

**Besluit houdende wijziging van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens in verband met het verstrekken van justitiële gegevens over begin en einde vrijheidsbeneming aan gemeenten ten behoeve van de re-integratie van ex-gedetineerden**

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister voor Rechtsbescherming, Directie Wetgeving en Juridische Zaken, nr. ...;

Gelet op artikel 13, eerste lid, van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van ..., nr....);

Gezien het nader rapport van Onze Minister voor Rechtsbescherming, Directie Wetgeving en Juridische Zaken, nr. ...;

Hebben goedgevonden en verstaan:

**ARTIKEL I**

Na artikel 11a van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens wordt een artikel ingevoegd, luidende:

**Artikel 11a bis**

1. Ten behoeve van de voorbereiding van de terugkeer in de maatschappij van de betrokkene kan Onze Minister aan de burgemeester of de door hem aangewezen ambtenaar justitiële gegevens als bedoeld in de artikelen 6, eerste lid, en 7, eerste lid, onder a, k, onderdelen 2<sup>o</sup> en 3<sup>o</sup>, en I, verstrekken voor zover de gegevens natuurlijke personen betreffen.
2. De justitiële gegevens worden zo spoedig mogelijk verstrekt.
3. De burgemeester vernietigt de ontvangen justitiële gegevens uiterlijk zes maanden na de ontvangen datum van invrijheidstelling.

**ARTIKEL II**

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister voor Rechtsbescherming,

## Nota van toelichting

### I. Algemeen

#### 1. Inleiding

Dit besluit regelt dat bepaalde justitiële gegevens van volwassenen en minderjarigen van wie op strafrechtelijke titel de vrijheid is benomen (hierna kortheidshalve ook: ex-gedetineerden), kunnen worden verstrekt aan de burgemeester van de gemeente waar de betrokkene (laatstelijk) staat ingeschreven in de basisregistratie personen (BRP). Gemeenten die hun ondersteunende en coördinerende rol bij de re-integratie actief beleidsmatig invullen, kunnen zich bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid aanmelden voor deze gegevensverstrekking. De justitiële gegevens die dan standaard worden verstrekt betreffen een beperkte set, te weten de persoonsidentificerende gegevens en de datum en wijze waarop de vrijheidsbeneming is aangevangen en beëindigd. Het doel van de verstrekking van deze gegevens over – kort gezegd – het begin en het (verwachte) einde van de vrijheidsbeneming is dat de desbetreffende gemeente – met ondersteuning van medewerkers van de locatie waar de betrokkene verblijft – tijdig in contact kan treden met de betrokkene om zoveel mogelijk te zorgen voor een goede re-integratie na zijn terugkeer in de maatschappij. Op deze activiteiten is voor volwassen gedetineerden het Convenant *Richting aan Re-integratie*, Convenant Re-integratie van (ex-)gedetineerden van 10 december 2014 van toepassing. Op jeugdigen is sinds 2017 de *Handreiking nazorg voor jeugdigen na verblijf in een justitiële jeugdinrichting* van toepassing. De verstrekking draagt bij aan de invulling van de in het wettelijk kader voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen opgenomen verplichting de tenuitvoerlegging zoveel mogelijk dienstbaar te maken aan de voorbereiding van de terugkeer van betrokkene in de maatschappij, met handhaving van het karakter van de sanctie (zie artikel 2, tweede lid, van de Penitentiaire beginselenwet en artikel 2, tweede lid, van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen).

Deze nota van toelichting is als volgt opgebouwd. Het algemeen deel geeft de beleidsmatige toelichting bij deze wijziging van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens (Bjsg). In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de ontvangen adviezen. In hoofdstuk 3 worden de verschillende aspecten van de verstrekking aan gemeenten in het kader van de re-integratie van ex-gedetineerden toegelicht. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de financiële en administratieve consequenties van de wijziging. Het artikelsgewijs deel van deze nota van toelichting geeft een korte wetgevingstechnische toelichting per artikel.

#### 2. Ontvangen adviezen

Over een ontwerp van dit besluit is advies gevraagd aan de Autoriteit Persoonsgegevens (AP), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), de Nederlandse orde van advocaten (NOVA), het College van procureurs-generaal van het openbaar ministerie, de Raad voor de Rechtspraak (RvdR), de Nederlandse vereniging voor de rechtspraak (NVvR), het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB), de politie, de reclassering, de Raad voor de strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (RSJ) en de Raad voor de Kinderbescherming

(RvdK). De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en de Justitiële informatiedienst (Justid) zijn ter voorbereiding van de implementatie van dit voorstel eveneens om een reactie gevraagd.

[Na consultatie zal in deze paragraaf in algemene zin worden ingegaan op de ontvangen adviezen. Voor zover nodig wordt op de gemaakte specifieke opmerkingen nader ingegaan op de plaatsen van de nota van toelichting waar het onderwerp aan de orde is waarop de in de adviezen gemaakte opmerkingen betrekking hebben.]

### *3. Verstrekking in het kader van de re-integratie*

Dit hoofdstuk gaat in op de verstrekking van justitiële gegevens over personen van wie de vrijheid is benomen, over het begin en het einde van die vrijheidsbeneming, aan burgemeesters ten behoeve van de gemeentelijke activiteiten in het kader van de re-integratie van ex-gedetineerden. In de eerste paragraaf (3.1) wordt nader ingegaan op het doel van de verstrekking en kort beschreven hoe dit past binnen en bijdraagt aan het geheel van de re-integratie-activiteiten zoals die zijn genoemd in de inleiding. In de tweede paragraaf (3.2) wordt de omvang van de gegevensverstrekking toegelicht. Tevens wordt in deze paragraaf ingegaan op de wijze waarop de verstrekking van deze gegevens in de praktijk vorm krijgt en op de gevallen waarin de gegevens niet (kunnen) worden verstrekt. In paragrafen 3.3 en 3.4 staat de ontvanger van de gegevens centraal: op welk moment ontvangt de burgemeester of de door hem aangewezen ambtenaar de gegevens, op welke wijze worden de gegevens verwerkt en op welk moment worden de gegevens (uiterlijk) vernietigd. In paragraaf 3.5 wordt ingegaan op de waarborgen die er zijn bij deze gegevensverstrekking en de betekenis van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) hiervoor.

#### *3.1 Doel verstrekking*

Ongeveer de helft van de meerderjarige personen die – kort of lang – zijn gedetineerd, recidiveert binnen twee jaar. Bij minderjarigen is het percentage nog hoger. Naar schatting betreft 70 procent van alle criminaliteit herhalingscriminaliteit. De maatschappelijke kosten hiervan zijn groot, het brengt overlast met zich en legt een aanzienlijk beslag op het justitiële apparaat. Een succesvolle re-integratie van gedetineerden kan bijdragen aan het voorkomen van recidive en daarmee aan het veiliger maken van de samenleving. Het is daarom van maatschappelijk belang te investeren in de re-integratie van (ex-)gedetineerden.

Uitgangspunt bij volwassenen is dat degene van wie de vrijheid is benomen primair zelf verantwoordelijkheid neemt voor zijn re-integratie. De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) ondersteunt de betrokkene tijdens de vrijheidsbeneming bij de voorbereiding op zijn re-integratie. Gemeenten hebben zowel tijdens als na de vrijheidsbeneming een belangrijke ondersteunende en coördinerende rol bij de terugkeer van gedetineerden in de maatschappij buiten de inrichting. De maatschappij is erbij gebaat dat deze overgang zo soepel mogelijk verloopt. Hiervoor is samenwerking tussen DJI en gemeenten noodzakelijk.

Bij jeugdige gedetineerden gaat verplichte nazorg vooraf aan de mogelijkheid van vrijwillige nazorg. De voorbereiding van de nazorg begint vanaf de eerste dag dat een jeugdige instroomt in een justitiële jeugdinrichting (JJI). De RvdK, de (jeugd)reclassering en de JJI gaan vanaf dat moment gezamenlijk aan de slag om informatie over de jeugdige te verzamelen met als doel afspraken te maken over alle basisvoorwaarden waarop de nazorg betrekking kan hebben. Deze organisaties betrekken daarbij waar nodig de gemeentelijke informatie (betrokkenheid wijkteam, lopende hulpverlening e.d.). Daarbij kan het ook noodzakelijk zijn dat de gemeente op de hoogte is van de in- en uitstroom in een JJI, bijvoorbeeld vanwege het tijdelijk stopzetten van voorzieningen als begeleid wonen of het continueren van lopende (jeugd)hulp. Deze informatie kan direct van een JJI, maar ook via de RvdK naar de gemeente gaan, aangezien de RvdK casusregisseur is bij verplichte nazorg.

Vanuit het gezamenlijk belang van gemeenten en het ministerie van Justitie en Veiligheid bij een succesvolle re-integratie van (ex-)gedetineerden zijn er voor volwassenen afspraken gemaakt over de samenwerking tussen gemeenten en DJI. Deze afspraken zien op ondersteuningsactiviteiten in het kader van re-integratie zowel tijdens als na detentie. Meest recent zijn deze afspraken vastgelegd in het reeds genoemde Convenant *Richting aan Re-integratie*. De wijze waarop bij jeugdige ex-gedetineerden werkafspraken worden gemaakt tussen justitiële organisaties en gemeenten is te vinden in de eveneens reeds genoemde *Handreiking nazorg voor jeugdigen na verblijf in een justitiële inrichting*.

Om de kans op een succesvolle re-integratie ex-gedetineerden te vergroten wordt gewerkt met vijf basisvoorwaarden die op orde moeten zijn. Het betreft het hebben van een identiteitsbewijs, van onderdak, van inkomen (of onderwijs), het aanpakken van schulden en continuïteit van zorg. Hierbij valt te denken aan de begeleiding van de gedetineerde bij het verkrijgen van een identiteitsbewijs, bij het regelen van zorg in het domein van de Wet maatschappelijke ondersteuning of de Jeugdwet, bij het (weer) verkrijgen van een uitkering na invrijheidstelling, of het doorbetalen van de huur gedurende de vrijheidsbeneming om te voorkomen dat iemand geen woonruimte meer heeft na het einde van zijn straf of maatregel. Aan re-integratie wordt dus invulling gegeven met activiteiten die in het gemeentelijk domein liggen. Het gaat om activiteiten die gemeenten ook moeten of kunnen verrichten voor niet-gedetineerde ingezetenen die ondersteuning behoeven. Naast dat een gemeente ondersteuningsactiviteiten tijdens de vrijheidsbeneming kan starten, kan het voorkomen dat de gemeente al voor de vrijheidsbeneming in enige vorm ondersteuning bood en dat deze ondersteuning tijdens de vrijheidsbeneming moet worden voortgezet. Te denken valt aan een schuldhelpverleningstraject, dat voor de vrijheidsbeneming is gestart en dat tijdens de vrijheidsbeneming kan worden opgeschort.

Om gemeenten in stelling te brengen om tijdens de vrijheidsbeneming ondersteuning te kunnen starten of voortzetten is het noodzakelijk dat zij worden geïnformeerd over waar en wanneer hun ingezetenen op een justitiële locatie verblijven. Na afloop van de justitiële titel voor vrijheidsbeneming is de ondersteuning van de volwassen gedetineerde door DJI afgelopen. Het is daarna primair de gemeente die – naast bijvoorbeeld familie, vrienden,

vrijwilligersorganisaties en geloofsgemeenschappen – de ex-gedetineerde in het kader van diens re-integratie kan ondersteunen bij de genoemde basisvoorwaarden. Om dit te bereiken is met name de overgang van het verblijf in detentie naar de terugkeer in de gemeente cruciaal. Waar tijdens het verblijf in de justitiële inrichting de betrokkene bijvoorbeeld is verzekerd van onderdak en zorg, kan dat daarbuiten anders zijn, zeker als de vrijheidsbeneming voor langere tijd was. Dit besluit maakt het mogelijk dat gemeenten tijdig worden geïnformeerd over het einde van de detentie van hun ingezetenen. Zodoende kunnen gemeenten het moment van terugkomst goed voorbereiden, bijvoorbeeld door ervoor te zorgen dat er woonruimte beschikbaar is voor de betrokkene of dat diens uitkering weer wordt hervat. Bij jeugdige ex-gedetineerden is tijdens de fase van verplichte nazorg veelal eerst de (jeugd)reclassering verantwoordelijk. Bij de invulling daarvan kan ook gebruik worden gemaakt van voorzieningen die bij de betreffende gemeente beschikbaar zijn, bijvoorbeeld waar het gaat om het bieden van onderwijs of woonruimte of verschillende vormen van (jeugd)hulp. Na de fase van verplichte nazorg kan de gemeente de re-integratieactiviteiten waar nodig voortzetten.

De ondersteuning die gemeenten in het kader van de re-integratie bieden, wordt in de kern niet bepaald door de duur van de vrijheidsbeneming, maar door de daadwerkelijke behoeften van de betrokkene en de urgentie daarvan. Uit onderzoek blijkt dat de kans dat een volwassen gedetineerde kampt met complexe problematiek groot is: circa 60 procent heeft psychiatrische problemen, 60 procent is verslaafd en 35 procent is licht verstandelijk beperkt, meer dan de helft van de gedetineerden heeft schulden, 10 procent heeft geen onderdak en 20 procent heeft geen inkomen. Iemand die kort in voorlopige hechtenis zit, kan meer problemen hebben op de vijf basisvoorwaarden dan iemand die een langere vrijheidsbenemende straf ondergaat. Uit onderzoek is bijvoorbeeld gebleken dat gedetineerden die korter dan twee weken vastzitten voor aanvang van hun detentie vaker geen identiteitsbewijs, inkomen of huisvesting hebben dan gedetineerden die langer dan een maand vastzitten, terwijl deze groep wel minder schulden en minder contact met zorginstellingen heeft (WODC-onderzoek 'Nazorgproblematiek en recidive van kortgestrafte gedetineerden' (2010)). Om deze reden is niet ervoor gekozen te bepalen dat alleen justitiële gegevens worden verstrekt van diegenen die gedurende enige tijd, bijvoorbeeld twee weken of een maand, vastzitten. Overigens geldt daarnaast dat de medewerkers van DJI iedereen bij de intake in de justitiële inrichting wijzen op de mogelijkheid van (gemeentelijke) ondersteuning op het terrein van de vijf basisvoorwaarden. In die gevallen dat gemeenten op beleidsmatige gronden zelf niet een gedetineerde benaderen, kan de betrokkene ook altijd zelf hiertoe het initiatief nemen.

Van belang om op te merken is dat deze justitiële gegevens pas aan gemeenten worden verstrekt nadat ze zich hebben gemeld bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid met het verzoek deze gegevens te willen ontvangen. Bij deze aanmelding wordt vereist dat in de gemeente beleid is opgesteld over hoe invulling wordt gegeven aan haar ondersteunende en coördinerende rol bij de re-integratie. Dat gemeenten er ook voor kunnen kiezen deze gegevens niet te willen ontvangen is de reden waarom in artikel 11a bis Bjsgr wordt geregeld in welke gevallen bepaalde justitiële gegevens *kunnen* worden verstrekt aan de burgemeester.

Met het gebruik van het woord “kan” wordt – net als in artikel 11a Bjsjg – dus niet beoogd aan te geven dat voor elke gegevensverstrekking een individuele afweging wordt gemaakt. Dat zou afbreuk doen aan het beoogde doel om de gegevens structureel en in alle gevallen te verstrekken. Wel biedt deze ‘kan-bepaling’ de mogelijkheid om de gegevens niet te verstrekken aan alle burgemeesters, maar alleen aan de burgemeesters van gemeenten die bij de aanmelding voor deze gegevensverstrekking hebben laten zien dat zij actief re-integratiebeleid voeren. Op de proportionaliteit van de thans geregelde verstrekking ziet ook paragraaf 3.5.

Belangrijk is verder te onderkennen dat de gemeente de (ex-)gedetineerde ondersteunt bij het op orde krijgen van de vijf basisvoorwaarden, maar dat zonder de toestemming en medewerking van de betrokkene de mogelijkheden beperkt zijn. Gezien het belang van deze medewerking is overwogen om de melding van begin en einde detentie niet formeel te regelen in dit besluit, maar afhankelijk te maken van de toestemming van de gedetineerde (in de vorm van een overeenkomst of expliciet gegeven toestemming bij het begin van de detentie). Om een dergelijke werkwijze te toetsen is begin 2015 door DJI een pilot “Toestemming Gegevensuitwisseling Nazorg” uitgevoerd. De uitkomsten van deze pilot laten zien dat de meerderheid van gedetineerden toestemming geeft voor gegevensuitwisseling (circa 66 procent). Ook onder de groep die geen toestemming geeft, zullen zich echter gedetineerden bevinden met (grote) problemen op de vijf basisvoorwaarden (bijvoorbeeld de zogenoemde zorgmijders). Gelet op de beperkte en onzekere werking van een overeenkomst met expliciete toestemming van een (ex-)gedetineerde bood dit onvoldoende waarborgen om deze gegevens die voor gemeenten noodzakelijk zijn structureel invulling te kunnen geven aan de in het convenant afgesproken activiteiten te kunnen verstrekken. Om deze redenen is ervoor gekozen de verstrekking van gegevens over begin en einde detentie aan de gemeente van terugkeer bij algemene maatregel van bestuur te regelen.

Het kan ten slotte voorkomen dat een gemeente een betrokkene begeleidt die onder voorwaarden in vrijheid is gesteld en dus onder toezicht staat van de (jeugd)reclassering. Het is van belang dat gemeenten en de reclassering zich van deze mogelijkheid vergewissen en in afstemming met de ex-gedetineerde waar mogelijk afstemming zoeken, zodat een optimale begeleiding van de betrokkene kan plaatsvinden.

### *3.2 Omvang en wijze van verstrekking*

Zoals in paragraaf 3.1 van deze nota van toelichting is toegelicht, strekt de verstrekking van justitiële gegevens op grond van dit besluit enkel tot het in positie brengen van de gemeente om haar ondersteunende en coördinerende activiteiten in het kader van de re-integratie van (ex-)gedetineerden te kunnen vervullen door hen actief te benaderen. Hiervoor is niet meer nodig dan de personalia van de terugkerende ingezetene, de data van het begin en het einde van de vrijheidsbeneming en de wijze waarop deze is aangevangen, waaronder de locatie van de vrijheidsbeneming. In artikel 11a bis, eerste lid, Bjsjg komt dit tot uitdrukking in de opsomming van de justitiële gegevens die kunnen worden verstrekt over natuurlijke personen van wie op strafrechtelijke titel de vrijheid wordt benomen: artikel 6, eerste lid en artikel 7,

eerste lid, onder a, k, onderdelen 2° en 3°, en l, Bjsg. De justitiële gegevens van artikel 6, eerste lid, Bjsg, zijn de geslachtsnaam en voorvoegsels, de voornaam of voornamen, het adres, de geboortegemeente of geboorteplaats alsmede het land van geboorte, de geboortedatum of, indien onbekend, het geboortjaar, persoonsidentificerende nummers en de nationaliteit. Naast deze persoonsidentificerende gegevens in de justitiële documentatie worden enkel de gegevens van artikel 7, eerste lid, onder a, k, onderdelen 2° en 3°, en onder l, Bjsg, verstrekt. Dit betreft de datum en de wijze waarop de vrijheidsbenemende sanctie (straf of maatregel) is aangevangen en beëindigd of – indien de volledige tenuitvoerlegging van een taakstraf of geldboete niet is gerealiseerd, de datum van tenuitvoerlegging van de vervangende straf – en de datum van invrijheidstelling. Voor de goede orde merk ik op dat de verstrekking van justitiële gegevens hiertoe strikt beperkt is; dit betekent dus ook dat er geen gegevens worden verstrekt over bijvoorbeeld het gepleegde strafbare feit.

Op basis van gegevens uit de jaren 2011 tot en met 2015 gaat het bij de totale uitstroom uit het gevangeniswezen om circa 40.000 gevallen per jaar. De uitstroom uit justitiële jeugdinrichtingen betreft circa 1.500 gevallen per jaar. Voor zover op basis van de registratie in de basisregistratie personen de verwachte gemeente van terugkeer bekend is, zullen de genoemde justitiële gegevens aan die gemeente beschikbaar worden gesteld door Justid, de uitvoeringsdienst van het Ministerie van Justitie en Veiligheid die onder meer is belast met het beheer van de justitiële documentatie en de verstrekking van gegevens daaruit. Justid zal hiervoor het systeem Injus gaan gebruiken. Injus is een portaal dat gemeenten inzicht geeft in gegevens die op basis van geldende wet- en regelgeving aan gemeenten mogen worden verstrekt. Injus wordt op dit moment onder meer gebruikt voor de gegevensverstrekking aan (deelnemende) gemeenten op grond van artikel 11a Bjsg, bekend als de Bestuurlijke Informatievoorziening Justitiabelen (BIJ). Voor het bepalen van de gemeente van terugkeer, waarvoor de gegevens beschikbaar worden gesteld, raadpleegt Justid de basisregistratie personen (BRP) voor het (laatst bekende) woonadres. In het geval er géén adres bekend is in de BRP – en daarmee geen gemeente van (verwachte) terugkeer – worden de gegevens aan geen enkele gemeente beschikbaar gesteld. Het is op basis van de beschikbare gegevens niet bekend bij hoeveel gedetineerden dit het geval is. Beoogd is om in deze gevallen de gedetineerde te vragen naar welke gemeente hij na detentie zal terugkeren. Het kan ook gaan om gedetineerden die hun woonplaats in het buitenland hebben en die ook beogen daarnaar terug te keren zodat de Nederlandse gemeenten geen re-integratie-activiteiten starten.

De door de gemeenten binnen het portaal raadpleegbare gegevens zijn slechts zichtbaar voor de daartoe geautoriseerde afnemers van deze gegevensstroom. Dit betreft bij gemeenten enkel degenen die zijn aangewezen als coördinator nazorg. De gegevens worden gedurende een afgebakende periode (zie nader paragraaf 3.3) beschikbaar gesteld in het portaal. Met de gemeenten is afgesproken dat de op deze wijze beschikbaar gestelde gegevens altijd via het portaal worden geraadpleegd en – indien er geen activiteiten in het kader van re-integratie worden ondernomen – niet binnen de gemeente verder worden verwerkt. Hiermee wordt bereikt dat de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen wordt beperkt (zie ook paragraaf 3.5).

### *3.3 Moment van verstrekking en vernietiging*

De gegevens over de personalia en de datum van het begin van de (jeugd)detentie worden, zo spoedig mogelijk nadat deze bekend zijn, raadpleegbaar gemaakt via het in paragraaf 3.2 genoemde portaal Injus. Door dit zo kort mogelijk na aanvang van de detentie te doen, hebben gemeenten de maximale termijn voor de re-integratieactiviteiten op de vijf basisvoorwaarden ter voorbereiding op de terugkeer van de gedetineerde in de maatschappij. Zodra de gemeente is geattendeerd over het begin van de vrijheidsbeneming kan zij haar activiteiten in het kader van de re-integratie starten en is het doel van de verstrekking bereikt. Een eigen registratie van de data van begin en einde detentie door gemeenten is door de gekozen werkwijze niet nodig. Om onduidelijkheid te voorkomen voor die gevallen waarin een gemeente mogelijk toch overgaat tot een eigen registratie van de ontvangen gegevens, is in het besluit expliciet bepaald dat de gemeente de ontvangen gegevens uiterlijk zes maanden na de verstrekking van de (verwachte) datum van invrijheidstelling moet vernietigen.

### *3.4 Na de gegevensverstrekking*

Zodra de gemeentelijk coördinator nazorg via het portaal ervan kennis neemt dat en waar iemand die (laatstelijk) stond ingeschreven in zijn gemeente in (jeugd)detentie verblijft, kan de gemeente – via DJI – contact met hem leggen in het kader van de re-integratie. Op welk moment en in welke mate dit gebeurt, verschilt per gemeente en kan ook afhankelijk zijn van andere gegevens die over de betrokkene bekend zijn bij de gemeente. Dit is onderdeel van het gemeentelijk nazorgbeleid. Om via het portaal de gegevens te kunnen raadplegen wordt – zoals hierboven genoemd – vereist dat de gemeente zich aanmeldt en er blijk van heeft gegeven beleid te hebben opgesteld over haar re-integratieactiviteiten. Zoals beschreven in het convenant is algemeen uitgangspunt van het beleid dat gedetineerden die ondersteuning willen op de vijf basisvoorwaarden, deze aangeboden krijgen.

Benadrukt moet worden dat dit gemeentelijk beleid te onderscheiden is van de gemeentelijke handhaving van de openbare orde en de justitiële gegevens die ten behoeve daarvan in het kader van BIJ worden verstrekt. De op grond van artikel 11a bis Bjsgr voor de re-integratie ontvangen gegevens mogen ook niet door gemeenten verder worden verstrekt aan derden. Het doel is immers enkel het in positie brengen van gemeenten om tijdens of kort na de detentie contact op te kunnen nemen met de gedetineerde om hem te ondersteunen bij de vijf basisvoorwaarden.

### *3.5 Grondrechten en waarborgen*

Het verstrekken van justitiële gegevens moet plaatsvinden met inachtneming van de regels voor zorgvuldige omgang met persoonsgegevens, zoals neergelegd in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. Verstrekking van justitiële gegevens kan betekenen dat het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer wordt beperkt. Artikel 10 van de Grondwet, artikel 16 van het Verdrag inzake de rechten van het kind en artikel 8 EVRM laten op dit recht beperkingen toe die bij of krachtens de wet zijn voorzien. Artikel 8 EVRM stelt aan deze beperkingen de eis dat daar een legitiem doel mee wordt nagestreefd. Het tweede lid van dit



artikel noemt als legitieme doelen het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Verder eist artikel 8 EVRM dat beperkingen noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Dit houdt in dat voor de inbreuk op het recht een dringende maatschappelijke noodzaak (*pressing social need*) aanwezig is. Bovendien moeten op grond van artikel 8 van het EVRM bij inmenging van de persoonlijke levenssfeer de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit in acht worden genomen. Dat wil zeggen dat het doel waarvoor de gegevens worden verstrekt, niet op een andere, minder nadelige manier voor de bij de verstrekking van persoonsgegevens betrokkene, kan worden bereikt, en dat de inbreuk op de belangen van de betrokkene niet onevenredig mag zijn in verhouding tot het met de verstrekking te dienen doel.

Met de in deze wijziging van het Bjsjg bepaalde gegevensverstrekking wordt voorzien in een krachtens de wet voorziene inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Het doel is om gemeenten in positie te brengen om hun ingezetenen te kunnen ondersteunen op de vijf basisvoorwaarden voor een goede re-integratie (het hebben van een geldig identiteitsbewijs, van onderdak, van inkomen (uitkering), bij het aanpakken van schulden en bij het zorgen voor continuïteit in noodzakelijke zorg). Deze vijf basisvoorwaarden bestrijken meerdere van de in artikel 8, tweede lid, EVRM genoemde legitieme doelen. Door de geboden ondersteuning wordt gewerkt aan de re-integratie van gedetineerden, wat bijdraagt aan het voorkomen van nieuwe strafbare feiten. Uit de gehouden pilot (zie paragraaf 3.1) blijkt dat met het vragen om toestemming niet alle gedetineerden kunnen worden bereikt die ondersteuning nodig hebben. Dit rechtvaardigt een ambtshalve verstrekking aan gemeenten van de beschreven, minimaal noodzakelijke set aan gegevens van diegenen van wie de vrijheid wordt benomen. De inbreuk die wordt gemaakt op de persoonlijke levenssfeer is beperkt omdat op grond van de verstrekte gegevens over het begin en het einde van de detentie enkel contact wordt gelegd met de (ex-)gedetineerde met het aanbod hem te ondersteunen op de vijf basisvoorwaarden. De wijze waarop de gegevens worden verstrekt, via een portaal waartoe alleen specifiek aangewezen functionarissen toegang hebben, draagt bij aan het beperken van de gemaakte inbreuk. Tot slot is – zoals in paragraaf 3.4 toegelicht – in dit kader van belang dat de regeling voorschrijft dat gemeenten – indien de gegevens niet enkel worden geraadpleegd in het portaal maar ook worden verwerkt binnen de gemeente – de gegevens binnen een vastgestelde termijn moeten vernietigen. Gezien het doel van de verstrekking, dat niet op een minder nadelige manier kan worden bereikt, en het belang dat de betrokkene heeft bij de aangeboden ondersteuning, acht ik de gegevensverstrekking subsidiair en proportioneel.

#### 4. Financiële en administratieve consequenties

Voor het realiseren van de melding van – kort gezegd – begin en einde detentie aan gemeenten is bij Justid aanpassing van het gegevensportaal Injus noodzakelijk. Daarnaast zullen bij Justid werkprocessen moeten worden opgesteld dan wel worden aangepast. De incidentele realisatiekosten hiervoor zijn geraamd op circa € 100.000. De uitvoering zal deels handmatig gebeuren. De structurele kosten hiervan bedragen circa € 250.000 per jaar. De

incidentele en structurele kosten worden vanuit de begroting van Justitie en Veiligheid gedekt. De bij de uitvoering betrokken partijen verkennen de mogelijkheid over te gaan naar een volledig geautomatiseerde werkwijze. Om de kosten hiervan in beeld te brengen wordt in 2018 een business case uitgevoerd.

De impact voor gemeenten voor de uitvoering van dit besluit lijkt klein. Alleen gemeenten die een uitgewerkt re-integratiebeleid hebben, kunnen zich bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid melden voor deze gegevensverstrekking. De verwachting lijkt gerechtvaardigd dat dit voor een groot deel dezelfde gemeenten zal betreffen die deelnemen aan de gegevensverstrekking in het kader van BIJ en die dus reeds zijn aangesloten op Injus. Bij de gegevensverstrekking als gevolg van dit wijzigingsbesluit worden zoveel mogelijk de procesafspraken gevolgd zoals deze in dat kader gelden wat de uitvoeringsgevolgen beperkt. De daadwerkelijke re-integratie-activiteiten van gemeenten zijn een bestaande verantwoordelijkheid die niet voortvloeit uit dit besluit, maar enkel hierdoor wordt vereenvoudigd.

## **II. Artikelsgewijs deel**

### **Artikel I**

Deze wijziging – de verstrekking van justitiële gegevens aan de burgemeester in het kader van de re-integratie van ex-gedetineerden – is in het algemeen deel van deze toelichting toegelicht. In de formulering van artikel 11a bis Bjsgr is zoveel mogelijk aangesloten bij artikel 11a Bjsgr, de regeling van de Bestuurlijke Informatievoorziening Justitiabelen (BIJ) (Stb. 2011, 314). Anders dan bij BIJ is niet noodzakelijk dat de strafrechtelijke beslissing waarover de gegevens worden verstrekt onherroepelijk is. Gezien het doel van de verstrekking is deze ook noodzakelijk bij beslissingen over gijzeling of voorlopige hechtenis.

### **Artikel II**

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen moment. Op basis van de zogeheten vaste verandermomenten zal dit op 1 januari of 1 juli zijn (Aanwijzing 174).

De Minister voor Rechtsbescherming,