelheid* van de informatie moet zodanig zijn afgebakend dat deze een zinvolle bijdrage levert aan de verantwoordelijkheid van de burgemeester.
- De *wijze waarop de informatie onder de aandacht* moet worden gebracht bij de burgemeester moet aansluiten bij diens taken en verantwoordelijkheden.
- De *verantwoordelijkheid voor de informatievoorziening* moet helder, doelmatig en doeltreffend worden belegd.

In algemene zin kan worden gesteld dat over de informatievoorziening aan de burgemeester in ZOET weinig op papier is vastgelegd. Er wordt gewerkt op basis van een vertrouwen in het professioneel oordeel van de betrokken partijen, meer specifiek de politie en de voorzitter van het casuïstiekoverleg.

De politie informeert de burgemeester bij incidenten met tbs-gestelden die de openbare orde en veiligheid kunnen verstoren. In de pilot is dit bij één incident gebeurd. Betrokkenen geven aan dat ook los van de pilot de informatie over dit incident versterkt zou worden aan de burgemeester. In preventieve zin (dus vóór een incident) is geen informatie uitgewisseld met de burgemeester. Doordat de tbs-gestelden worden gevraagd in BPS weet de politie (nu sneller) dat het bij een incident om een tbs-gestelde gaat en neemt dit mee bij de beoordeling of de burgemeester geïnformeerd moet worden.

De burgemeester wordt niet geïnformeerd over de woon- en verblijfplaats van tbs-gestelden in Enschede. Hij is wel bekend met de locatie van de beveiligde resocialisatieafdeling van het fpc in het centrum van Enschede (de Wiem). De burgemeester vult zijn verantwoordelijkheid onder meer in door een overlegstructuur in te richten waarin de professionals met elkaar over de tbs-gestelden overleggen. Om de kwaliteit van het overleg te waarborgen heeft hij een collega-bestuurder als voorzitter van dit overleg aangewezen.

De opzet en structuur van ZOET voldoet daarmee aan de informatiebehoefte van de burgemeester van Enschede. Deze richt zich niet op individuele tbs-gestelden, maar op de borging van een goede informatie-uitwisseling tussen de bij het toezicht op tbs-gestelden betrokken professionals.

6 Informatiebehoefte burgemeester

In de door Kamerlid F. Joldersma ingediende motie wordt de regering gevraagd *te bevorderen dat de tbs-klinieken altijd de burgemeester informeren over tbs'ers en tbs-voorzieningen in de gemeente*. In de overwegingen van de motie Joldersma wordt een suggestie gedaan voor de aard en hoeveelheid van de informatie:

"Overwegende, dat het wenselijk is dat de burgemeester op de hoogte is van de woon- en verblijfplaats van tbs'ers in zijn gemeente. Overwegende, dat het wenselijk is dat de gemeente op de hoogte is van tbs-voorzieningen in de gemeente."

In een beperkt aantal gesprekken met burgemeesters (zie bijlage 4) is gesproken over de informatiebehoefte die zij hebben ten aanzien van tbs-gestelden. Deze gesprekken hebben geen eenduidig beeld over deze informatiebehoefte opgeleverd. De informatiebehoefte van de burgemeester lijkt afhankelijk van de opvatting die hij of zij heeft ten aanzien van de rol van de burgemeester op het gebied van openbare orde en veiligheid.

Op basis van de verkennende gesprekken lijken grofweg twee varianten in rolopvatting te onderscheiden: burgemeesters die een actieve rol willen spelen ten aanzien van tbs-gestelden en burgemeesters die terughoudend zijn ten aanzien van de bestuurlijke betrokkenheid bij tbs-gestelden. Naast deze verschillende bestuurlijke posities met betrekking tot de rol van de burgemeester richting tbs-gestelden is er ook een tweetal overeenkomsten:

- De geïnterviewde burgemeesters geven aan geïnformeerd te willen worden bij een incident met tbs-gestelden dat consequenties voor de openbare orde en veiligheid heeft. Hierover hebben zij al afspraken gemaakt met de politie. Hierbij wordt opgemerkt dat er verschillende opvattingen zijn – mede afhankelijk van bijvoorbeeld de grootte van de gemeente - over wat een incident met gevolgen voor de openbare orde en veiligheid is. Dit varieert van een tbs-gestelde die op een 'verdachte' locatie wordt gesignaleerd tot incidenten met een geweldscomponent. Eén van de geïnterviewde bestuurders was burgemeester van een gemeente met een fpc binnen haar gemeentegrenzen en gaf aan (informele) afspraken te hebben gemaakt met de directeur van het fpc over de informatievoorziening bij incidenten. In hoeverre dit ook bij andere gemeente met een fpc binnen hun grenzen het geval is, is niet onderzocht.
- De geïnterviewde burgemeesters geven aan het logisch te vinden dat de bij het toezicht op tbs-gestelden professionals met elkaar overleggen en informatie uitwisselen. De ketensamenwerking ten aanzien van het toezicht op tbs-gestelden wordt toegejuicht.

Over de bij deze ketensamenwerking betrokken partijen, de intensiteit daarvan en de vorm waarin dit plaats zou moeten vinden bestaat geen eenduidig beeld. Ook verschillen zij in opvatting over de rol van de burgemeester daarbij (van actief het overleg entameren en volgen tot geen enkele bemoeienis) en de rol van de gemeente in het toezicht op tbs-gestelden.

Hiermee worden ook de belangrijkste verschillen tussen de geïnterviewde burgemeesters geraakt. Geconcludeerd wordt dat er burgemeesters zijn die vinden dat de huidige toedeling van taken en verantwoordelijkheden rondom het toezicht op tbs-gestelden voldoet. Zij ziet geen aanleiding om daar vanuit bestuurlijke dan wel gemeentelijke rol actief in te gaan participeren.

Hierbij veronderstellen zij wel dat over het toezicht op tbs-gestelden op verlof in hun gemeente afspraken gemaakt worden tussen fpc/reclassering en politie. Uitgangspunt daarbij is dat de politie weet welke tbs-gestelden op verlof zijn in de gemeente. Er bestaat geen duidelijk beeld over de vraag op welke wijze dit het beste gerealiseerd kan worden en wie hiervoor verantwoordelijk zou moeten zijn.

Aan het andere uiterste van het spectrum bevinden zich burgemeesters die van iedere tbs-gestelde op verlof in hun gemeente alle informatie willen ontvangen (aard delict, maatregel, voorwaarde et cetera). Zij willen zelf kunnen beoordelen of zij vanuit hun verantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid aanvullende maatregelen moeten treffen. Genoemd worden onder andere straatverboden/gebiedsontzeggingen, extra actief toezicht vanuit politie, inschakeling maatschappelijk werk/lokale zorgstructuren. Zij worden bij deze informatievoorziening en het eventueel treffen van aanvullende maatregelen ondersteund door de politie en de ambtenaar openbare orde en veiligheid. Eventuele privacyaspecten kunnen volgens de mening van deze burgemeesters door middel van een convenant worden opgelost.

Er lijken dus overeenkomsten, maar ook grote verschillen in de informatiebehoefte van de burgemeester te bestaan. Deze zijn mogelijk deels te verklaren vanuit de omvang van de gemeente, de ervaring met tbs-gestelden, de relatie met het fpc (indien aanwezig binnen de gemeente), het lokale politieke en maatschappelijke klimaat, maar hebben ook te maken met de rolopvatting van de burgemeester over zijn taak op het gebied van de openbare orde en veiligheid.

Ten slotte is het de onderzoekers - in het beperkt aantal gesprekken met burgemeesters – opgevallen, dat er niet bij alle burgemeesters een helder beeld lijkt te bestaan over de wijze waarop de taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot het verlof van tbs-gestelden is geregeld en welke afwegingen fpc/reclassering hanteren bij het al dan niet toekennen van verlof. Deze relatieve onbekendheid met de tbs-structuur kan naar de mening van de onderzoekers bijdragen aan de verschillen tussen de burgemeesters ten aanzien van hun rol met betrekking tot het toezicht op tbs-gestelden.

7 Vergelijking ZOET – fpt convenanten

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een vergelijking gemaakt tussen ZOET en twee andere initiatieven waarbij verschillende ketenpartners informatie uitwisselen en afstemmen m.b.t. tbs-gestelden. Achtereenvolgens wordt ingegaan op het forensisch psychiatrisch toezicht (fpt) en de convenanten die zijn gesloten tussen de reclasseringsorganisaties en de politie.

In de vergelijking wordt ingegaan op de volgende vraag:

Hoe verhoudt de wijze van informatie-uitwisseling zoals vormgegeven in de pilot ZOET zich met andere (voorgenomen) vormen van informatie-uitwisseling over tbs-gestelden in het kader van (onder meer) toezicht?

Om deze vraag te beantwoorden worden de doelstelling, de doelgroep die valt onder het initiatief, de betrokken partijen en de werkwijze vergeleken. Daarnaast wordt beschreven in hoeverre binnen de overige initiatieven (fpt en de convenanten) voorzieningen zijn getroffen om de burgemeesters te informeren over tbs-gestelden.

7.2 Vergelijking ZOET - fpt

Fpt: een beknopte beschrijving

In 2006 deed de tijdelijke commissie onderzoek TBS, de commissie Visser, 17 aanbevelingen over de verbetering van het tbs-stelsel. Op 16 juni 2006 heeft de Minister van Justitie het kabinetsstandpunt⁵⁰ op het rapport⁵¹ van de commissie Visser, aan de Tweede Kamer aangeboden. Het kabinetsstandpunt is nader uitgewerkt in een plan van aanpak⁵².

Eén van de maatregelen in het plan van aanpak ziet toe op het verbeteren van het toezicht op tbs-gestelden tijdens het proefverlof en de voorwaardelijke beëindiging van de tbs. De commissie Visser heeft aangegeven dat de expertise en intensiteit van de reclassering vaak niet toereikend is om toezicht te kunnen houden op de tbs-gestelde. Het toezicht moet daarom een gezamenlijk traject worden van forensisch psychiatrische centra en reclasseringsorganisaties. Dit wordt aangeduid als het forensisch psychiatrisch toezicht⁵³.

Het doel van fpt is:

"Het realiseren van een effectief, beter en meer verantwoord toezicht op en de resocialisatie van tbs-gestelden met bevel tot verpleging. Dit doel zal worden bereikt door de implementatie van een specifiek op forensisch psychiatrische expertise gericht toezicht dat door fpc's en

⁵⁰ Parlementair onderzoek TBS, brief minister met de kabinetsreactie op de hoofdlijnen van het rapport, Tweede Kamer 2005-2006, 30 250 nr. 9.

⁵¹ Parlementair onderzoek TBS, rapport 'TBS, vandaag over gisteren en morgen', Tweede Kamer, 2005-2006, 30250, nrs. 4-5.

⁵² Tweede Kamer: tenuitvoerlegging van de tbs-maatregel; brief minister met kabinetsstandpunt over het plan van aanpak tbs, Tweede Kamer 2006-2007, 29 452 en 30 250 nr.48.

⁵³ Ministerie van Justitie, projectgroep FPT, Plan van Aanpak, Implementatie forensisch psychiatrisch toezicht, 2008, blz. 3.

reclassering gezamenlijk wordt uitgevoerd op tbs-gestelden gedurende het gehele en gefaseerde uitstroomtraject. Dit zal moeten leiden tot minder recidive door (ex-) tbs-gestelden zowel tijdens als na afloop van het toezicht. Hierdoor zal aan een veiligere samenleving worden bijgedragen⁵⁴."

Belangrijk onderdeel van het fpt is een intensivering van de samenwerking tussen fpc's en de reclassering tijdens het resocialisatieproces van de tbs-gestelde. Deze geïntensiveerde samenwerking moet leiden tot meer intensief gebruik van forensisch psychiatrische expertise aanwezig bij de fpc's, multidisciplinair toezicht⁵⁵ en tot meer continuïteit en geleidelijke afbouw van behandeling en resocialisatie⁵⁶.

De samenwerking is als volgt ontworpen⁵⁷. Per fpc wordt door de reclassering een contactfunctionaris aangewezen die optreedt als aanspreekpunt van de reclassering voor het fpc. Deze contactfunctionaris wordt betrokken bij de resocialisatie van een tbs-gestelde vanaf de fase voorafgaand aan het transmuraal verlot. Deze contactfunctionaris treedt op als adviseur tijdens behandelbesprekingen ter voorbereiding op en tijdens de verloten tot en met het transmuraal verlot. Het fpc is tijdens deze fase verantwoordelijk voor de uitvoering van het toezicht.

Bij voorbereiding van het proefverlot wordt de betrokkenheid van de reclassering verder geïntensiveerd. De contactfunctionaris trekt zich in deze fase terug en draagt taken over aan een vaste begeleider/taakspecialist tbs van de reclassering. Deze vaste begeleider geeft door middel van een maatregelrapport, direct input voor het proefverlotplan dat wordt opgesteld onder verantwoordelijkheid van het fpc.

Bij het ingaan van het proefverlot neemt de vaste begeleider van de reclassering het concrete toezicht en begeleiding over van het fpc. Het fpc is eindverantwoordelijk voor het toezicht. Het fpc en de reclassering zijn in deze fase samen verantwoordelijk. Voorheen was dit uitsluitend de reclassering. Het fpc blijft in deze fase betrokken bij de tbs-gestelden door overleg met de reclassering in de zogenaamde multidisciplinaire behandelplanbespreking. Wanneer het fpc daartoe aanleiding ziet, kan deze behandeling en crisisopname indiceren en uitvoeren.

In de fase van voorwaardelijke beëindiging, is de reclassering verantwoordelijk voor de uitvoering van het toezicht en rapporteert hierover aan het Openbaar Ministerie en de Dienst Justitiële Inrichtingen van het ministerie van Justitie. De rol van het fpc wordt bepaald in overleg met de reclassering. Wanneer is besloten dat het fpc een actieve rol moet blijven spelen in het toezicht op of de nazorg van de tbs-gestelde, is het fpc lid van het multidisciplinaire team. Is besloten dat het fpc geen actief lid hoeft te zijn, dan krijgt de contactpersoon van het fpc wel de stukken die in het multidisciplinaire team worden voorgelegd.

Tijdens deze fase kan het fpc een behandelinterventie of crisisopvang indiceren. Deze worden afgestemd met het OM en de reclassering.

Binnen het fpt behouden fpc's en reclassering hun oorspronkelijke wettelijke verantwoordelijkheden. De bijdrage van de organisaties in alle fases van resocialisatie is concreet omschreven.

⁵⁴ Bron: Ministerie van Justitie, projectgroep FPT, Plan van Aanpak, Implementatie forensisch psychiatrisch toezicht, 2008, blz.4.

⁵⁵ Bron: Ministerie van Justitie, projectgroep FPT, Procesbeschrijving, forensisch psychiatrisch toezicht, 2008, blz. 8.

⁵⁶ Bron: Ministerie van Justitie, projectgroep FPT, Forensisch Psychiatrisch Toezicht, een vernieuwde wijze van toezicht houden op tbs-gestelden, 2008, blz. 5.

⁵⁷ Bron: Ministerie van Justitie, projectgroep FPT, Procesbeschrijving, forensisch psychiatrisch toezicht, 2008, blz. 12-19.

Deze is het meest geformaliseerd in de voorbereiding van het proefverlof. In deze voorbereiding worden beide organisaties geacht hun gezamenlijke verantwoordelijkheid te onderstrepen door gezamenlijke ondertekening van het proefverlofplan.

In mei 2008 is gestart met de testfase van het fpt. Op dat moment deden de drie reclasseringsorganisaties en 10 van de 12 fpc's in Nederland mee. De resultaten van deze testfase zijn nog niet bekend⁵⁸.

De geïnterviewden verwachten dat uitwisseling van informatie en expertise leidt tot een betere inrichting van het toezicht en de begeleiding van tbs-gestelden omdat⁵⁹:

- meer intensief gebruik wordt gemaakt van de forensisch psychiatrische deskundigheid en informatie aanwezig bij de partijen;
- betere afstemming plaatsvindt van maatregelen en voorwaarden tussen fpc en reclassering waardoor het proces van resocialisatie goed gefaseerd kan verlopen.

Fpt en ZOET vergeleken

Fpt en ZOET hebben op hoofdlijnen een overeenkomstige doelstelling: het verbeteren van het toezicht op tbs-gestelden door een verbetering van informatie-uitwisseling en afstemming tussen betrokken disciplines ten behoeve van het toezicht op individuele tbs-gestelden. Echter, terwijl de prioriteit binnen ZOET wordt gelegd bij het "zicht" op de tbs-gestelde heeft fpt tot doel een beter toezicht én een beter verlopend resocialisatieproces.

Terwijl beiden streven naar verbetering van informatie-uitwisseling en afstemming, gaat dit in fpt verder dan in de pilot ZOET. ZOET gaat niet verder dan een uitwisseling van informatie. Alle betrokken partijen blijven volledig verantwoordelijk voor de uitvoering van hun taken. Binnen fpt worden partijen geacht hun expertise in alle fases in te zetten en elkaar vanuit die expertise te adviseren en te ondersteunen in het proces van resocialisatie en terugkeer naar de samenleving. Daarnaast voorziet het procesontwerp in de wijze waarop de expertise van het fpc en de reclassering tot gemeenschappelijk tot stand gekomen producten leidt. Tevens is een aantal producten gedefinieerd die niet alleen gezamenlijk tot stand moeten worden gebracht maar waarvoor ook gezamenlijk uitvoeringsverantwoordelijkheid moet worden genomen. Dit gaat verder dan de afspraken die binnen ZOET zijn gemaakt over afstemming en informatie-uitwisseling.

Verschillen tussen ZOET en fpt betreffen:

Doelgroep

- Fpt is in beginsel beperkt tot tbs-gestelden met bevel tot verpleging. ZOET beslaat ook de mensen die tbs met voorwaarden opgelegd hebben gekregen.
- Fpt beslaat alle tbs-gestelden met bevel tot verpleging (vanaf de resocialisatiefase) ook wanneer zij verhuizen naar een andere regio dan waarin hun fpc zich bevindt. Wanneer een tbs-gestelde verhuist naar een andere regio wordt deze overgedragen naar een reclasseringsmedewerker in een andere regio. Die behoort het fpc waaruit de tbs-gestelde afkomstig is te betrekken.

ZOET beperkt zich tot het de gemeente Enschede en tot de tbs-gestelden die afkomstig zijn uit het fpc Oldenkotte. Daarnaast behoren ook tbs-gestelden met voorwaarden die woonachtig zijn in de gemeente Enschede tot de doelgroep van ZOET.

⁵⁸ Eind 2009 worden de onderzoeksresultaten (plan- en procesevaluatie) verwacht van het WODC.

⁵⁹ Bron: interview projectleiding fpt van het ministerie van Justitie, direct betrokkenen reclassering regio Almelo, Hengelo en Enschede, beleidsmedewerker van Reclassering Nederland.

- *Betrokken fasen van verlof*: de samenwerking binnen fpt beslaat alle tbs-gestelden vanaf de resocialisatiefase. De samenwerking binnen ZOET start in de fase van het transmuraal verlof. De reclassering wordt dus later betrokken in ZOET dan in fpt.
- *Betrokken partijen*: fpt omvat een samenwerking tussen reclassering, fpc's en ketenpartners (zoals de GGZ, RIBW-instellingen). Binnen ZOET gaat het over de samenwerking van de fpc, de reclassering, OM en de politie. Tot slot, de gemeente speelt geen rol in het fpt.
- *Aard van uitgewisselde informatie*: binnen fpt wordt alle informatie uitgewisseld die relevant is voor toezicht én behandeling terwijl binnen ZOET de informatie zich primair richt op informatie die direct betrekking heeft op het naleven van voorwaarden en eventuele recidiverisico's.

De werkmethode heeft enige overeenkomsten. In beide initiatieven wordt actief en face-to-face informatie uitgewisseld over individuele tbs-gestelden met als doel volledigheid en een goede inzet van wederzijdse expertise, zonder daarbij daadwerkelijk in elkaars verantwoordelijkheden en bevoegdheden te treden.

7.3 Vergelijking ZOET - convenanten

De convenanten tussen reclassering en politie: een beknopte beschrijving

Sinds 2005 sluiten de reclasseringsorganisaties convenanten af met de verschillende politie-regio's. De convenanten hebben tot doel de samenwerking tussen de reclassering en de politie te versterken bij het toezicht op tbs-gestelden en zedendelinquenten. Inmiddels zijn er met 14 politieregio's convenanten afgesloten⁶⁰. Vier zijn in voorbereiding.

Het eerste convenant werd afgesloten tussen Reclassering Nederland en de Politieregio Rotterdam-Rijnmond. Het convenant in Rotterdam-Rijnmond is vanuit de praktijk geïnitieerd door politiemensen en reclasseringsmedewerkers. Zij hadden in hun dagelijks werk geconstateerd dat de politie een nuttige rol kan spelen bij het verzamelen van informatie over en toezicht op tbs-gestelden en zedendelinquenten en wilden hieraan meer structureel vorm geven.

De werkwijze die in de convenanten wordt afgesproken is de volgende. Wanneer een tbs-gestelde of een zedendelinquent onder toezicht en begeleiding van de reclassering wordt geplaatst of een verzoek wordt gedaan dit toezicht voor te bereiden, meldt de reclasserings-medewerker dit ook bij de politie.

Deze melding wordt gedaan met een gestandaardiseerd formulier waarop de naw-gegevens van de persoon worden vermeld, de duur van het traject en beknopte informatie over de voorwaarden waaronder de persoon staat.

Dit meldingsformulier wordt verwerkt in het centrale informatiesysteem van de politie. Bij verwerking wordt de informatie vergeleken en uitgebreid met informatie die reeds aanwezig is over deze persoon in het informatiesysteem van de politie. Vervolgens wordt er een automatische melding doorgestuurd aan de wijk/buurtagent waar de persoon gaat wonen. Deze wijk/buurtagent wordt vervolgens geabonneerd op alle mutaties van informatie over deze persoon in het politie-informatiesysteem.

⁶⁰ KplusV heeft geen overzicht kunnen vinden waaruit blijkt deze convenanten in alle gevallen met alle drie de reclasseringsorganisaties zijn gesloten.

De wijk/buurtagent neemt ook contact op met een eventuele zedenrechercheur wanneer deze betrokken is geweest bij de veroordeling van de onder toezicht gestelde. Tegelijkertijd krijgt de reclassering automatisch informatie over de onder toezicht gestelde uit het politiesysteem.

Na de melding neemt de wijk/buurtagent contact op met de reclassering om een driegesprek in te plannen tussen de onder toezicht gestelde, de reclasseringsmedewerker en de politie-medewerker. In dit gesprek wordt kennis gemaakt en een aantal afspraken gemaakt over de wijze waarop de politie een rol speelt in het toezicht. De reclassering is hierbij leidend vanuit hun verantwoordelijkheid.

Vervolgens is de afspraak dat de reclasseringsmedewerker en politiemedewerker elkaar op de hoogte houden van eventuele ontwikkelingen die van belang zijn voor het toezicht op de tbs-gestelde. Dit gebeurt in de eerste plaats via het centrale informatiesysteem waarmee betrokkenen automatisch op de hoogte worden gehouden van informatiemutaties aangebracht door de politie of de reclassering. Of dit ook door direct overleg zal gebeuren is de verantwoordelijkheid van de direct betrokkenen.

In de convenanten zijn geen voorzieningen getroffen voor het informeren van de burgemeester.

De convenanten en ZOET vergeleken

De convenanten en ZOET hebben een aantal overeenkomsten:

- zij hebben dezelfde doelstelling. Verbetering van het toezicht op tbs-gestelden;
- daarnaast is er een aantal overeenkomsten in de werkwijze:
 - de samenwerking krijgt vorm vanuit de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling tussen politie en reclassering;
 - de wijk/buurtagent, de reclasseringsmedewerker en de onder toezicht gestelde gaan een driegesprek aan om kennis te maken en afspraken te maken over de betrokkenheid van de politie;
 - afspraken over het toezicht worden per individuele onder toezicht gestelde gemaakt waarbij de organisatie verantwoordelijk voor het toezicht (c.q. de reclassering) leidend is.

Er is ook een aantal prominente verschillen tussen ZOET en de convenanten:

Doelgroep

- De convenanten hebben ook betrekking op zedendelinquenten (die geen tbs-maatregel opgelegd hebben gekregen).
- De convenanten hebben betrekking op een beperktere groep tbs-gestelden met bevel tot verpleging dan ZOET, omdat het alleen de verloffasen proefverlof en beëindiging met voorwaarden betreft.

Betrokken partijen

- De fpc's en OM zijn geen participant in de convenanten terwijl deze wel betrokken zijn bij ZOET. Omdat de fpc's niet betrokken zijn, vallen tbs-gestelden met transmuraal verlof niet onder de convenanten. Ook wordt er van hun informatie en expertise niet direct gebruik gemaakt⁶¹.
- De gemeente speelt geen rol binnen de context van de convenanten.

⁶¹ Overigens wordt dit voor een belangrijk deel ondervangen wanneer de convenanten worden uitgevoerd in combinatie met fpt waarbij het fpc en de reclassering samen vormgeven aan de resocialisatie van de tbs-gestelde.

Wijze van informatie-uitwisseling

- Er is gekozen voor een grotendeels geautomatiseerde uitwisseling van informatie via een centraal systeem.
- Er zijn geen vormen van casus- of regieoverleg.

Binnen de convenanten is zeer bewust gekozen voor een geautomatiseerde vorm van informatie-uitwisseling in plaats van overlegvormen zoals het casusoverleg binnen ZOET. Deze keuze is gemaakt om alleen die informatie te bieden aan politiemedewerkers die voor hun wijk of buurt relevant is. Op deze wijze wil men voorkomen dat wijk/buurtagenten te maken krijgen met een informatie-overload. Omdat deze politiemedewerkers binnen de grote steden vaak betrokken zijn bij het toezicht op een groter aantal doelgroepen (veelplegers, risicjongeren, PIJ-ers) moet de verspreiding zeer selectief worden aangepakt, aldus de trekkers van de convenanten. Alleen dan kan worden verwacht dat betrokkenen de informatie ook zullen gebruiken, is de vooronderstelling bij de opzet van het convenant.

Deze keuze wordt ook gemotiveerd door de schaal waarbinnen de eerste convenanten zich afspelen: Rotterdam telt 300 wijk/buurtagenten waarvan een deel één of meerdere van de circa 187 tbs-gestelden of zedendelinquenten in de buurt heeft. De vrees bestond dat een centraal overleg over een dergelijk groot aantal tbs-gestelden en zedendelinquenten zou leiden tot een informatie-overload tijdens de overleggen en uitwisseling van informatie die voor de meeste aanwezigen niet relevant is. Daarnaast vreesde men dat informatie uitgewisseld in een dergelijk overleg niet terecht zou komen bij de wijk/buurtagenten omdat het om een zodanig groot aantal gaat.

Uit interne evaluaties van de convenanten⁶² is inmiddels gebleken dat een actieve opstelling van reclasserings- en politiemedewerkers beter kan. De afgesproken werkwijze wordt nu niet overal gevolgd en daardoor blijven zaken liggen. Politiemedewerkers nemen niet altijd contact op met de reclassering en de driegesprekken met de tbs-gestelde vinden niet altijd plaats. Dit wordt mede gewijd aan de onbekendheid van de aanpak bij nieuwe medewerkers en de relatieve afstand tussen verantwoordelijke medewerkers bij de politie en de reclassering.

De problematiek van mindere betrokkenheid vanuit de politie speelt binnen ZOET niet, aldus de geïnterviewden binnen de pilot. De betrokken wijkagenten worden direct aangestuurd door een leidinggevende bij het krijgen en verspreiden van informatie. Door deze vorm van aansturing is de betrokkenheid beter gewaarborgd, zo stellen geïnterviewden, en is meer zicht op de wijze waarop de wijkagenten met het toezicht op tbs-gestelden omgaat. De aanpak door wijkagenten wordt op deze wijze actief gemonitord. Deze vooronderstellingen zijn echter niet getoetst in deze evaluatie en kan daarover ook geen uitsluitel geven.

Tot slot, de gemeenten spelen geen specifieke rol binnen de convenanten. Volgens de respondenten gaan de betrokken partijen ervan uit dat de burgemeester langs de gebruikelijke weg van de lokale driehoek en via het Veiligheidshuis op de hoogte wordt gesteld van zaken die voor haar relevant zijn. Het Veiligheidshuis wordt door betrokkenen in Rotterdam als het platform beschouwd waarbinnen informatie relevant voor openbare orde en veiligheid, wordt uitgewisseld tussen alle betrokken partijen inclusief de gemeente/burgemeester.

⁶² Bron: interviews met betrokkenen bij Reclassering Nederland in de regio Rotterdam-Rijnmond en de politie Rotterdam-Rijnmond.

7.4 De vergelijking samengevat

In tabel 1 worden de hiervoor besproken initiatieven op een aantal criteria onderling vergeleken.

	De pilot ZOET	Het fpt	De convenanten
Doel	Doelstelling van de pilot is om te komen tot een structurele en integrale informatie-uitwisseling op het gebied van tbs-gestelden die buiten de kliniek 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 ⁶³ .	Het realiseren van een effectief, beter en meer verantwoord toezicht op en de resocialisatie van tbs-gestelden met bevel tot verpleging. Dit doel zal worden bereikt door de implementatie van een specifiek op forensisch psychiatrische expertise gericht toezicht dat door fpc's en reclassering gezamenlijk wordt uitgevoerd op tbs-gestelden gedurende het gehele en gefaseerde uitstroomtraject ⁶⁴ .	Doel van de gegevensuitwisseling is te komen tot een adequate invulling van vorm en inhoud van reclasseringstoezicht op een onder toezichtgestelde ⁶⁵ .
Doelgroep	<ul style="list-style-type: none"> Tbs-gestelden met bevel tot verpleging geplaatst in het fpc Oldenkotte. Tbs-gestelden met tbs met voorwaarden. Voor beide groepen geldt dat ZOET zich beperkt tot die tbs-gestelden die resocialiseren binnen de gemeente Enschede. 	Tbs-gestelden met bevel tot verpleging (vooralsnog).	<ul style="list-style-type: none"> Tbs-gestelden met bevel tot verpleging. Tbs-gestelden met tbs met voorwaarden. Zedendelinquenten die onder toezicht staan van de reclassering.
Betrokken verloffasen	<ul style="list-style-type: none"> Transmuraal verlof. Proefverlof. Voorwaardelijke beëindiging. 	<ul style="list-style-type: none"> Vanaf resocialisatiefase (begeleid verlof - transmuraal verlof). Proefverlof. Voorwaardelijke beëindiging. 	<ul style="list-style-type: none"> Proefverlof. Voorwaardelijke beëindiging.
Direct betrokken partijen	<ul style="list-style-type: none"> Het fpc. De reclassering. De politie. Het OM. 	<ul style="list-style-type: none"> Het fpc. De reclassering.⁶⁶ Ketenpartners (zoals GGZ en RIBW). 	<ul style="list-style-type: none"> De reclassering⁶⁷. De politie.

⁶³ Bron: Politie Enschede, Projectplan ZOET Zicht op Enschedese Tbs-gestelden: integrale informatie-uitwisseling en afstemming over Enschedese tbs-gestelden, Sandra Oude Roelink, Krista Smid, 15 november 2007.

⁶⁴ Bron: Ministerie van Justitie, projectgroep FPT, Plan van Aanpak, Implementatie forensisch psychiatrisch toezicht, 2008, blz.4.

⁶⁵ Bron: Convenant Informatie-uitwisseling m.b.t. Tbs-gestelden en zedendelinquenten, mei 2005.

⁶⁶ Het OM wordt betrokken via de reclassering.

⁶⁷ Het OM wordt betrokken via de reclassering.

	De pilot ZOET	Het fpt	De convenanten
Vorm van informatie-uitwisseling	Informatie-uitwisseling in casuïstiekoverleg en monitoring in regiegroep. Overleg over individuele tbs-gestelden tussen fpc en wijkagent. Geautomatiseerd informatiesysteem: VIADESK.	Bespreking van individuele gevallen in multidisciplinair team. Schriftelijke stukken relevant voor multidisciplinair team worden aan alle leden ter beschikking gesteld.	Taakspecialist van de reclassering en wijkagent overleggen over vormgeving van het toezicht en relevante ontwikkelingen op tbs-gestelden. Via centraal informatiesysteem wordt wijkagent op de hoogte gesteld van nieuwe tbs-gestelden in de wijk.
Landelijke vormgeving – lokale vormgeving	Lokaal: binnen de gemeente Enschede.	Landelijk (mei 2008): 10 van de 12 fpc's in Nederland werken mee aan de testfase. Alle reclasseringsorganisaties werken mee.	Lokaal/regionaal: de convenanten worden per politieregio geïnitieerd en vormgegeven ⁶⁸ .
Mate van betrokkenheid burgemeester	Burgemeester wordt betrokken via een specifiek onderdeel van de overlegstructuur, de Regiegroep.	Burgemeester wordt niet betrokken binnen het fpt.	Burgemeester wordt niet betrokken binnen de afspraken van het convenant. Voorondersteld wordt dat de burgemeester via de politie wordt geïnformeerd wanneer de politie dit nodig acht.

Tabel 1: de vergelijking tussen ZOET, fpt en convenanten samengevat.

⁶⁸ In 14 politieregio's is een convenant getekend.

8 Conclusies

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de conclusies naar aanleiding van de evaluatie van de pilot Zicht op Enschedese Tbs-gestelden (ZOET). Vervolgens wordt ingegaan op de conclusies uit de vergelijking tussen de pilot ZOET en twee andere initiatieven waarbij informatie wordt uitgewisseld over tbs-gestelden (forensisch psychiatrisch toezicht en de convenanten tussen politie en reclassering). Tot slot worden de conclusies over de pilot ZOET als model voor uitvoering van de motie Joldersma gepresenteerd.

8.1 De pilot ZOET

De pilot ZOET is begin 2008 gestart. Kern van de aanpak in ZOET is een structuur voor informatie-uitwisseling en afstemming, die de direct betrokken partijen in de gemeente Enschede (politie, openbaar ministerie, reclassering, fpc Oldenkotte) rondom tbs-gestelden ondersteunt bij de uitvoering van de eigen taken.

De doelgroep van ZOET betreft de volgende categorieën tbs-gestelden woonachtig in Enschede:

- tbs-gestelden met transmuraal verlof;
- tbs-gestelden met proefverlof;
- tbs-gestelden met voorwaardelijke beëindiging;
- tbs-gestelden met voorwaarden.

Voor de eerste drie groepen geldt dat het alleen die tbs-gestelden betreft die in behandeling zijn of zijn geweest bij het fpc Oldenkotte.

Tbs-gestelden die buiten de doelgroep van ZOET vallen zijn tbs-gestelden met dwangverpleging die nog geen verlofmachtiging hebben en tbs-gestelden met dwangverpleging die met (beveiligd) begeleid verlof gaan. Ook tbs-gestelden die met onbegeleid verlof gaan zijn buiten ZOET gehouden, geoordeeld werd dat gezien de hoeveelheid en frequentie van onbegeleide verlobbewegingen, deze niet zinvol binnen het casuïstiek overleg besproken zouden kunnen worden.

De overlegstructuur binnen ZOET maakt onderscheid tussen de regie, de afstemmings- en de uitvoeringsfunctie. De regiefunctie wordt belegd bij de *Regiegroep tbs*. In deze regiegroep zijn vertegenwoordigd: de burgemeester, de districtschef van de politie, de (gebieds)officier van justitie, een vertegenwoordiger van de drie reclasseringsorganisaties (3RO), de directeur van fpc Oldenkotte, de projectleider en de voorzitter van het casuïstiekoverleg. Deze regiegroep komt twee keer per jaar bij elkaar en is beleidsmatig van karakter. De regiegroep monitort de informatie-uitwisseling en afstemming en signaleert en bespreekt knelpunten.

In de pilot is een *casuïstiekoverleg* opgestart waarin informatie over tbs-gestelden multilateraal wordt uitgewisseld tussen het OM, reclassering, politie en FPC Oldenkotte. Deze partijen vaardigen allemaal een vast contactpersoon af naar het casuïstiekoverleg. Ook tussentijds hebben deze personen onderling contact bijvoorbeeld in het geval van een incident met een tbs-gestelde.

In 2008 zijn veertig tbs-gestelden⁶⁹ besproken in acht casuïstiekoverleggen. Deze 40 tbs-gestelden betreft 6 tbs-gestelden met voorwaarden en 34 tbs-gestelden met bevel tot verpleging.

De lijst met de binnen ZOET vallende tbs-gestelden wordt door de projectleider opgesteld op basis van informatie van het fpc en de reclassering (in geval van tbs met voorwaarden). In ieder casuïstiekoverleg wordt de –geactualiseerde – lijst met tbs-gestelden volledig doorgelopen. Deelnemers kunnen vooraf of tijdens het overleg aangeven welke casus zij nader willen bespreken. Standaard worden mutaties op de lijst besproken (bijvoorbeeld wijzigingen in de voorwaarden, nieuwe tbs-gestelden, beëindiging maatregel et cetera). Per casuïstiekoverleg worden circa 2 tot 3 casus uitvoeriger besproken. Het betreft dan voor een deel mutaties op de lijst, casus naar aanleiding van signalen van de politie en casus voorgedragen vanuit het de andere partijen. Er zijn geen criteria vastgelegd op basis waarvan een casus uitvoeriger wordt besproken.

Als onderdeel van de pilot worden daarnaast tbs-gestelden gemarkeerd ('gevlagd') in het politie-informatiesysteem en er vindt een kennismakingsgesprek plaats tussen de wijkagent en de tbs-gestelde die in Enschede gaat resocialiseren.

Sinds halverwege 2008 loopt de pilot zoals deze vooraf was beoogd: met vaste contactpersonen die tijdens elk casuïstiekoverleg informatie uitwisselen die relevant is voor het toezicht op tbs-gestelden en de pilot wordt ondersteund door een geautomatiseerd informatiesysteem (VIADESK). Daarvoor waren niet structureel alle partijen in het casuïstiek-overleg vertegenwoordigd en was VIADESK nog niet operationeel. Bij de pilot betrokken partijen geven daarom aan dat het volgens hun relatief vroeg is voor een evaluatie.

Op basis van de evaluatie kan worden vastgesteld dat de aanpak gekozen binnen ZOET volgens de respondenten leidt tot een verbetering van de uitwisseling van informatie ten behoeve van het toezicht op tbs-gestelden omdat:

- de kennis en informatie aanwezig bij het fpc Oldenkotte, de reclassering, politie en OM wordt verzameld en structureel wordt uitgewisseld. Dit ondersteunt alle betrokken partijen, volgens eigen zeggen, bij het invullen van hun taken en verantwoordelijkheden bij het toezicht op tbs-gestelden;
- de aanpak leidt tot beter inzicht bij de politie in de problematiek rond tbs-gestelden en kennis van de tbs-gestelden. Dit heeft tot gevolg dat zij beter in staat zijn om informatie richting fpc of reclassering door te geven;
- de aanpak biedt korte lijnen tussen de organisaties wat het (informeel) overleg en snelheid van informatie-uitwisseling (bij incidenten) bevordert.

In hoeverre ZOET een bijdrage heeft geleverd aan de openbare orde en veiligheid en het resocialisatieproces is op basis van dit onderzoek niet te zeggen. Een adequate nulmeting ontbreekt en de pilotperiode is kort.

De resultaten van de pilot komen echter wel naar voren bij een aantal incidenten met tbs-gestelden waarbij de politie het fpc en/of de reclassering snel geïnformeerd heeft. Betrokkenen geven aan dat zonder de pilot de politie de informatie over de tbs-gestelde niet in alle gevallen met het fpc zou hebben gedeeld. Reden hiervoor is het feit dat bij de politie niet bekend was welke tbs-gestelden in Enschede op verlop waren.

⁶⁹ Peildatum 5 december 2008.

Door het casuïstiekoverleg, het kennismakingsgesprek tussen tbs-gestelde en wijkagent en het 'vlaggen' van tbs-gestelden in het politie-informatiesysteem kent de politie de tbs-gestelde die op verlof zijn in Enschede.

Binnen ZOET wordt op een aantal punten afgeweken van de oorspronkelijke opzet:

- de vooraf afgesproken frequentie van maandelijkse vergaderingen werd mede vanwege vakanties niet gehaald. In 2008 hebben acht overleggen plaatsgevonden;
- het geautomatiseerde informatiesysteem VIADESK dat de deelnemers aan de pilot ondersteunt, is nog niet volledig gevuld (m.n. informatie vanuit het fpc ontbreekt);
- niet alle kennismakingsgesprekken tussen wijkagent en tbs-gestelden hebben plaatsgevonden;
- er is afgesproken vooraf een convenant op te stellen met betrekking tot de privacy-aspecten. Dit is tijdens de pilotfase vanwege een gebrek aan prioriteit niet gebeurd. De partijen werken binnen de kaders van privacyregelgeving zoals deze geldt voor hun eigen organisatie;
- de doelgroep voor ZOET is niet strikt gehanteerd. Er zijn vijf tbs-gestelden in het casuïstiekoverleg besproken die buiten de doelgroep vielen, te weten: eenmaal een tbs-gestelde niet woonachtig in Enschede, driemaal een tbs-gestelde niet afkomstig uit fpc Oldenkotte en eenmaal een tbs-gestelde van wie de maatregel was beëindigd.

Dat een casus binnen het casuïstiekoverleg is besproken bij wie de maatregel is beëindigd is bijzonder gezien hetgeen over deze groep in het projectplan is opgenomen: "er is geen juridische 'stok achter de deur' om in te grijpen anders dan het gebruikelijke strafrecht. Aangezien er geen sprake is van enige maatregel of ander wettelijk kader, bestaat er ook geen specifieke wettelijke verantwoordelijkheid vanuit de overheid richting deze doelgroep." De deelnemers aan het casuïstiekoverleg hebben op eigen gezag vanuit een inschatting van het recidiverisico beoordeeld dat het toch zinvol zou kunnen zijn om deze casus te blijven volgen binnen ZOET.

Verder is halverwege de pilot afgesproken dat op verzoek van het Openbaar Ministerie, tbs-gestelden bij wie de maatregel door de rechtbank beëindigd is, toch gemarkeerd ("gevlagd") kunnen worden in het politie-informatiesysteem BPS. Ook is afgesproken tbs-gestelden te vlaggen die met onbegeleid verlof gaan vanuit fpc Oldenkotte (en daarmee buiten de afbakening van ZOET vallen). Overweging bij het vlaggen van deze groepen is dat de politie dan signalen kan afgeven die voor het fpc in het kader van de resocialisatie relevant zijn.

De mate van borging van de informatie-uitwisseling is beperkt. Betrokken partijen bepalen zelf welke informatie met anderen wordt gedeeld. Er zien hierover geen verplichtende afspraken gemaakt dan wel procesbeschrijvingen voor opgesteld.

Rol gemeente

Vanuit de gemeente is géén informatie richting het casuïstiekoverleg gegaan gedurende de pilot en vanuit het casuïstiekoverleg is geen informatie richting gemeente gegaan. Het is de vraag op welke wijze informatie vanuit de gemeente de deelnemers van ZOET kan bereiken. In het projectplan is aangegeven dat signalen van de gemeente afkomstig kunnen zijn van bijvoorbeeld een wijkzorgteam, zorgadviesteams en stadsdelen. De deelnemers aan deze overlegsgremia kennen de tbs-gestelden echter niet en zijn dus niet in staat om te beoordelen of informatie waarover zij beschikken relevant is voor de deelnemers aan ZOET. Daarnaast is er binnen de ambtelijke organisatie van de gemeente geen informatiestructuur aanwezig die informatieoverdracht naar ZOET ondersteunt.

Het is overigens vanuit andere overwegingen (met name privacy) de vraag of dit gewenst is. De deelnemers aan het casuïstiekoverleg geven aan dat er gedurende de pilot geen informatie uitgewisseld is die volgens hen relevant was voor de gemeentelijke organisatie.

Informatievoorziening burgemeester

Alhoewel er in 2008 slechts één keer bij een ernstig incident contact is geweest met de locoburgemeester, geeft de burgemeester aan zeer tevreden te zijn over de pilot. De werkwijze in het casuïstiekoverleg vervult op twee manieren in zijn informatiebehoefte. Het casuïstiekoverleg biedt, ten eerste, voldoende garanties voor een adequate informatievoorziening aan de burgemeester via de betrokkenheid van de politie, zo veronderstelt hij. Ten tweede biedt deze structuur garanties dat noodzakelijke informatie over tbs-gestelden tijdig wordt gedeeld tussen partijen. Directe aanwezigheid van (een vertegenwoordiger van) de gemeente is hiervoor volgens de burgemeester niet noodzakelijk gebleken.

Uitbreiding ZOET?

Binnen Enschede is er discussie over uitbreiding van de geografische schaal en het aantal doelgroepen binnen ZOET. Op grond van de evaluatie komt een aantal aandachtspunten wat dit betreft naar voren, namelijk:

- om effectief te blijven moet de opschaling niet leiden tot meer dan één schakel tussen de inzameling van informatie op de werkvloer en de uitwisseling van informatie in het casuoverleg. Meer schakels zullen naar verwachting leiden tot een minder effectieve uitwisseling van informatie en dus tot minder effectief toezicht;
- geïnterviewden geven aan – mede gebaseerd op ervaringen met de veelplegersaanpak – dat opschaling van de aanpak mogelijk is tot circa 100 casus;
- opschaling van de aanpak is mogelijk zolang het casuïstiekoverleg ondersteund wordt met een informatiesysteem zoals VIADESK. Het systeem moet actueel inzicht geven in de mutaties zodat duidelijk is welke casus aan de orde moeten worden gesteld in het casuïstiekoverleg;
- voor een uitbreiding van de pilot ZOET met andere doelgroepen is een goede analyse van de juridische titel waarop dit gebeurt noodzakelijk. Op dit moment worden in ZOET tbs-gestelden besproken bij wie de maatregel is beëindigd, terwijl de juridische titel hiervoor ontbreekt.

8.2 Vergelijking ZOET, forensisch psychiatrisch toezicht (fpt) en convenanten

Zoet - fpt

Het fpt is ontworpen om vorm te geven aan een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de reclassering en het fpc voor de resocialisatiefase⁷⁰ van een tbs-gestelde. Het procesontwerp voorziet daarom concreet in de wijze waarop beide partijen de informatie-uitwisseling vorm geven en elkaar adviseren vanuit de eigen expertise, de wijze waarop deze adviezen moeten worden vertaald naar concrete producten en de wijze waarop gezamenlijk gedragen producten tot stand moeten komen binnen het gehele proces van resocialisatie. ZOET beperkt zich tot informatie-uitwisseling, waarbij de individuele partijen binnen de context van ZOET zelfstandig invulling geven aan hun eigen verantwoordelijkheid. Binnen fpt is de informatie-uitwisseling tussen reclassering en fpc's intensiever dan die binnen ZOET.

⁷⁰ Bron: Ministerie van Justitie, projectgroep FPT, Forensisch Psychiatrisch Toezicht, een vernieuwde wijze van toezicht houden op tbs-gestelden, 2008. Zie ook hoofdstuk 4.

Bij het fpt wordt Informatie uitgewisseld tijdens de hele resocialisatiefase van een tbs-gestelde en wordt informatie uitgewisseld in het kader van toezicht maar (expliciet) ook in het kader van de behandeling en resocialisatie van de tbs-gestelde.

Omdat het fpt is uitgewerkt in een procesbeschrijving waarin helder is gemaakt hoe informatie moet worden uitgewisseld, is het effectief gebruik van de informatie die door de verschillende partijen wordt ingebracht, beter geborgd dan het geval is in ZOET. In ZOET zijn afspraken gemaakt over de uitwisseling van informatie. Het wordt echter aan de individuele partijen overgelaten of zij informatie willen uitwisselen en of én hoe zij gebruik maken van deze informatie.

Binnen ZOET worden meer partijen betrokken bij de uitwisseling van informatie dan binnen fpt. Binnen ZOET zijn ook de politie en het OM actief betrokken. Dit heeft twee gevolgen:

- er worden meer bronnen van informatie aangeboord over de voortgang van de resocialisatie van tbs-gestelden en eventuele risico's op recidive;
- hierdoor wordt de politie een bron van informatie over de resocialisatie van tbs-gestelden en eventuele risico's op recidive.

Ten aanzien van de informatieverstrekking aan de burgemeester zijn binnen ZOET wel en binnen fpt geen voorzieningen getroffen.

ZOET - convenanten

Op het niveau van individuele tbs-gestelden is de informatie-uitwisseling tussen reclassering en politie zoals vastgelegd in een aantal lokale en regionale convenanten even intensief als bij ZOET. Reclasseringsmedewerkers en wijk-/buurtagenten wisselen informatie uit over tbs-gestelden. Vervolgens wordt in de relatie tussen hen vastgesteld hoe de informatie-uitwisseling over de tbs-gestelden verder vorm wordt gegeven. Binnen de convenanten wordt dit overleg en de directe informatie-uitwisseling veel nadrukkelijker overgelaten aan het initiatief van de reclasseringsmedewerkers en buurt/wijkagenten. Zij zijn als enige verantwoordelijk voor het invoeren van nieuwe informatie in het informatiesysteem en het acht slaan op informatie-mutaties die hen worden toegestuurd. Binnen de convenanten wordt het leggen van contact tussen politie en reclassering niet aangestuurd, begeleid of gemonitord. Dit is bij ZOET wel het geval.

De mate waarin partijen actief sturen op het uitwisselen van informatie verschilt. Binnen de context van de convenanten is geen sprake van structureel, regulier overleg waarin betrokkenen informatie uitwisselen en elkaar ondersteunen bij de interpretatie van informatie. Dit heeft tot gevolg dat de aandacht voor de samenwerking niet geborgd is en de preventieve werking ervan minder kan worden omdat partijen onvoldoende informatie uitwisselen. Doordat binnen ZOET een regulier casuïstiekoverleg plaatsvindt, worden partijen ertoe aangezet structureel informatie in te winnen, uit te wisselen en elkaar te ondersteunen bij de interpretatie van informatie.

Binnen de convenanten zijn de fpc's en OM niet betrokken, binnen ZOET wel. De convenanten betreffen niet de transmurale fase van het verlofftraject. Dit is binnen ZOET wel het geval. Tevens is de forensisch psychiatrische expertise binnen de convenanten niet structureel beschikbaar. Dit kan gevolgen hebben voor de duiding van informatie door de politie en de reclassering. Door tijdens het casuïstiekoverleg in ZOET alle tbs-gestelden te bespreken, wordt de forensisch psychiatrische expertise van het fpc structureel ingezet bij de interpretatie van informatie en de toetsing op relevantie.

Een ander verschil tussen ZOET en de convenanten betreft de doelgroep:

- De convenanten hebben ook betrekking op zedendelinquenten (die geen tbs-maatregel opgelegd hebben gekregen).
- De convenanten hebben betrekking op een beperktere groep tbs-gestelden met bevel tot verpleging dan ZOET, omdat het alleen de verloffasen proefverlof en beëindiging met voorwaarden betreft.

Er zijn bij de convenanten geen voorzieningen aangetroffen voor de informatievoorziening richting de burgemeester. Verondersteld wordt dat de burgemeester via de politie wordt geïnformeerd.

ZOET- fpt-convenanten

Door de vierhoeksamenwerking tussen fpc, reclassering, OM en politie kunnen partijen binnen ZOET over relatief veel informatie vanuit verschillende bronnen beschikken. In het fpt en de convenanten ontbreken twee van deze partijen (OM en politie, respectievelijk fpc) als bron van informatie. Echter, in de praktijk overlappen fpt en de convenanten elkaar waardoor de reclasseringsmedewerker betrokken bij een tbs-gestelde contact heeft met zowel de politie als het fpc en daarmee over beide bronnen kan beschikken.

Waar ZOET specifiek opgezet is om te voldoen aan de informatievoorziening aan de burgemeester is dit bij het fpt en de convenanten niet het geval. In deze initiatieven maakt de informatievoorziening aan de burgemeester dan ook geen onderdeel uit van de doelstelling en de opzet.

Bij een eventueel (landelijke) verdere uitbreiding van ZOET bestaat het risico van 'stapeling van overleg'. De vergelijking tussen ZOET, fpt en convenanten heeft een aantal verschillen aan het licht gebracht, maar ook een aantal overeenkomsten. Voorkomen zou moeten worden dat (deels vergelijkbare) informatie op meerdere plaatsen tussen deels dezelfde partijen met een (deels) vergelijkbaar doel gedeeld wordt.

8.3 Informatievoorziening aan de burgemeester/uitvoering motie Joldersma

In het onderzoek is een beperkt aantal burgemeesters geïnterviewd over de wijze waarop zij de informatievoorziening over tbs-gestelden vorm zouden willen geven. De behoefte aan informatie bij de geïnterviewde burgemeesters over individuele tbs-gestelden verschilt sterk. Echter, de burgemeesters willen in ieder geval twee garanties hebben rond de informatie-uitwisseling over tbs-gestelden:

- dat de verantwoordelijke organisaties voor het toezicht op tbs-gestelden de kwaliteit van samenwerking en onderlinge informatie-uitwisseling voor het toezicht op tbs-gestelden, voldoende hebben geborgd;
- dat de burgemeester tijdig en volledig wordt geïnformeerd wanneer er een incident heeft plaatsgevonden dan wel dreigt plaats te vinden dat gevolgen kan hebben voor de openbare orde en veiligheid.

Echter, over de bij deze ketensamenwerking betrokken partijen, de intensiteit daarvan en de vorm waarin dit plaats zou moeten vinden bestaat geen eenduidig beeld. Ook verschillen zij in opvatting over de rol van de burgemeester daarbij (van actief het overleg entameren tot geen enkele bemoeienis) en de rol van de gemeente in het toezicht op tbs-gestelden.

Het model waarvoor is gekozen in ZOET biedt voor de gemeente Enschede een aanpak die aan beide eisen voldoet omdat:

- de aanpak alle partijen betreft die verantwoordelijk zijn voor het toezicht op tbs-gestelden tijdens de verschillende vormen van verlof. Dit garandeert een brede informatie-uitwisseling, een bredere afstemming van taken- en verantwoordelijkheden én voldoende betrokkenheid van forensisch psychiatrische expertise bij de uitvoering van het toezicht;
- de verantwoordelijkheid voor de informatieverstrekking richting de burgemeester helder is belegd bij de politie. De politie is daarmee de verbindende factor tussen de informatie uitgewisseld in ZOET en de burgemeester. Bij incidenten gebeurt dit direct, in structurele zin via de regiegroep/de lokale driehoek. Via de politie kan de burgemeester te allen tijde beschikken over informatie omtrent de borging van informatie-uitwisseling en individuele tbs-gestelden in het kader van toezicht;
- de benoeming van een onafhankelijk voorzitter van het casuïstiekoverleg en een regelmatig regieoverleg vormen het sturingsmiddel voor de burgemeester voor de borging van de gewenste informatie-uitwisseling tussen de professioneel betrokken partijen.

Wettelijke richtlijnen?

Met betrekking tot de vraag of wettelijke richtlijnen of regelgeving nodig dan wel gewenst is met betrekking tot de informatie-uitwisseling over tbs-gestelden, kan worden opgemerkt dat dit de volgende voordelen kan hebben:

- het dwingt af dat partijen actief invulling geven aan informatie-uitwisseling in het toezicht op tbs-gestelden;
- het dwingt af dat partijen invulling geven aan de ketensamenwerking bij het toezicht op tbs-gestelden;
- het vormt een centraal kader voor de wijze waarop partijen invulling geven aan de informatie-uitwisseling ten behoeve van toezicht op tbs-gestelden en voorkomt dat lokale initiatieven gestapeld worden.

Op dit moment komen in Nederland verschillende vrijwillige samenwerkingsverbanden tot stand die beogen bij te dragen aan een beter toezicht op tbs-gestelden (ZOET, convenanten). Deze ontwikkeling zou mogelijk kunnen worden versneld met regelgeving. Echter, de huidige wet- en regelgeving vormde geen belemmering voor de samenwerking zoals deze tot stand is gekomen in de pilot ZOET. Daarnaast is de praktische vormgeving van een samenwerking conform het model van ZOET mede afhankelijk van de schaal van de regio. In Rotterdam zou dit tot een andere invulling van het model kunnen leiden dan in Enschede. Verder is het belangrijk bij de vraag naar wet- en regelgeving om te realiseren dat het succes van ZOET mede gebaseerd is op een gezamenlijk gevoeld probleem en een open en op samenwerking gerichte houding van alle deelnemers.

Bijlage 1

Deelnemers begeleidingscommissie

Voorzitter begeleidingscommissie

- De heer prof. dr. A.F.A. Korsten
OU – Faculteit Managementwetenschappen

Leden begeleidingscommissie

- De heer dr. J.A. van Vliet
Leger des Heils Jeugdzorg & Reclassering – Centraal Bureau
- Mevrouw dr. N.H. Tenneij
Ministerie van Justitie – Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)
- Mevrouw drs. M.M. Padmos
Ministerie van Justitie – Directie Sanctie- en Preventiebeleid (DSP)
- Mevrouw dr. J. Hochstenbach
fpc Oostvaarderskliniek

Agendalid

- De heer mr. J.P.F. van Bodegraven
Ministerie van Justitie, DJI – Directie Forensische Zorg

Bijlage 2

Onderzoeksvragen

1. Aanleiding en onderbouwing pilot ZOET (planevaluatie)

- Wat was de aanleiding van de pilot ZOET en wat zijn de doelstellingen van de pilot?
- Hoe is de informatie-uitwisseling en afstemming rondom tbs-gestelden in de pilot ZOET vormgegeven en waarom is voor deze uitwerking gekozen?
- Op grond van welke veronderstellingen is de verwachting gebaseerd dat de pilot ZOET tot een betere informatie-uitwisseling zou leiden?
- Welke overlegstructuur wordt voorgesteld voor de pilot ZOET en waarom?
- Welke partners zijn in welk overlegorgaan betrokken en waarom?
- Op grond van welke uitgangspunten en verwachtingen zijn partijen gaan deelnemen aan het overleg?
- Wat stelden de individuele partijen beschikbaar voor de totstandkoming van het overleg in termen van capaciteit, informatie, faciliteiten?
- Op grond van welke uitgangspunten en verwachtingen is ervoor gekozen de gemeentelijke rol te beperken tot de regiegroep?
- Welke veronderstellingen lagen ten grondslag aan de casusgedreven werkwijze in het casuïstiekoverleg?
- Op grond van welke uitgangspunten en verwachtingen is gekozen voor de werkwijze met een casuïstiekoverleg en regiegroep?
- In welke opzichten wijkt de wijze van informatie-uitwisseling en afstemming zoals vormgegeven in de pilot ZOET af van de informatie-uitwisseling gebaseerd op convenanten en het fpt? Met aandacht voor, onder andere:
 - achtergrond en aanleiding van de verschillende wijze van informatie-uitwisseling?
 - organisaties betrokken bij de verschillende wijze van informatie-uitwisseling?
 - doelgroepen waarover informatie wordt uitgewisseld?
 - structuur, frequentie en wijze van de verschillende vormen van informatie-uitwisseling?
 - taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de deelnemende organisaties?
 - wijze van informatievoorziening richting burgemeester?
 - wijze van dataverzameling en datavastlegging: informatiesysteem?
- Is er een onderbouwing te geven op welke wijze de informatie-uitwisseling en afstemming, zoals vormgegeven in de pilot ZOET, kan bijdragen aan de beoogde doelen?
- In hoeverre wordt voldaan aan de randvoorwaarden voor effectieve samenwerking:
 - er is sprake van gemeenschappelijk ervaren doel en probleem dat als motivatie dient voor de samenwerking;
 - de samenwerking heeft (in potentie) meer positieve dan negatieve effecten voor alle betrokken organisaties;
 - alle betrokken partijen menen dat zij van elkaar afhankelijk zijn voor het vormgeven van goed toezicht;
 - de samenwerking op zichzelf en de effecten zijn overzichtelijk en te realiseren.
- Ga in op de mogelijke meerwaarde van de wijze van informatie-uitwisseling in de pilot ZOET ten opzichte van de wijze van informatie-uitwisseling zoals vormgegeven in het fpt en convenanten?

- In hoeverre wordt adequaat vormgegeven aan de randvoorwaarden voor effectieve informatie-uitwisseling: voldoende, eenduidige, tijdige informatie die zorgvuldig wordt geïnterpreteerd en gevalideerd door de betrokken partners?
- Welke neveneffecten zijn van de pilot ZOET te verwachten?
- Welke van deze neveneffecten hebben een positief effect op de samenwerking en de informatie-uitwisseling en welke een negatief effect?

2. Procesevaluatie, hoe verloopt de uitvoering van pilot ZOET?

Wordt pilot ZOET uitgevoerd zoals in het projectplan beschreven staat, welke knelpunten komt men bij de uitvoering tegen en op welke wijze zijn en worden deze opgelost, met daarbij aandacht voor:

- Welke partijen zijn in welk overlegorgaan betrokken en zijn alle relevante partners betrokken/vertegenwoordigd?
- Zijn alle beoogde deelnemers bij alle overleggen aanwezig geweest?
- Wat is de rol van de onafhankelijke voorzitter?
- Hebben de vertegenwoordigers van de organisaties voldoende informatie en mandaat meegekregen om hun rol in het overleg adequaat te spelen?
- Wanneer en op welke wijze wordt informatie uitgewisseld: wordt deze voldoende, tijdig en eenduidig gegeven?
- Welke informatie wordt uitgewisseld en met welk doel?
- Wie doet wat met welke informatie (relevante van informatie, gevolg/resultaat van de informatie-uitwisseling)?
- Wordt terugkoppeling gegeven aan betrokken partijen van de acties die voortkomen uit de informatie-uitwisseling in het casuïstiekoverleg?
- Hoe vindt de selectie van casussen plaats die besproken worden in het casuïstiekoverleg? Zijn de hier door betrokken partijen gehanteerde criteria/wijze van risico-inschatting ook bij de overige in het overleg aanwezige partijen bekend?
- Hoeveel casussen zijn behandeld? En door welke ketenpartner(s) zijn deze aangedragen?
- In hoeveel gevallen leidt het bespreken van een casus tot actie door één dan wel meerdere partijen (toezichtsarrangement)? Zijn deze partijen ook in het overleg vertegenwoordigd?
- Wordt het gezamenlijk informatiesysteem gebruikt en zo ja, door wie en met welk doel?
- Wat is de rol van DNRI in de pilot ZOET?
- Wat zijn, volgens de verschillende betrokken partijen, de sterke en minder sterke kanten van pilot ZOET? En wat zijn, volgens de verschillende betrokken partijen, de succes- en faalfactoren van pilot ZOET?
- In hoeverre kan de pilot ZOET rekenen op draagvlak van de betrokken partijen? Waarom wel, waarom niet?
- Welke invloed heeft pilot ZOET, volgens de betrokken partijen, op de eigen verantwoordelijkheden en uitvoering van taken rondom tbs-gestelden woonachtig in Enschede?
- Welke neveneffecten heeft de uitvoering van de pilot ZOET, volgens betrokkenen, gehad?
- Ga in op de mogelijke meerwaarde van de wijze van informatie-uitwisseling in de pilot ZOET ten opzicht van de wijze van informatie-uitwisseling zoals vormgegeven in het fpt en convenanten?

3. Uitvoering van de motie Joldersma

- Wat zijn, volgens de betrokkenen in de gemeente Enschede de resultaten van de uitvoering van de motie Joldersma gedurende de pilotperiode?
- Welke resultaten heeft het overleg in de regiegroep opgeleverd voor de verschillende partijen?
- Op welke wijze wordt informatie uit het casuïstiekoverleg teruggekoppeld naar de burgemeesters c.q. gemeente. Hoe vaak heeft dit plaatsgevonden, heeft dit tot aanvullende acties geleid?
- Hoe wordt de wijze waarop de motie Joldersma wordt uitgevoerd in de gemeente Enschede, door betrokkenen gewaardeerd?
- Wat zijn geconstateerde voor- en nadelen en waar liggen succes- en faalfactoren?
- Wat is volgens betrokkenen de toegevoegde waarde van de regiegroep?
- Is de informatiepositie van de burgemeester inzake het ketentoezicht op tbs-gestelden woonachtig in de gemeente door het overleg in de regiegroep versterkt? Waar blijkt dat uit?
- Welke neveneffecten heeft het instellen van de regiegroep gehad?
- Welke verbeterpunten alsmede kansen en bedreigingen zien betrokkenen ten aanzien van het functioneren van de regiegroep?
- Welke andere modellen voor de uitvoering van de motie Joldersma zijn voorstelbaar (denk hierbij ook aan de lokale driehoek)? En wat zijn de voor- en nadelen hiervan?
- Beschrijf deze modellen op hoofdlijnen (wijze van informatie-uitwisseling, doelgroep, deelnemers, niveau deelnemers) en maak hierbij ook gebruik van de ervaring met andere overlegstructuren waarin de informatievoorziening richting de burgemeester alsmede de informatie-uitwisseling met de gemeente wordt vormgegeven.
- Breng van de beschreven modellen de voor- en nadelen in beeld en schets kansen en bedreigingen.
- Wat is de rol van DNRI in de pilot ZOET?
- Op welke wijze kan een landelijke vertaling van de verschillende initiatieven plaatsvinden en welke randvoorwaarden moeten daarvoor worden ingevuld?
- Dienen voor het uitvoeren van de motie Joldersma landelijke richtlijnen te worden opgesteld?

4. Conclusies

Welke conclusies kunnen op grond van de beantwoording van bovenstaande vragen getrokken worden wat betreft:

- de (verdere) vormgeving van de informatie-uitwisseling in het kader van toezicht op tbs-gestelden;
- de uitvoering van de motie Joldersma?

Bijlage 3

Bestudeerde literatuur

- Butler Committee, Review of intelligence of weapons of mass destruction, 2004.
- COT, Quick scan veiligheidshuizen, 2008.
- De Bruijn en Ten heuvelhof, Handhaving: het spel tussen inspecteur en inspectie, 2005.
- Expertisecentrum forensische psychiatrie, Evaluatieonderzoek FPT bij tbs-gestelden, 2006.
- Instituut voor staats- en bestuursrecht, Bevoegdheden van de burgemeester, 2004.
- Keast, Mandell, Brown, WoolCock, Network structures: working differently and changing expectations, *Public administration Review*, 2003.
- KplusV organisatieadvies, Eén loket in het toezicht op de kinderopvang, ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2007.
- KplusV organisatieadvies, Themapublicatie Veilig Toezicht, 2007.
- KplusV organisatieadvies, Evaluatie van het programma ter verbetering van gemeenschappelijk toezicht op de bedrijven vallende onder het Besluit Risico's en Zware Ongevallen 1999 (programma BeteRZO), ministerie van VROM, 2008.
- KplusV organisatieadvies, Evaluatie van ketensamenwerking bij de handhaving van het Besluit Scheepsafvalstoffen, ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2008.
- KplusV organisatieadvies, Onderzoek naar de luchtvaartveiligheid in Nederland, ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2006.
- KplusV organisatieadvies, Evaluatie van het programma Veilig Ondernemen Rotterdam, gemeente Rotterdam, 2008.
- Ministerie van Justitie, Toetsingskader verlof ter beschikking gestelden, 2007.
- Ministerie van Justitie, projectgroep FPT, Plan van Aanpak, Implementatie forensisch psychiatrisch toezicht, 2008.
- Ministerie van Justitie, projectgroep FPT, Procesbeschrijving, forensisch psychiatrisch toezicht, 2008.
- Ministerie van Justitie, projectgroep FPT, Forensisch Psychiatrisch Toezicht, een vernieuwde wijze van toezicht houden op tbs-gestelden, 2008.
- Mur-Veenman, I.M. & Raak, A.J.A., van, Interorganisatiele samenwerking in de thuiszorg, *Tijdschrift voor organisatiekunde en sociaal beleid*, 1996.
- Nelissen Onderzoek & Advies, Kompas voor de veiligheidshuizen Limburg, 2007.
- Parlementair onderzoek TBS, brief minister met de kabinetsreactie op de hoofdlijnen van het rapport, Tweede Kamer 2005-2006, 30 250 nr. 9.
- Parlementair onderzoek TBS, rapport 'TBS, vandaag over gisteren en morgen', Tweede Kamer 2005-2006, 30250, nrs. 4-5.
- Politie Enschede, Projectplan ZOET Zicht op Enschedese Tbs-gestelden: integrale informatie-uitwisseling en afstemming over Enschedese tbs-gestelden, Sandra Oude Roelink, Krista Smid, 15 november 2007.
- Raes B.C.M. e.a., De psychiatrie in het Nederlands Recht, 2006.
- Tweede Kamer: tenuitvoerlegging van de tbs-maatregel; brief minister met kabinetsstandpunt over de plan van aanpak tbs, Tweede Kamer 2006-2007, 29 452 nr.48.
- Tweede Kamer: tenuitvoerlegging van de tbs-maatregel; motie van het lid Joldersma c.s. Tweede Kamer 2006-2007, 29 452 nr.60.
- Wildavsky, Searching for safety, 1998.
- Williams, Corporation by design: structure and cooperation in interorganizational networks, *Journal of Business Research*, 2004.

Bijlage 4

Overzicht gehouden interviews

Leden Casusoverleg

Geïnterviewde	Organisatie en functie
De heer H. Koetje	Burgemeester Twenterand, voorzitter casusoverleg ZOET
De heer R. Gravendeel	Openbaar Ministerie, officier van justitie (tbs officier)
Mevrouw I. Nibbelink	Reclassering Nederland, Almelo, reclasseringsmedewerker/coördinatie tbs
Mevrouw F. Boekholt	fpc Oldenkotte, hoofd behandeling
Mevrouw M. de Jong	Enschede binnenstad/portefeuillehouder tbs, teamchef
Mevrouw K. Smid	Politie Twente, beleidsmedewerker divisie recherche/projectleider pilot ZOET

Leden Regiegroep

Geïnterviewde	Organisatie en functie
De heer P. den Oudsten	Gemeente Enschede, burgemeester, voorzitter regiegroep
De heer H. Meuleman	Gemeente Enschede, programmamanager Veiligheid
De heer D. van Buren	fpc Oldenkotte, interim manager
De heer K. de Valk	Openbaar Ministerie, officier van Justitie
De heer C. Jansen	Reclassering Nederland, unitmanager Almelo
Mevrouw J. Rooijers	Politie Twente, adjunct districtschef Zuid-Twente
De heer R. Fien	KLPD (DNRI)

Uitvoering motie Joldersma

Geïnterviewde	Organisatie en functie
Mevrouw A. Andreas	Reclassering Nederland, contactpersoon
Mevrouw S. van Gelderen	Ministerie van Justitie, Project Forensisch Psychiatrisch Toezicht

Burgemeesters o.b.v. voorstel Nederlands Genootschap Burgemeesters + commissie Bestuur en Veiligheid VNG

Geïnterviewde	Organisatie en functie
De heer H. Zomerdijk	Gemeente Duiven, burgemeester
De heer T. de Graaf	Gemeente Nijmegen, burgemeester
De heer J. van der Tak	Gemeente Westland, burgemeester

Convenanten

Geïnterviewde	Organisatie en functie
De heer F. Grietjet	Reclassering Rotterdam, contactpersoon
Mevrouw J. Westerik	Reclassering Den Haag, contactpersonen
De heer M. de Kok	
De heer D. Visser	Politie Rotterdam-Rijnmond, contactpersoon