



De juridische bevoegdheden van de PGA-regisseur

Onderzoek naar de juridische bevoegdheden
van de PGA-regisseur aangewezen vanuit het
Veiligheidshuis Breda

Naam: Carlijn van Baak

Afstudeerorganisatie: Expertisecentrum Veiligheid Avans

's-Hertogenbosch: mei 2014

De juridische bevoegdheden van de PGA-regisseur

Onderzoek naar de juridische bevoegdheden
van de PGA-regisseur aangewezen vanuit het
Veiligheidshuis Breda

Naam: Carlijn van Baak

Studentnummer: 2046155

Opleiding: Juridische Hogeschool Avans-Fontys Tilburg

Afstudeerorganisatie: Expertisecentrum Veiligheid Avans

Periode: 3 februari t/m 9 mei 2014

Afstudeermentor: Mw. N. Vosters

Afstudeerdocenten: Mr. E. Koene, Mr. K. de Jong

's-Hertogenbosch: mei 2014

Voorwoord

Voor u ligt het onderzoeksrapport dat ik tot stand heb gebracht gedurende mijn vier maanden durende afstudeerperiode bij het Expertisecentrum Veiligheid. Tevens fungeert dit onderzoeksrapport als sluitstuk van de studie HBO-Rechten die ik, met veel enthousiasme, gevolgd heb aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys te Tilburg.

In de periode van 3 februari tot en met 9 mei 2014 heb ik in opdracht van het Expertisecentrum Veiligheid onderzoek verricht naar de juridische bevoegdheden van de persoonsgerichte aanpak-regisseur die wordt aangewezen vanuit het Veiligheidshuis Breda. Deze opdracht is onderdeel van het onderzoek dat het Expertisecentrum Veiligheid, onder leiding van dr. B. Vogelvang, verricht in opdracht van de Gemeente Breda. Dit afstudeerrapport is tot stand gebracht om het Expertisecentrum Veiligheid en de Gemeente Breda inzicht te bieden in de juridische aspecten van het onderzoek ten aanzien van de persoonsgerichte aanpak-regisseurs. Tevens dient dit afstudeerrapport om de persoonsgerichte aanpak-regisseurs zelf inzicht te bieden in de juridische bevoegdheden die zij kunnen gebruiken bij het uitvoeren van hun werkzaamheden. Deze afstudeerperiode heb ik als zeer leerzaam ervaren.

Middels deze weg wil ik graag enkele personen bedanken voor hun inzet en toewijding. Graag wil ik een bijzonder woord van dank richten aan mr. E. Koene, mijn eerste afstudeerdocente, voor haar waardevolle begeleiding, vasthoudendheid en enthousiasme gedurende de gehele afstudeerperiode. Daarnaast gaat mijn dank uit naar mr. K. de Jong, mijn tweede afstudeerdocent, voor de waardevolle suggesties gedurende het onderzoek. Tevens maak ik graag van de gelegenheid gebruik om prof. E. Kolthoff en dr. B. Vogelvang, beiden lectoren van het Expertisecentrum Veiligheid, te bedanken voor de juridische expertise en de constructieve feedback. Mijn dank gaat uit naar mw. N. Vosters, mijn afstudeermentor tijdens deze stage, voor de goede begeleiding gedurende deze periode.

Eveneens dank ik dhr. H. Boelens, opdrachtgever vanuit de Gemeente Breda, voor de mogelijkheid om waardevolle vergaderingen bij te wonen en het in contact brengen met de juiste personen. Tot slot gaat mijn dank uit naar alle persoonsgerichte aanpak-regisseurs en dhr. W. Faber van het Veiligheidshuis Amsterdam-Amstelland voor de interviews.

Met veel plezier heb ik aan dit onderzoeksrapport gewerkt.

Carlijn van Baak

's-Hertogenbosch, mei 2014

Lijst van afkortingen

1 Inleiding	8
2 Huidige juridische bevoegdheden	9
2.1 De persoonsgerichte aanpak	9
2.2 De PGA-regisseur	10
2.2.1 Functieomschrijving	10
2.2.2 Doelen	10
2.2.3 Werkzaamheden in de praktijk	11
2.3 Juridische bevoegdheden in de praktijk	11
2.3.1 Juridische knelpunten	12
2.3.2 Behoeften van de PGA-regisseurs	12
2.4 Overige Veiligheidshuizen	13
2.4.1 Amsterdam-Amstelland	13
2.4.2 Tilburg	14
2.5 Conclusie	14
3 Bevoegdheden van ketenpartners	15
3.1 De Reclassering	15
3.1.1 Advies	16
3.1.2 Toezicht bijzondere voorwaarden	16
3.1.3 Tenuitvoerleggen taakstraffen	17
3.2 De Jeugdreclassering	
3.2.1 Jeugdbeschermingsmaatregelen	17
3.2.1.1 Toezicht & Begeleiding	17
3.2.1.2 Hulp & Steun	18
3.2.1.3 ITB Criem	18
3.2.1.4 ITB Harde Kern Aanpak	18
3.2.1.5 Gedragsbeïnvloedende maatregel	18
3.2.2 Kinderbeschermingsmaatregelen	19
3.2.2.1 Ondertoezichtstelling	19
3.2.2.2 Ontheffing	19
3.2.2.3 Ontzetting	19
3.3 Raad voor de Kinderbescherming	19
3.3.1 Onderzoek beschermingszaken	20
3.3.2 Onderzoek en uitvoering tijdens strafzaken	20
3.4 GGz Breburg	20
3.5 Steunpunt Huiselijk Geweld	20
3.6 Politie	21
3.6.1 Controle	21
3.6.2 Staandehouden en aanhouden	21
3.6.3 Politiestrafbeschikking	22
3.7 Openbaar Ministerie	22
3.7.1 Aanhouden	22
3.7.2 Bijzondere opsporingsbevoegdheden	22
3.7.3 Inverzekeringstelling	22
3.7.4 Voorlopige hechtenis	23

3.7.5 Sepot	23
3.7.6 Transactie	23
3.7.7 Strafbeschikking	23
3.7.8 Terechtzitting	24
3.8 Conclusie	24
4 Overdragen van bevoegdheden van ketenpartners	25
4.1 Reclassering	25
4.2 Jeugdreclassering	25
4.3 Raad voor de Kinderbescherming	26
4.4 GGz Breburg	26
4.5 Steunpunt Huiselijk Geweld	26
4.6 Politie	27
4.7 Openbaar Ministerie	27
4.8 Machtsmisbruik	27
4.9 Conclusie	27
5 Bestuursrechtelijke maatregelen	29
5.1 Vormen van overdraagbaarheid	29
5.1.1 Mandaat	29
5.1.2 Delegatie	30
5.1.3 Attributie	30
5.2 Tijdelijk huisverbod	30
5.2.1 Opleggen huisverbod	31
5.2.2 Overdraagbaarheid	31
5.2.3 Toepasbaarheid	31
5.3 Bevel bij verstoring openbare orde	31
5.3.1 Gebiedsverbod	32
5.3.2 Groepsverbod	32
5.3.3 Meldingsplicht	32
5.3.4 Overdraagbaarheid	33
5.3.5 Toepasbaarheid	33
5.4 Verblijfsontzegging	33
5.4.1 Opleggen verblijfsontzegging	34
5.4.2 Overdraagbaarheid	34
5.4.3 Toepasbaarheid	34
5.5 Overtreding APV	34
5.5.1 Overdraagbaarheid	35
5.5.2 Toepasbaarheid	35
5.6 Bestuurlijke strafbeschikking	35
5.6.1 Overdraagbaarheid	35
5.6.2 Toepasbaarheid	36
5.7 Woonoverlast	36
5.7.1 Sluiting op grond van de Gemeentewet	36
5.7.2 Sluiting op grond van de Woningwet	37
5.7.3 Sluiting op grond van de Opiumwet	37
5.7.4 Woningcorporatie	37

5.7.5 Overdraagbaarheid	38
5.7.6 Toepasbaarheid	38
5.8 Bijstandsuitkering	38
5.8.1 Verlagen van de uitkering	38
5.8.2 Overdraagbaarheid	39
5.8.3 Toepasbaarheid	39
5.9 Machtsmisbruik	39
5.10 Conclusie	40
 6 Informatie-uitwisseling	 41
6.1 Wbp	41
6.1.1 Begripsbepalingen	41
6.1.1.1 Persoonsgegevens	41
6.1.1.2 Verwerking	42
6.1.1.3 Verantwoordelijke	42
6.1.1.4 Betrokkene	42
6.1.2 Rechtmatigheid van de verwerking	42
6.1.2.1 Doeleinden	42
6.1.2.2 Toelaatbare gegevensverwerking	43
6.1.3 Informatieplicht	43
6.2 Privacyconvenant Veiligheidshuis Breda	44
6.2.1 Verwerking van de gegevens	44
6.2.2 Gegevens	44
6.3 Wet- en regelgeving per ketenpartner	45
6.3.1 Politie	45
6.3.2 Openbaar Ministerie	46
6.3.3 Reclassering	46
6.3.4 Jeugdreclassering	47
6.3.5 Raad voor de Kinderbescherming	48
6.3.6 Steunpunt Huiselijk Geweld	48
6.3.7 GGz Breburg	48
6.4 Opvragen van gegevens	49
6.5 Conclusie	50
 7 Conclusies	 51
 8 Aanbevelingen	 53
Literatuur- en bronnenlijst	54

Samenvatting

De persoonsgerichte aanpak van het Veiligheidshuis Breda richt zich op de jongere en jongvolwassene plegers van woninginbraak, overval en straatroof (WOS)-delicten. De PGA-regisseur, werkzaam voor één van de ketenpartners uit de WOS-weegploeg, wordt toegewezen om de betrokkene te begeleiden, met als uiteindelijk doel het terugdringen van recidive en het voorkomen van besmettingsgevaar ten aanzien van jongere broertjes of zusjes. Vanwege de onduidelijkheid die bestaat ten aanzien van de bevoegdheden die de PGA-regisseur heeft, wordt door middel van dit onderzoek een antwoord geformuleerd op de vraag wat de zelfstandige juridische bevoegdheden nu precies zijn en in hoeverre het wenselijk alsmede mogelijk is om deze uit te breiden.

Uit de interviews met de PGA-regisseurs is gebleken dat zij geen zelfstandige juridische bevoegdheden toepassen in de praktijk. Evenmin worden er bevoegdheden toegepast die de PGA-regisseurs vanuit hun functie bij de eigen organisatie hebben, tenzij er een juridische maatregel is opgelegd die hij tevens uitvoert. Het is vanuit de PGA-regisseurs niet onmiddellijk wenselijk om zelfstandige juridische bevoegdheden te creëren. De behoeften van de PGA-regisseurs lopen uiteen. Enkele gemeenschappelijke behoeften zijn het hebben van mogelijkheden als een betrokkene niet meewerkt en het vereenvoudigen van het opvragen van informatie. Het creëren van zelfstandige juridische bevoegdheden past niet binnen de persoonsgerichte aanpak en evenmin is hier een wettelijke grondslag voor. Nu er geen wenselijkheid en mogelijkheden bestaan tot het creëren van zelfstandige juridische bevoegdheden, enkel op wetgevingsniveau, is het wenselijk om de mogelijkheden te onderzoeken die de PGA-regisseur wel kan toepassen indien de betrokkene niet meewerkt. Hierbij is gekeken naar de bevoegdheden die ketenpartners uit de WOS-weegploeg hebben en bestuursrechtelijke maatregelen en is onderzocht in hoeverre deze over te dragen zijn aan de PGA-regisseur.

Tijdens het onderzoek van de bevoegdheden van de ketenpartners is gebleken dat de bevoegdheden zij hebben wettelijk toegekend zijn aan de specifieke organisatie, waardoor overdraagbaarheid niet mogelijk is. De PGA-regisseur kan wel invloed uitoefenen door een betreffende ketenpartner te adviseren gebruik te maken van zijn bevoegdheid. Voorts is onderzocht welke relevante bestuursrechtelijke maatregelen er zijn en in hoeverre deze overdraagbaar zijn. Omdat de PGA-regisseur niet werkzaam is voor het bestuursorgaan en de overdraagbaarheid niet bij wettelijk voorschrift is toegekend, is de overdraagbaarheid van deze maatregelen aan de PGA-regisseur niet mogelijk. De PGA-regisseur kan wel invloed uitoefenen op het inzetten van deze bevoegdheden.

Per deelnemende ketenpartner is gekeken naar de toepasselijke wettelijke regelingen. Hieruit blijkt dat elke partij, behoudens de strikte eisen uit de wet, de mogelijkheid heeft informatie uit te wisselen. Met het oog op de privacywetgeving is het voor scholen alleen mogelijk informatie te delen in noodsituaties, waardoor PGA-regisseurs zonder toestemming in beginsel geen informatie kunnen verkrijgen.

Naar aanleiding van het onderzoek valt te concluderen dat uitbreiding van de zelfstandige juridische bevoegdheden van de PGA-regisseur niet wenselijk en niet mogelijk is. Tevens luidt de conclusie dat de overdraagbaarheid van de bevoegdheden van ketenpartners en de burgemeester niet mogelijk is. Hetgeen wel wenselijk en mogelijk is, is het intensiveren van de samenwerking tussen de betrokken partijen en het inzetten van bestuursrechtelijke maatregelen om overlastgevend gedrag aan te pakken en op deze wijze de medewerking van de betrokkene af te dwingen.

Lijst van afkortingen

APV	<i>Algemene Plaatselijke Verordening</i>
Awb	<i>Algemene wet bestuursrecht</i>
B&W	<i>Burgemeester en Wethouders</i>
BIG	<i>Beroepen in de Individuele Gezondheidszorg</i>
BJZ	<i>Bureau Jeugdzorg</i>
boa	<i>buitengewoon opsporingsambtenaar</i>
Bpg	<i>Besluit politiegegevens</i>
BW	<i>Burgerlijk Wetboek</i>
DJI	<i>Dienst Justitiële Inrichtingen</i>
GGz	<i>Geestelijke Gezondheidszorg</i>
JR	<i>Jeugdreclassering</i>
MBVEO	<i>Maatregelen Bestrijding Voetbalvandalisme en Ernstige Overlast</i>
PGA	<i>Persoonsgerichte Aanpak</i>
RN	<i>Reclassering Nederland</i>
RvdK	<i>Raad voor de Kinderbescherming</i>
Sr	<i>Strafrecht</i>
Sv	<i>Strafvordering</i>
OM	<i>Openbaar Ministerie</i>
OTS	<i>Ondertoezichtstelling</i>
V&J	<i>Veiligheid en Justitie</i>
Wbp	<i>Wet bescherming persoonsgegevens</i>
Wpg	<i>Wet politiegegevens</i>
Wjsg	<i>Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens</i>
Wmo	<i>Wet maatschappelijke ondersteuning</i>
Wth	<i>Wet tijdelijk huisverbod</i>
WOS	<i>Woningbraak Overval Straatroof</i>

1. Inleiding

Het Veiligheidshuis is een samenwerkingsverband van partners uit onder andere de strafrecht- en zorgketen. Deze samenwerking wordt ingezet voor het aanpakken van complexe problematiek. Het Veiligheidshuis Breda heeft met ingang van 1 januari 2013 de persoonsgerichte aanpak in het leven geroepen.

Dit is een integrale, overkoepelende aanpak gericht op het bieden van hulp aan de jongere en jongvolwassene plegers van woninginbraken, overvallen en straatroof (WOS). Het doel hiervan is het terugdringen van recidive en het voorkomen van besmettingsgevaar ten aanzien van jongere broertjes of zusjes. De aanpak wordt gecoördineerd vanuit de WOS-weegploeg, de overlegvorm van de aangesloten ketenpartners binnen het Veiligheidshuis, waarbij een dader wordt toegewezen aan een PGA(persoongerichte aanpak)-regisseur afkomstig van één van de deelnemende partijen uit de weegploeg. Deze PGA-regisseur gaat aan de slag met alle problemen waar het gezin tegenaan loopt.

Vanwege de relatieve onbekendheid met de functie, en vanwege het feit dat er geen strafrechtelijk kader ten grondslag van de aanpak ligt, blijkt er veel onduidelijkheid te bestaan onder de PGA-regisseurs ten aanzien van de juridische bevoegdheden die zij in de praktijk kunnen toepassen. Dit onderzoek tracht hiertoe duidelijkheid te scheppen. Hierbij is de volgende centrale vraag geformuleerd:

Wat zijn de zelfstandige juridische bevoegdheden van de PGA (persoonsgebonden aanpak)-regisseur in de WOS(woninginbraak, overval, straatroof)-Weegploeg vanuit het Veiligheidshuis Breda in en in hoeverre is uitbreiding van deze bevoegdheden wenselijk alsmede mogelijk voor een efficiënte uitvoering van de taken van de PGA-regisseur?

De doelstelling die geformuleerd is bij deze centrale vraag luidt als volgt:

Op 26 mei 2014 zijn het Expertisecentrum Veiligheid en de Juridische Hogeschool Avans-Fontys in het bezit van een onderzoeksrapport waarin voor het Expertisecentrum Veiligheid en voor de heer Boelens, opdrachtgever van de Gemeente Breda, is beschreven of er al dan niet argumenten bestaan om de juridische bevoegdheden van de PGA-regisseur uit te breiden en wat hiertoe de mogelijkheden zijn.

Ten behoeve van dit onderzoek heb ik diverse bronnen en methoden toegepast. Er is gebruik gemaakt van rechtsbronnen, literatuur en documenten, die onderworpen zijn aan een inhoudsanalyse. Voorts heb ik gebruik gemaakt van de expertise van de PGA-regisseurs en andere Veiligheidshuizen, door middel van interviews.

Voor een exacte verantwoording van mijn bronnen en methoden verwijs ik naar bijlage 1.

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de huidige juridische bevoegdheden, waarbij gebruik is gemaakt van interviews om de behoeften van de PGA-regisseurs in beeld te krijgen. In hoofdstuk 3 is onderzocht wat de bevoegdheden zijn van de deelnemende ketenpartners uit de WOS-weegploeg. Er wordt gekeken in hoeverre deze bevoegdheden overdraagbaar zijn in hoofdstuk 4. De bestuursrechtelijke maatregelen die mogelijk toegepast kunnen worden, zijn te vinden in hoofdstuk 5. Voorts geeft hoofdstuk 6 een antwoord op de vraag hoe vorm dient te worden gegeven aan de informatie-uitwisseling in dit kader. Een antwoord op de centrale vraag, door middel van een conclusie, staat in hoofdstuk 7. Tot slot zijn er in hoofdstuk 8 aanbevelingen geformuleerd.

2. Huidige juridische bevoegdheden

In dit hoofdstuk wordt de persoonsgerichte aanpak weergegeven en wordt besproken hoe plegers van woninginbraken, overvallen en straatroven hiervoor in aanmerking komen. Ten behoeve hiervan wordt gebruik gemaakt van het plan van aanpak en de instructiekoffer die zijn opgesteld voor de Veiligheidshuizen in de regio Zeeland-West-Brabant. Tevens wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de functie van de PGA-regisseur en de werkzaamheden die in de praktijk worden uitgevoerd. Om zicht te krijgen op de zelfstandige juridische bevoegdheden die de PGA-regisseur in de praktijk toepast en de behoeften die zij hebben, zijn interviews afgenomen met vijf PGA-regisseurs werkzaam vanuit het Veiligheidshuis Breda. Deze interviews zijn gebruikt als startpunt om af te kunnen wegen wat wenselijk alsmede mogelijk is ten aanzien van de juridische bevoegdheden.

2.1 De persoonsgerichte aanpak

De persoonsgerichte aanpak is met ingang van 1 januari 2013 vanuit het Veiligheidshuis Breda gestart. Deze aanpak richt zich op de jonge plegers van WOS-delicten (woninginbraken, overvallen en straatroven), waarbij het in het bijzonder gaat om criminele jongens die een problematische gezinssituatie kennen en/of waar besmettingsgevaar bestaat ten aanzien van jongere broertjes of zusjes.¹ Het hoofddoel van de persoonsgerichte aanpak is dan ook het terugdringen van recidive en het voorkomen en het voorkomen van besmettingsgevaar ten aanzien van jongere broertjes of zusjes.

De persoonsgerichte aanpak valt onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid en het gedeeld gezag met het OM. De opstart en ontwikkeling van het PGA-programma is tot stand gekomen met goedkeuring van de regionale beheersdriehoek (burgemeester, officier van justitie en politiefchef).² De sturing en invulling van de persoonsgerichte aanpak vindt plaats binnen het Veiligheidshuis in Breda waarbij de regie bij de gemeente ligt.³ De persoonsgerichte aanpak wordt inmiddels toegepast in Alkmaar, Amsterdam, Utrecht, Den Haag, Rotterdam, Gouda, Tilburg en Heerlen, waarbij er regionaal verschillen plaatsvinden.⁴ In dit hoofdstuk wordt alleen de werkwijze besproken zoals deze in Breda is vormgegeven.

De plegers van een WOS-delict komen in aanmerking voor de persoonsgerichte aanpak als zij zijn opgenomen in de Top100 lijst. Dit is een lijst van honderd personen die op basis van gestelde criteria het meest geschikt zijn. Dit proces begint met het opstellen van een brutolijst, waarbij een eerste selectie wordt gemaakt van de meest risicovolle personen op basis van gegevens uit een beperkt aantal politie- en justitieregistraties.⁵ Deze lijst wordt landelijk aangeleverd door de politie en het OM. Vervolgens weegt de WOS-weegploeg, een overlegvorm van ketenpartners die zich bezighouden met de persoonsgerichte aanpak, de casus op basis van de beschikbare informatie en beslist welke personen op de nettolijst komen. Vanuit de nettolijst wordt op basis van criteria een Top100 lijst opgesteld.⁶

¹ Regionaal Veiligheidscollege Zeeland-West-Brabant, *Plan van aanpak Persoonsgerichte Aanpak*, Breda: 2012, p. 4.

² Regionaal Veiligheidscollege Zeeland-West-Brabant, *Plan van aanpak Persoonsgerichte Aanpak*, Breda: 2012, p. 5.

³ Informatie afkomstig van dhr. Boelens, opdrachtgever en procesregisseur WOS-weegploeg.

⁴ 'Toolbox Persoonsgerichte Aanpak High Impact Crimes', *Ministerie van Veiligheid en Justitie*, <http://www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/instrumenten/aanpak-overvallen/toolbox-pga-hic.pdf>, p. 7.

⁵ Regionaal Veiligheidscollege Zeeland-West-Brabant, *Instructiekoffer Persoonsgerichte Aanpak WOS*, Breda: 2012, p. 57.

⁶ Regionaal Veiligheidscollege Zeeland-West-Brabant, *Instructiekoffer Persoonsgerichte Aanpak WOS*, Breda: 2012, p. 5.

Aan iedere persoon uit de Top100 wordt voorafgaand aan het opstellen van het plan van aanpak een startbrief overhandigd, ondertekend door de burgemeester.⁷ In deze brief is vermeld dat aan de betrokkene afhankelijk van zijn houding hulp en zorg wordt geboden en hij bij het stoppen van het plegen van misdrijven zo actief mogelijk wordt ondersteunt. Anderzijds wordt er consequent zo snel en zwaar mogelijk bestraffend opgetreden wanneer er sprake is van onwenselijk strafbaar gedrag, waarbij het OM harder optreedt bij nieuwe strafbare feiten. De startbrief bevat een uitnodiging voor een gesprek dat de aangewezen PGA-regisseur voert met de betrokkene en daar waar het gaat om een minderjarige ook diens ouders of verzorgers.

Per binnengekomen casus wordt in de WOS-weegploeg, die inhoudelijk wordt besproken in hoofdstuk 3, een PGA-regisseur aangewezen, afkomstig uit een van de deelnemende organisaties.

2.2 De PGA-regisseur

Vanaf de start van de persoonsgerichte aanpak zijn er elf jongere of jong volwassene plegers van WOS-delicten geweest die een PGA-regisseur toegewezen hebben gekregen.⁸ In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de functie, doelen en werkzaamheden van de PGA-regisseur.

2.2.1 Functie-omschrijving

Het doel van de persoonsgerichte aanpak is het bieden van één integraal en op elkaar afgestemd traject. De functie van de PGA-regisseur onderscheidt zich van die van andere hulpverleners vanwege de focus op het geheel van problemen waar de betrokkene of het gezin mee kampt, in plaats van één specifiek probleem. De PGA-regisseur is verantwoordelijk voor het verloop van de concrete casus en fungeert als sleutelfiguur en aanspreekpunt voor zowel de cliënt als de betrokken partners.⁹ De PGA-regisseur bepaalt welke hulp er nodig is en begeleidt, in het geval van een minderjarige dan wel jongere broertjes of zusjes, het hele gezin. Hij ziet dan ook niet alleen toe op de WOS-pleger. De PGA-regisseur kan ondersteuning bieden bij opvoedingsproblemen en geschikte hulp zoeken voor ouders indien dit nodig is. De PGA-regisseur zal in zijn functie bij veel gevallen moeten zoeken naar innovatieve en creatieve oplossingen.¹⁰

2.2.2 Doelen

De voornaamste doelen die de PGA-regisseur nastreeft, zijn het terugdringen van recidive en het voorkomen van besmettingsgevaar ten aanzien van jongere broertjes of zusjes. Daarnaast is de aanpak erop gericht de betrokken jongeren en jong volwassenen die hiervoor kiezen optimaal te ondersteunen bij het vinden en creëren van een positief toekomstperspectief.¹¹ Tevens richt de aanpak zich op het bereiken dat het gezin op eigen kracht of met zo min mogelijk ondersteuning terugval, recidive en besmettingsgevaar weet te voorkomen.¹² In beginsel, zoals uit de startbrief blijkt, wordt dit getracht te bereiken door hulp en zorg te bieden en het actief ondersteunen van de betrokkene.

⁷ Zie bijlage 2.

⁸ Zie bijlage 3 voor een overzicht van deze casussen.

⁹ Regionaal Veiligheidscollege Zeeland-West-Brabant, *Instructiekoffer Persoonsgerichte Aanpak WOS*, Breda: 2012, p. 17.

¹⁰ Regionaal Veiligheidscollege Zeeland-West-Brabant, *Plan van aanpak Persoonsgerichte Aanpak*, Breda: 2012, p. 12.

¹¹ Regionaal Veiligheidscollege Zeeland-West-Brabant, *Plan van aanpak Persoonsgerichte Aanpak*, Breda: 2012, p. 4.

¹² Regionaal Veiligheidscollege Zeeland-West-Brabant, *Plan van aanpak Persoonsgerichte Aanpak*, Breda: 2012, p.1.

2.2.3 Werkzaamheden in de praktijk

Uit de interviews met de PGA-regisseurs en het bijwonen van vergaderingen blijkt dat de PGA-regisseur bij het uitoefenen van zijn functie diverse werkzaamheden in de praktijk uitvoert. Voor aanvang stelt de PGA-regisseur een plan van aanpak en een risicoanalyse op ten aanzien van de betrokkene. Vervolgens is de PGA-regisseur verantwoordelijk voor de uitvoering van het door hem opgestelde plan van aanpak. De werkzaamheden van de PGA-regisseur kunnen afhankelijk van de leeftijd van de betrokkene, de gezinssituatie en de bereidwilligheid van de betrokkene en het gezin, zeer uiteenlopen.

De PGA-regisseur ziet toe op het functioneren van de persoon. Hierbij probeert hij de risico's die leiden tot crimineel gedrag weg te nemen. Hierbij valt te denken aan het verzorgen van dagbesteding, invulling van vrije tijd en het omgaan met financiën. De PGA-regisseur kan de betrokkene helpen met het krijgen van huisvesting, een uitkering of het vinden van een baan. De PGA-regisseur dient te kijken wat nodig is voor de betrokkene of de gezinsleden en kan hiervoor ketenpartners inschakelen als zij de gewenste hulpverlening kunnen verstrekken.

De werkzaamheden zijn tevens afhankelijk van de organisatie waar de PGA-regisseur werkzaam voor is. Een PGA-regisseur van Bureau Jeugdzorg ziet met name toe op de minderjarige kinderen in het gezin en het in kaart brengen van de risico's voor deze kinderen. Bij de minderjarige cliënt worden de ouders nauw bij de aanpak betrokken en vindt er veel contact plaats met betrekking tot de opvoeding van het kind. Indien er jongere broertjes of zusjes en het risico op besmettingsgevaar bestaat, richt de aanpak zich tevens zeer op het gezin. Als de betrokkene toestemming geeft, of de ouders als het gaat om een minderjarige, wordt er contact opgenomen met de school van de kinderen. Ook kan er, met toestemming, contact worden opgenomen met de werkgever of de sportvereniging. Als een gezin niet meewerkt of geen toestemming verleent, probeert de PGA-regisseur contact te onderhouden met het netwerk om het gezin heen. Dit kan bijvoorbeeld een ander familielid zijn, of de wijkagent die extra toezicht houdt.

Het contact met de wijkagent vindt regelmatig plaats. Hij kent de betrokkene en zijn gezinssituatie kent en kan de PGA-regisseur op de hoogte brengen van eventuele ontwikkelingen. Als een betrokkene bekend is bij een ketenpartner, wordt er ook contact onderhouden met deze organisatie, al dan niet in de vorm van de WOS-weegploeg. De PGA-regisseur rapporteert gedurende het proces en overlegt over de stand van zaken tijdens de PGA-intervisie, de maandelijkse vergadering van de PGA-regisseurs plaatsvindt in het Veiligheidshuis.

2.3 Juridische bevoegdheden in de praktijk

Zoals reeds aangegeven heb ik ten behoeve van het onderzoek interviews afgenomen met alle PGA-regisseurs die momenteel een cliënt begeleiden. Dit zijn er in totaal zes. Helaas heeft één PGA-regisseur af moeten zien van het interview in verband met drukte, waardoor er vijf PGA-regisseurs zijn geïnterviewd. Hierbij waren er vier PGA-regisseurs die werkzaam zijn voor de afdeling Jeugdreclassering van Bureau Jeugdzorg. Een van de PGA-regisseurs werkt voor de Reclassering Nederland.

Tijdens de interviews¹³ is gevraagd naar de werkzaamheden in de praktijk, de zelfstandige juridische bevoegdheden in de praktijk, bevoegdheden vanuit de eigen organisatie, de behoeften van de PGA-regisseur en overige juridische knelpunten die men in de praktijk

¹³ Zie bijlage 4 voor de interviews met de PGA-regisseurs.

ervaart. Het verdient opmerking dat de PGA-regisseurs in veel gevallen slechts één gezin begeleiden waardoor de antwoorden gebaseerd zijn op deze specifieke casus en niet per definitie representatief zijn.

Tevens dient er rekening te worden gehouden met het feit dat er voor een aantal casussen geen plan van aanpak of risico analyse is opgesteld door de PGA-regisseur, hetgeen mogelijk effect kan hebben gehad op het verloop van de begeleiding.

Uit de interviews blijkt dat de PGA-regisseur tevens in beginsel geen bevoegdheden ontleent als gevolg van het werk bij de eigen organisatie. Hiervan kan wel sprake zijn als een cliënt tevens een Jeugdreclasseringsmaatregel heeft lopen, opgelegd door de rechterlijke macht, waardoor de PGA-regisseur zowel beide taken op zich kan nemen. De PGA-regisseur, indien werkzaam voor Bureau Jeugdzorg, ziet dan tevens toe op de Jeugdreclasseringsmaatregel, waaruit wel een juridisch kader voortkomt. Het kan echter ook voorkomen dat men besluit dat een collega van Bureau Jeugdzorg de maatregel uitvoert en de PGA-regisseur zich richt op het gezin en de jonge kinderen. Dit bepaalt de betrokken organisatie onderling.

2.3.1 Juridische knelpunten

Allereerst blijkt dat er veel onduidelijkheid bestaat over hetgeen de PGA-regisseur wel en niet kan en mag bij de uitvoering van zijn werkzaamheden. Het is onduidelijk wat de PGA-regisseur kan ondernemen als het gezin niet meewerkt.

Regelmatig worden bestuursrechtelijke bevoegdheden (zoals het korten van de uitkering) en de bevoegdheid van het inschakelen van de Woningbouwvereniging genoemd in de WOS weegploeg, maar het is de PGA-regisseurs onduidelijk of deze daadwerkelijk rechtmatig toegepast kunnen worden.

Eveneens blijkt er veel onduidelijkheid te bestaan met betrekking tot het uitwisselen van informatie binnen de overlegvormen en het opvragen van informatie bij bijvoorbeeld scholen. Een andere kwestie die men in de praktijk veel ervaart, is het gebrek aan bevoegdheden in bepaalde situaties. De situaties waarin de PGA-regisseurs het gebrek ervaren zijn dermate verschillend dat er geen algemeen gebrek aan bevoegdheden valt vast te stellen. Hetgeen wel enkele keren genoemd werd, was het gebrek aan bevoegdheden als de betrokkene weigert mee te werken.

Tot slot blijkt dat men verschillende (lichte) juridische knelpunten ervaart in de praktijk, die opnieuw erg variëren. Deze zien niet toe op de juridische bevoegdheden waardoor deze niet worden behandeld in dit onderzoek.

2.3.1 Behoeften van de PGA-regisseurs

Er valt te constateren dat het vanuit de PGA-regisseurs niet onmiddellijk wenselijk is om zelfstandige bevoegdheden van de functie als PGA-regisseur te creëren.

Uit de interviews valt af te leiden dat de behoefte van de PGA-regisseur erg afhankelijk is van de betreffende casus en er uiteenlopende behoeften zijn. De gemeenschappelijke behoeften van de PGA-regisseurs zijn het hebben van mogelijkheden als een betrokkene niet meewerkt en het vereenvoudigen van het opvragen van informatie. Hetgeen tevens wenselijk is, blijkens enkele PGA-regisseurs, het toepassen van bestuursrechtelijke maatregelen. De PGA-regisseurs geven aan niets te kunnen zonder medewerking en niet duidelijk te weten welke bevoegdheden zij in dat geval wel en niet in kunnen zetten.

Er is een sterke behoefte aan duidelijkheid hieromtrent en tevens aan duidelijkheid omtrent de informatie-uitwisseling binnen het samenwerkingsverband. In de praktijk worden veel problemen ervaren omtrent het opvragen van informatie bij bijvoorbeeld scholen.

Om de PGA-regisseurs duidelijkheid te verschaffen omtrent de juridische bevoegdheden die men gedurende de persoonsgerichte aanpak tegen kan komen, is zowel een schema

als een document opgesteld waarin elke juridische straf of maatregel wordt besproken. Het schema is te vinden in bijlage 5. Het document, waarvoor de handleiding van het Veiligheidshuis Amersfoort-Utrecht als voorbeeld is gebruikt, is te vinden in bijlage 6.

Uit de werkzaamheden van de PGA-regisseur, het aanpakken van de problemen waar het gezin mee te maken heeft, blijkt dat de aanpak gericht is op hulpverlening en ondersteuning om besmettingsgevaar te voorkomen. Het creëren van zelfstandige juridische bevoegdheden, waardoor de betrokkene door middel van juridische middelen kan worden aangepakt door een PGA-regisseur, past niet binnen de persoonsgerichte aanpak zoals deze is vormgegeven en evenmin is hier een wettelijke grondslag voor.

Nu er geen wenselijkheid en mogelijkheden bestaan tot het creëren van zelfstandige juridische bevoegdheden, enkel op wetgevingsniveau, is het zeer gewenst om de mogelijkheden te onderzoeken die de PGA-regisseur wel kan toepassen indien de betrokkene niet meewerkt. Het onderzoek zal zich hierbij richten op het toepassen van de bevoegdheden van de ketenpartners en de bestuursrechtelijke maatregelen, in het bijzonder de bevoegdheden van de burgemeester. Omdat de ketenpartners een cruciale rol spelen binnen de persoonsgerichte aanpak, is het belangrijk overzichtelijk te hebben wat de bevoegdheden van de ketenpartners zijn en in hoeverre deze overdraagbaar zijn. De behoefte omtrent het toepassen van bestuursrechtelijke maatregelen kwam diverse malen naar voren tijdens de interviews, waardoor besloten is een selectie te maken van relevante bestuursrechtelijke maatregelen en te onderzoeken in hoeverre deze overdraagbaar zijn.

Met het oog op het bereiken van de doelstelling is medewerking vanuit het gezin zeer belangrijk voor de PGA-regisseur. De betrokkene kan niet worden gedwongen mee te werken, waardoor de PGA-regisseur in een dergelijk geval met lege handen staat. Het inzetten van ketenpartners en bevoegdheden van de burgemeester zou in een dergelijk geval misschien wel de functie van de PGA-regisseur kunnen versterken, waardoor er indien nodig een stok achter de deur kan worden toegepast. Het onderzoeken van deze mogelijkheden is derhalve zeer relevant. Het is, met het oog op de doelstelling van de persoonsgerichte aanpak, van groot belang dat er zicht blijft op het gezin. Tot slot kan blijken dat er mogelijkheden zijn die nu nog onbekend zijn, die wel degelijk kunnen bijdragen en wenselijk zouden kunnen zijn.

2.4 Overige Veiligheidshuizen

In het kader van het onderzoek is een vergelijking gemaakt met andere Veiligheidshuizen die werken met de persoonsgerichte aanpak. Er zijn interviews afgenomen met de Veiligheidshuizen Amsterdam-Amstelland en Tilburg, om inzicht te krijgen in de juridische bevoegdheden die de PGA-regisseurs van deze Veiligheidshuizen toepassen.

2.4.1 Amsterdam-Amstelland

Uit het interview dat ik heb afgenomen met dhr. W. Faber, die werkzaam is als regisseur straf binnen het Veiligheidshuis Amsterdam-Amstelland, blijkt dat er bij de persoonsgerichte aanpak in Amsterdam veel bekendheid onder de PGA-regisseurs bestaat ten aanzien van de bevoegdheden van ketenpartners.¹⁴ Hierin wordt veel geïnvesteerd, onder andere door een cursus aan het begin van het uitvoeren van de functie en een bijeenkomst elke drie maanden waarbij interventies besproken worden. Tevens werken zij met een registratiesysteem, waarin te vinden is welke interventies er zijn en hoe deze

¹⁴ Dit interview is terug vinden in bijlage 5.

ingezet kunnen worden. Daarnaast hebben zij een interventiematrix waarin per leefgebied precies staat welke ketenpartner welke interventies kan inzetten.¹⁵ Deze interventiematrix is terug vinden als bijlage 8 en heeft als voorbeeld gediend voor de eerder genoemde schematische weergave die ik heb opgesteld ten behoeve van de PGA-regisseurs. De PGA-regisseurs hebben geen zelfstandige juridische bevoegdheden maar weten op een dusdanige wijze ketenpartners in te schakelen zodat er wel degelijk een stok achter de deur is. De aanpak in Amsterdam is qua organisatiestructuur erg ruim opgezet, wat onder meer blijkt uit het feit dat er ongeveer 32 ketenpartners bij de aanpak betrokken is. Voorts werken zij inmiddels met een Top1000-lijst waardoor zij er meer middelen ter beschikking zijn gesteld.

2.4.2 Tilburg

Voorts is er een korte vragenlijst voorgelegd aan de manager van het Veiligheidshuis Tilburg.¹⁶ In verband met beperkte tijd en middelen is het niet mogelijk geweest een diepte-interview af te nemen. De PGA-regisseurs werken in dienst van de gemeente waardoor zij een gedelegeerde gemeentelijke bevoegdheid hebben, waardoor de werkzaamheden zeer verschillen ten opzichte van de werkzaamheden van de PGA-regisseurs uit het Veiligheidshuis Breda. Om deze reden wordt niet nader ingegaan op de werkwijze van deze PGA-regisseurs, nu deze dusdanig verschillen dat er geen vergelijking te maken valt.

2.5 Conclusie

Er valt te concluderen dat er geen wenselijkheid en mogelijkheid bestaat tot het creëren van zelfstandige juridische bevoegdheden. Voorts blijkt dat er veel onduidelijkheid bestaat onder de PGA-regisseurs als het gaat om de bevoegdheden die zij al dan niet kunnen toepassen en het uitwisselen en opvragen van informatie. Tot slot ervaren de PGA-regisseurs een gebrek aan mogelijkheden als een betrokkene niet meewerkt. Het is dan ook wenselijk om te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn die de PGA-regisseur kan toepassen indien een betrokkene geen medewerking verleent. Hierbij wordt gekeken welke mogelijkheden bevoegdheden van ketenpartners en de bestuursrechtelijke maatregelen bieden.

¹⁵ Toolbox Persoonsgerichte Aanpak High Impact Crimes', Ministerie van Veiligheid en Justitie, <http://www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/instrumenten/aanpak-overvallen/toolbox-pga-hic.pdf>, p. 107.

¹⁶ Zie bijlage 9.

3. Bevoegdheden van ketenpartners

De coördinatie van de persoonsgerichte aanpak van WOS-delicten vindt plaats in het Veiligheidshuis Breda in de WOS-weegploeg. Dit is het overleg tussen de betrokken ketenpartners dat elke twee weken plaatsvindt in het Veiligheidshuis. Alle partijen die betrokken zijn bij de persoonsgerichte aanpak komen tijdens dit overleg bijeen.

De ketenpartners die deelnemen aan de weegploeg zijn: de gemeente Breda, de politie, het OM, GGZ Breburg, de Raad voor de Kinderbescherming, Steunpunt Huiselijk Geweld, Stichting Verslavingszorg, Bureau Jeugdzorg, Reclassering Nederland en de William Schrikker Groep. De vertegenwoordigers van de ketenpartners die deelnemen aan de weegploeg hebben mandaat vanuit de eigen organisatie en kunnen dus vanuit de eigen organisatie toezeggingen doen over de beschikbaarheid van tijd en middelen in een bepaalde casus.¹⁷

In figuur 1 zijn de deelnemende partijen uit WOS-weegploeg schematisch weergegeven.



Figuur 1

De ketenpartners spelen een cruciale rol spelen binnen de persoonsgerichte aanpak en om deze reden is het belangrijk overzichtelijk te hebben wat de bevoegdheden van de ketenpartners zijn. Vervolgens kan worden onderzocht of deze overgedragen kunnen worden aan de PGA-regisseur met het oog op een efficiënte uitvoering van de werkzaamheden. Dit hoofdstuk levert een overzicht van relevante bevoegdheden die ketenpartners hebben en in hoofdstuk 4 wordt besproken in hoeverre deze overdraagbaar zijn. De Gemeente Breda, deelnemende partner van de weegploeg, wordt in dit hoofdstuk niet meegenomen omdat de bestuursrechtelijke maatregelen afzonderlijk in hoofdstuk 5 worden besproken.

3.1 De Reclassering

Reclassering Nederland en de Stichting Verslavingszorg GGZ (SVG) zijn landelijke

¹⁷ Regionaal Veiligheidscollege Zeeland-West-Brabant, *Instructiekoffer Persoonsgerichte Aanpak WOS*, Breda: 2012, p. 28

Reclasseringsinstellingen en nemen deel aan de WOS-weegploeg. Novadic-Kentron, de afdeling van de SVG die deelneemt aan de weegploeg, heeft zich ten tijde teruggetrokken als deelnemende partner van de weegploeg, vanwege de tijd en kosten die het met zich meebrengt. Novadic-Kentron kan echter in de toekomst nog wel een specifieke casus toegewezen als het gaat om een betrokkene met een verslaving. De Reclasseringsinstellingen zijn justitiële partners en ontleen bevoegdheden uit diverse wet- en regelgeving, waaronder het Wetboek van Strafvordering, de Reclasseringsregeling 1995, Uitvoeringsbesluit voorwaardelijke veroordeling en de Aanwijzing voorwaardelijke vrijheidsstraffen en schorsing van voorlopige hechtenis onder voorwaarden.

3.1.1 Advies

De Reclassering¹⁸ doet onderzoek en brengt advies uit als het gaat om het vervolgen, berechten of tenuitvoerleggen van straffen of maatregelen.¹⁹ De politie is op grond van artikel 59 Wetboek van Strafvordering (Sv) verplicht elke inverzekeringstelling bij de Reclassering te melden. Naar aanleiding van deze melding heeft de Reclassering de bevoegdheid te beslissen al dan niet over te gaan tot een vroeghulpbezoek en – rapportage.²⁰ De officier van justitie (art.147 Sv), de rechter-commissaris (art. 177 lid 2 Sv), de rechtbank (art. 310 Sv) en de Minister van Veiligheid en Justitie (art. 5 Gratiwet) kunnen de reclassering inschakelen om een voorlichtingsrapportage op te stellen van een justitiabele in het kader van een strafzaak. De Reclassering gaat in deze adviezen in op de eventuele straf met betrekking tot de mogelijkheden voor gedragsverandering en de noodzaak voor risicobeperking. De Reclassering kan op grond van artikel 9 lid 2 Reclasseringsregeling 1995 ook uit eigen beweging of op verzoek van een derde een voorlichtingsrapportage uitbrengen.

3.1.2 Toezicht bijzondere voorwaarden

Toezicht door de Reclassering is een combinatie van controle, begeleiding en casemanagement, toegepast binnen een juridisch kader.²¹

Op grond van artikel 8 lid 2 Reclasseringsregeling 1995 is de Reclassering uit eigen beweging, in opdracht van de bevoegde autoriteiten of op verzoek van betrokkenen zelf bevoegd hulp en steun te verlenen aan verdachten of veroordeelden. Tegenwoordig wordt dit toezicht en begeleiding genoemd (art. 14d Sr) en vindt dit vrijwel alleen plaats in een justitieel kader.²² De Reclassering voert het toezicht uit in het geval van een voorwaardelijke straf (art. 14a Sr) en een voorwaardelijke invrijheidsstelling (art. 15a Sr) en ziet toe op de naleving van de bijzondere voorwaarden. De Reclassering legt de aard en de intensiteit van het toezicht en de verplichtingen vast waaraan de veroordeelde zich te houden heeft, op grond van artikel 3 lid 1 Uitvoeringsbesluit voorwaardelijke veroordeling. De Reclassering heeft ruimte voor het selecteren van gedragsinterventies, de zwaarte en intensiteit van het toezicht en de inzet en keuze van begeleidingsmodules, het beoordelen of de veroordeelde bijzondere voorwaarden naleeft en het rapporteren daarover.²³ Als het toezicht plaatsvindt in het kader van een voorwaardelijke schorsing, tijdens detentie, tbs met voorwaarden of een voorwaardelijk sepot, dan kan een reclasseringswerker middels zijn aanwijzingsbevoegdheid een gedragstraining voorstellen.²⁴

¹⁸ Met de aanduiding Reclassering wordt zowel Reclassering Nederland als Novadic-Kentron bedoeld. Indien he gaat om een specifieke instelling wordt deze bij naam genoemd.

¹⁹ Artikel 8 lid 1 sub b Reclasseringsregeling 1995.

²⁰ Artikel 10 Reclasseringsregeling 1995

²¹ H.J.C. van Marle e.a., *Gedragskundige rapportage in het strafrecht*, Deventer: Kluwer 2008, p. 417.

²² 'Reclasseringsrecht', *Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming*, www.rsj.nl (zoek op reclasseringsrecht), p. 27.

²³ 'Reclasseringsrecht', *Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming*, www.rsj.nl (zoek op reclasseringsrecht), p. 7.

²⁴ 'Gedragstrainingen', *Reclassering Nederland*, www.reclassering.nl (zoek op gedragstrainingen).

3.1.3 Tenuitvoerleggen taakstraffen

De Reclassering ziet toe op de tenuitvoerlegging van taakstraffen, op grond van artikel 8 lid 1 sub c Reclasseringsregeling 1995. Het OM kan aanwijzingen geven aan de reclassering omtrent de tenuitvoerlegging van taakstraffen. De Rechter of de Officier van Justitie bepalen doorgaans slechts het aantal uren.²⁵ De belangrijkste beslissingen die de reclassering tijdens de uitvoering van een taakstraf neemt zijn: de beoordeling in eerste instantie van de geleverde prestatie, het geven van een waarschuwing als de veroordeelde in gebreke blijft en alle adviezen aan OM en/of de rechter die kunnen leiden tot wijziging van de taakstraf of tot vervangende hechtenis.²⁶

3.2 Jeugdreclassering

In de WOS-weegploeg nemen twee ketenpartners deel met een afdeling Jeugdreclassering, namelijk Bureau Jeugdzorg en de William Schrikker Groep. Instellingen omtrent Jeugdzorg, ontleen de volgende taken uit de Wet op de Jeugdzorg: indicatiestelling, uitvoering van de taken van het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling, uitvoering van jeugdbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Het onderdeel Jeugdreclassering voert maatregelen uit die door de rechter zijn opgelegd. De William Schrikker Groep is een landelijk werkende instelling voor jeugdbescherming, jeugdreclassering en pleegzorg die zich richt op kinderen met een beperking of chronische ziekte, maar ook op kinderen van ouders met een beperking.²⁷ De Jeugdreclassering van de William Schrikker Groep en Jeugdreclassering van Bureau Jeugdzorg hebben dezelfde maatregelen en bevoegdheden, waardoor in deze paragraaf geen onderscheid wordt gemaakt tussen deze partners.

3.2.1 Jeugdreclasseringsmaatregelen

Zoals reeds vermeld voert de Jeugdreclassering maatregelen uit die, in de meeste gevallen, door de rechter zijn opgelegd, in het kader van een strafbaar feit. De Jeugdreclassering begeleidt, ondersteunt en controleert de jongere ter uitvoering van deze maatregel. Hierbij is ruimte voor eigen initiatief, maar de maatregelen kunnen niet zelfstandig door de Jeugdreclassering worden opgelegd omdat zij de maatregelen onderdeel zijn van de bijzondere voorwaarden die de rechter of officier van justitie aan de straf verbindt. De Jeugdreclassering valt onder de Wet jeugdzorg en het betreft dan ook functie die voortvloeit uit de wet. Voor een uitgebreidere omschrijving van deze maatregelen verwijs ik naar hoofdstuk 3 van bijlage 6.

3.2.1.1 Toezicht & Begeleiding

De maatregel Toezicht & Begeleiding betreft een verzoek van de Raad van de Kinderbescherming of het OM aan de Jeugdreclassering om een jongere te begeleiden. Deze bevoegdheid is toegekend in de Regeling vrijwillige begeleiding Jeugdreclassering. Deze maatregel is de enige die vrijwillig kan worden opgelegd. Bij deze vorm van begeleiding worden de problemen in het dagelijks leven aangepakt. De maatregel duurt zes maanden en kan één keer worden verlengd met nog eens zes maanden.²⁸ Toezicht & Begeleiding kan plaatsvinden voor de strafzitting, tijdens en na een taakstraf, bij een

²⁵ 'Reclasseringsrecht', Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, www.rsj.nl (zoek op reclasseringsrecht), p. 7.

²⁶ 'Reclasseringsrecht', Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, www.rsj.nl (zoek op reclasseringsrecht), p. 40.

²⁷ 'Over ons', William Schrikker Groep, www.williamschrikkergroep.nl (klik op over ons).

²⁸ 'Jeugdigen verplichte hulp', Bureau Jeugdzorg Zeeland, www.bjz-zeeland.nl (zoek op verplichte hulp).

voorwaardelijke invrijheidsstelling en in het kader van nazorg na een detentiestraf.²⁹

3.2.1.2 *Hulp & Steun*

De kinderrechter kan op grond van artikel 493 Sv besluiten dat de jongere die een strafbaar feit heeft gepleegd begeleiding dient te krijgen van de Jeugdreclassering door middel van de maatregel Hulp & Steun, als voorwaarde van de schorsing van de voorlopige hechtenis. De rechter besluit dit op advies van de Raad van de Kinderbescherming. De maatregel is verplicht en duurt zes maanden tot twee jaar. De maatregel is verbonden aan een voorwaardelijke straf en kan worden opgelegd als voorwaarde bij een voorwaardelijk sepot, schorsing voorlopige hechtenis en bij een voorwaardelijke jeugddetentie of PIJ.³⁰

3.2.1.3 *ITB Criem*

De individuele trajectbegeleiding (ITB) is een intensieve vorm van begeleiding die wordt opgelegd door de kinderrechter. Een ITB wordt uitsluitend als bijzondere voorwaarde bij een schorsing van de voorlopige hechtenis of bij een straf of maatregel door de rechter opgelegd.³¹ Er zijn twee varianten beschikbaar: ITB Criem en ITB Harde Kern Aanpak. ITB Criem staat voor Individuele Trajectbegeleiding - Criminaliteit in Relatie tot Integratie van Etnische Minderheden. De aanpak wordt ingezet bij minderjarigen afkomstig uit etnische minderheidsgroepen waarbij de gebrekkige integratie van het gezin in de Nederlandse samenleving een risicofactor vormt.³² ITB Criem wordt in beginsel opgelegd voor een periode van drie maanden en kan eventueel verlengd worden tot zes maanden.³³

3.2.1.4 *ITB Harde Kern Aanpak*

Bij de Harde Kern Aanpak gaat het om jongere die zware delicten hebben gepleegd of veel recidive plegen waarbij de nadruk ligt op toezicht en controle.³⁴ De jongere krijgt tijdens zijn voorarrest door een Jeugdreclasseringswerker de keuze voorgelegd tussen het meewerken aan de Harde Kern Aanpak of het volgen van het reguliere traject, die veelal zal leiden tot detentie. De aanpak duurt zes maanden, waarna overdracht naar een reguliere Jeugdreclasseringswerker mogelijk is, en de jongere ondergaat tijdens deze periode een verplicht weekprogramma, waarbij controle plaatsvindt door de Jeugdreclasseringswerker in samenwerking met de politie.³⁵

3.2.1.5 *Gedragsbeïnvloedende maatregel*

Door de komst van de Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen, kan de rechter op grond van artikel 77w Sr gedragsbeïnvloedende maatregel opleggen aan een jongere. Op grond van artikel 77w lid 10 Sr is de Jeugdreclassering belast met de voorbereiding en ondersteuning van de tenuitvoerlegging van de maatregel. Deze jongere wordt niet opgesloten maar wel in zijn bewegingsvrijheid beperkt. De maatregel kan voor minimaal zes maanden en maximaal een jaar worden opgelegd, op grond van artikel 77w lid 6 Sr.

²⁹ 'De jongere aanspreken. Handboek methode jeugdreclassering', Adviesbureau van Montfoort, <http://jeugdreclassering.jeugdzorgnederland.nl/handboek/>, p. 28.

³⁰ 'De jongere aanspreken. Handboek methode jeugdreclassering', Adviesbureau van Montfoort, <http://jeugdreclassering.jeugdzorgnederland.nl/handboek/>, p. 28.

³¹ G. de Jonge & A.P. van der Linden, *Jeugd & strafrecht: een leer- en praktijkboek over het (internationale) jeugdstrafrecht en jeugdstraftprocesrecht*, Deventer: Kluwer 2007, p. 40.

³² 'De CRIEM aanpak', MOgroep, <http://jeugdreclassering.jeugdzorgnederland.nl/criem/>, p. 4.

³³ G. de Jonge & A.P. van der Linden, *Jeugd & strafrecht: een leer- en praktijkboek over het (internationale) jeugdstrafrecht en jeugdstraftprocesrecht*, Deventer: Kluwer 2007, p. 43.

³⁴ 'Vormen van begeleiding', William Schrikker Groep, www.williamschrikkergroep.nu (zoek op individuele trajectbegeleiding).

³⁵ 'De Harde Kern Aanpak', MOgroep, <http://jeugdreclassering.jeugdzorgnederland.nl/hardekernaanpak/>, p. 10.

3.3 *Kinderbeschermingsmaatregelen*

Zowel Bureau Jeugdzorg als de William Schrikker groep kent een afdeling Jeugdbescherming. Ouders kunnen Bureau Jeugdzorg zelf inschakelen of buitenstaanders kunnen een melding doen als zij zich ongerust maken. De Jeugdbescherming gaat op vrijwillige basis aan de slag om het gezin te helpen. Als dit niet helpt, kan zij de zaak overdragen aan de Raad voor de Kinderbescherming, die vervolgens onderzoekt of verplichte hulp nodig is.³⁶ Als er vervolgens een kinderschermingsmaatregel wordt uitgesproken door de rechter, wordt deze uitgevoerd door de afdeling Jeugdbescherming. Hierbij kan het gaan om ondertoezichtstelling, ontheffing en ontzetting. Deze maatregelen worden uitgebreid besproken in hoofdstuk 6 van bijlage 6.

3.3.1 *Ondertoezichtstelling*

Op grond van artikel 1:254 BW kunnen kinderrechters op verzoek van de Raad voor de Kinderbescherming een kind onder toezicht stellen van de Jeugdbescherming als zij zorgen hebben over de verzorging en opvoeding van het kind. Ondertoezichtstelling is gericht op het wegnemen van de ernstige bedreigende situatie waarin de minderjarige zich bevindt, en gaat gepaard met een poging van een algehele verbetering van de gezinssituatie.³⁷ Bureau Jeugdzorg of de William Schrikker Groep wijst een gezinsvoogd aan die toezicht houdt op de opvoeding en verzorging van het kind. De ondertoezichtstelling duurt op grond van artikel 1:256 BW ten hoogste een jaar en de kinderrechter kan de duur telkens voor een jaar verlengen.

3.3.2 *Ontheffing*

Op grond van artikel 1:266 BW kan de kinderrechter een ouder tevens van het gezag over zijn kind ontheffen als deze ongeschikt of onmachtig is zijn plicht tot verzorging en opvoeding te vervullen. Dit kan alleen op verzoek van de Raad voor de Kinderbescherming of het OM op grond van artikel 1:267 lid 1 BW. Bureau Jeugdzorg schakelt de Raad in, die vervolgens onderzoekt of dit nodig is. Ontheffing vindt in beginsel slechts plaats als de ouder zich hier niet tegen verzet op grond van artikel 1:268 lid 1 BW. De ouders blijven zoveel mogelijk bij de opvoeding betrokken.

3.3.3 *Ontzetting*

Tevens kan de kinderrechter conform artikel 1:269 BW een ouder uit het gezag ontzetten als dit noodzakelijk is in het belang van het kind. De ouder wordt onwaardig geoordeeld het gezag over het kind uit te oefenen.³⁸ De kinderrechter kan dit conform artikel 1:270 BW uitspreken op verzoek van de ouder, een bloed- of aanverwant, de Raad voor de Kinderbescherming of het OM. Dit is een zwaardere maatregel dan ontheffing van het gezag.

3.4 *Raad voor de Kinderbescherming*

De Raad voor de Kinderbescherming wordt ingeschakeld als de omstandigheden van een kind en zijn gezin zorgelijk zijn, de geboden vrijwillige hulpverlening niet voldoende is of het

³⁶ 'De rol van de Raad bij beschermingszaken', *Raad voor de Kinderbescherming*, www.kinderbescherming.nl (klik op de rol van de Raad bij beschermingszaken).

³⁷ G. de Jonge & A.P. van der Linden, *Jeugd & strafrecht: een leer- en praktijkboek over het (internationale) jeugdstrafrecht en jeugdstraiprocesrecht*, Deventer: Kluwer 2007, p. 144

³⁸ M. Blaak e.a., *Handboek internationaal jeugdrecht. Een toelichting voor rechtspraak en jeugdbeleid op het Verdrag inzake de Rechten van het Kind en andere internationale regelgeving over de rechtspositie van minderjarigen*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2005, p. 104.

gezin geen hulp accepteert.³⁹ De Raad verleent zelf geen hulp maar zorgt dat de hulpverlening zo nodig op gang komt.

3.4.1 Onderzoek beschermingszaken

Indien Bureau Jeugdzorg een gezin dat kampt met opvoedingsproblemen niet op vrijwillige basis kan helpen, onderzoekt de Raad wat er nodig is om de ontwikkeling van het kind veilig te stellen.⁴⁰ Als blijkt dat de ontwikkeling van het kind zodanig bedreigd wordt dat verplichte hulp nodig is, verzoekt de Raad de rechter om een maatregel van kinderscherming op te leggen. De Raad heeft tevens een adviserende rol in het kader van gezag- en omgangszaken.

3.4.2 Onderzoek en uitvoering tijdens strafzaken

De politie brengt de Raad van de Kinderbescherming op de hoogte als een minderjarige vanwege een strafbaar feit een proces-verbaal krijgt of in verzekering wordt gesteld. De Raad volgt de minderjarige gedurende zijn straftraject en zorgt dat alle activiteiten op elkaar afgestemd zijn.⁴¹ Een Raadsonderzoeker voert tevens een onderzoek uit. Het onderzoeksrapport van de Raad voor de Kinderbescherming is bestemd voor de officier van justitie en zo nodig de rechter en er wordt een straf geadviseerd die opvoedkundig gezien het beste is voor de minderjarige.⁴² De officier van de justitie en de rechter gebruiken deze adviezen bij hun afwegingen. Op grond van artikel 77o Sr is de Raad belast met de voorbereiding en de ondersteuning van de tenuitvoerlegging van taakstraffen. De Raad heeft tevens de mogelijkheid om een erkende gedragsinterventie⁴³ op te leggen als leerstraf.

3.5 GGz Breburg

GGz Breburg is een specialistische GGz-zorgaanbieder en biedt specialistische behandeling en ondersteuning in Midden- en West-Brabant.⁴⁴ GGz Breburg biedt preventieactiviteiten, ambulante hulp en deeltijd behandelingen aan, aan mensen met psychiatrische of ernstige psychosociale problemen.⁴⁵ Dit zijn vrijwillige behandelingen waar cliënten zich voor aan kunnen melden. Hieruit valt te concluderen dat de GGz in beginsel geen daadwerkelijke bevoegdheden hebben die zij toe kunnen passen, nu behandelingen op vrijwillige basis plaatsvinden. Om deze reden wordt de GGz niet nader besproken in deze paragraaf.

3.5 Steunpunt Huiselijk Geweld

De Steunpunten Huiselijk Geweld hebben een centrale rol in de preventie van en laagdrempelige hulpverlening bij huiselijk geweld.⁴⁶ Het Steunpunt Huiselijk Geweld werkt daarbij veel samen met andere partners, waaronder het Advies-en Meldpunt Kindermishandeling, hulpverlenende instanties en de politie. Op grond van artikel 21b lid 2 Wet Maatschappelijke Ondersteuning oefent het Steunpunt de volgende taken uit: het fungeren als meldpunt voor gevallen of vermoedens van huiselijk geweld, het I in kennis

³⁹ 'Wat doet de Raad?', Raad voor de Kinderbescherming, www.kinderbescherming.nl (klik op wat doet de raad?).

⁴⁰ 'De rol van de Raad bij beschermingszaken', Raad voor de Kinderbescherming, www.kinderbescherming.nl (klik op de rol van de Raad bij beschermingszaken).

⁴¹ 'De rol van de Raad bij strafzaken', Raad voor de Kinderbescherming, www.kinderbescherming.nl (klik op de rol van de raad bij strafzaken).

⁴² 'De rol van de Raad bij strafzaken', Raad voor de Kinderbescherming, www.kinderbescherming.nl (klik op de rol van de raad bij strafzaken).

⁴³ Zie bijlage 10.

⁴⁴ 'Over ons', GGz-Breburg, www.ggzbreburg.nl (klik op over ons).

⁴⁵ 'Behandelmogelijkheden', GGz-Breburg, www.ggzbreburg.nl (zoek op behandelmogelijkheden).

⁴⁶ 'Functies van de Steunpunten Huiselijk Geweld', Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, www.huiselijkgeweldbrabant.nl, p. 3.

stellen van een instantie die hiervoor passende professionele hulp kan verlenen, het eventueel in kennis stellen van de politie, het in kennis stellen van een Advies- en Meldpunt Kindermishandeling van een melding of vermoeden als er kinderen in het gezin zijn en het op de hoogte stellen van degene die de melding gedaan heeft. Uit deze beschrijving valt op te maken dat het Steunpunt Huiselijk Geweld zeer weinig bevoegdheden toe kan passen, te meer zij de instantie is die de hulpverlening op gang zet en indien nodig partijen inzet. Om deze reden wordt het SHG niet nader besproken. Voorts is de vertegenwoordiger van het SHG ten tijde van dit onderzoek is uit de weegploeg gestapt, en momenteel is nog niet bekend of deze positie vervangen gaat worden en Steunpunt Huiselijk Geweld dus deel blijft nemen aan het overleg.

3.6 Politie

De politie zorgt dat burgers de wetgeving naleven door op te treden tegen overtredingen en misdrijven. Op lokaal niveau treedt de politie op onder het gezag van de burgemeester als het de openbare orde betreft. Waar het gaat om strafrechtelijke handhaving, treedt de politie op onder het gezag van de officier van justitie, op grond van artikel 13 Politiewet 2012 (Pw).

3.6.1 Controle

De politieambtenaar heeft bij het uitvoeren van zijn politietaak diverse zelfstandige bevoegdheden, in het bijzonder ten aanzien van controle. De politieambtenaar ontleent bevoegdheden uit het Wetboek van Strafvordering en de Politiewet. Een politieambtenaar is bij het uitvoeren van zijn politietaak bevoegd tot het vorderen van inzage van een identiteitsbewijs.⁴⁷ De politieambtenaar is bevoegd personen aan de kleding te onderzoeken indien uit feiten of omstandigheden blijkt dat een onmiddellijk gevaar voor het leven of de veiligheid dreigt voor deze persoon, de ambtenaar zelf of derden, en dit onderzoek noodzakelijk is ter afwending van dit gevaar. Tevens heeft een politieambtenaar op grond van artikel 7 lid 2 Pw toegang tot elke plaats voor zover dat voor het verlenen van hulp redelijkerwijs nodig is. Een politieambtenaar is, op basis van artikel 7 lid 1 Pw bevoegd in de rechtmatige uitoefening van zijn bediening, geweld of vrijheidsbeperkende middelen te gebruiken. Dit mag indien het daarmee beoogde doel dit rechtvaardigt en dat doel niet op andere wijze kan worden bereikt.

3.6.2 Staande houden en aanhouden

Een opsporingsambtenaar heeft op grond van artikel 52 Sv de bevoegdheid een verdachte staande te houden als conform artikel 27 lid 1 Sv uit feiten en omstandigheden een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit voortvloeit. De opsporingsambtenaar mag bij het staande houden de identiteit van de verdachte vaststellen op grond van artikel 52 Sv. Op grond van artikel 53 Sv is iedereen bevoegd een verdachte aan te houden bij een ontdekking op heterdaad, waarbij de verdachte zo snel mogelijk dient te worden overgeleverd aan de politie en vervolgens wordt voorgeleidt aan de (hulp)officier van justitie. Bij een aanhouding buiten heterdaad is de officier van justitie bevoegd de verdachte aan te houden en naar een plaats van verhoor te geleiden.⁴⁸ Tevens kan de hulpofficier dit doen, als het optreden van de officier van justitie niet kan worden afgewacht, en de opsporingsambtenaar kan dit doen indien het optreden van de hulpofficier niet kan worden afgewacht.⁴⁹ De opsporingsambtenaar mag ter aanhouding van de verdachte elke plaats betreden, en tevens doorzoeken als er sprake is van heterdaad, op grond van artikel 55 lid 2 en 55a Sv. De ambtenaar mag een verdachte bij een aanhouding onderzoeken

⁴⁷ Artikel 8 lid 1 Politiewet 2012.

⁴⁸ Artikel 54 lid 1 Sv.

⁴⁹ Artikel 54 lid 2 en 3 Sv.

aan zijn kleding (art. 55b Sv), zijn identiteit vaststellen en foto's en vingerafdrukken nemen (art. 55c Sv), en onderzoeken aan lichaam en kleding als de (hulp)officier van justitie dit bepaald bij ernstige bezwaren van de verdachte (art. 56 Sv).

3.6.3 *Politiestrafbeschikking*

Op grond van artikel 257b Sv hebben opsporingsambtenaren de bevoegdheid een strafbeschikking uit te vaardigen waarin een geldboete wordt opgelegd van ten hoogste 350 euro. Opsporingsambtenaren kunnen dit doen als het gaat om een misdrijf waar maximaal zes jaar gevangenisstraf op staat, die eenvoudig van aard zijn en die begaan is door een meerderjarig persoon. Dit kan voor lichte gevallen als rijden onder invloed en winkeldiefstal.⁵⁰

3.7 *Openbaar Ministerie*

Het OM houdt zich bezig met het opsporen en vervolgen van strafbare feiten en is, als onderdeel van de rechterlijke macht, de enige instantie in Nederland die verdachten voor de strafrechter kan brengen. De officier van justitie leidt het opsporingsonderzoek en werkt samen met de politie en andere opsporingsdiensten. Tevens ziet het OM toe op de uitvoering van het vonnis van de rechter. Het OM heeft bij het uitvoeren van zijn taak diverse bevoegdheden die door de wet toegekend zijn.

3.7.1 *Aanhouding*

Op grond van artikel 148 Sv is de officier van justitie belast met de opsporing van strafbare feiten, waarbij hij bevelen kan geven aan de overige personen die met de opsporing belast zijn. De officier van justitie is bevoegd een aangehoude verdachte bij ontdekking op heterdaad naar een plaats van verhoor te geleiden en kan de aanhouding of voorgeleiding bevelen, op grond van artikel 53 lid 2Sv. Buiten heterdaad dient de officier van justitie hier toestemming voor te geven conform artikel 54 Sv. Op grond van artikel 55a Sv kan de officier van justitie een machtiging tot binnentreding verlenen. Tevens kan de officier van justitie op grond van artikel 56 Sv bepalen dat een verdachte in het belang van onderzoek aan zijn lichaam of kleding of in het lichaam wordt onderzocht. Voorts kan de officier van justitie bevelen dat de verdachte wordt opgehouden voor verhoor, op grond van artikel 61 Sv.

3.7.2 *Bijzondere opsporingsbevoegdheden*

Gedurende het opsporingsonderzoek kan de officier van justitie bijzondere bevoegdheden tot opsporing inzetten, waarbij hij opsporingsambtenaren kan bevelen tot het stelselmatig volgen en waarnemen van een verdachte (art. 126g), het infiltreren (art. 126h), het afnemen van goederen van een verdachte (art. 126i), het stelselmatige inwinnen van informatie (art. 126j), het betreden of aanwenden van een technisch hulpmiddel van een besloten plaats (art. 126k) en het opnemen van vertrouwelijke informatie (art. 126l).

3.7.3 *Inverzekeringstelling*

De officier van justitie kan een verdachte, in het belang van het onderzoek, in verzekering stelling op grond van artikel 57 Sv. Dit kan in het geval van een strafbaar feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, zoals bepaald in artikel 58 lid 1 Sv. De inverzekeringstelling duurt drie dagen en kan eenmaal met ten hoogste drie dagen worden verlengd.⁵¹ Als de verdachte niet in vrijheid wordt gesteld, wordt hij binnen drie dagen en vijftien uur, gerekend vanaf de aanhouding, voorgeleid en gehoord door de rechter-

⁵⁰ W.J. Ausma, *Het strafproces*, Deventer: Kluwer 2009, p. 117.

⁵¹ Artikel 57 lid 1 en artikel 58 lid 2 Sv.

commissaris.⁵² De rechter-commissaris kan oordelen dat de invezekeringstelling onrechtmatig is en de onmiddellijke invrijheidstelling van de verdachte bevelen, waartegen de officier van justitie of de hulpofficier binnen veertien dagen hoger beroep kan instellen.⁵³

3.7.4 Voorlopige hechtenis

Vervolgens is er voorlopige hechtenis mogelijk die bestaat uit inbewaringstelling en gevangenhouding. Voorlopige hechtenis is op grond van artikel 67 Sv mogelijk als de persoon wordt verdacht van een misdrijf waar ten minste vier jaar gevangenisstraf op is gesteld. De rechter kan, als er een grond voor bestaat, een bevel tot bewaring van de verdachte verlenen op vordering van de officier van justitie.⁵⁴ De inbewaringstelling duurt ten hoogste veertien dagen, op grond van artikel 64 lid 1 Sv. Vervolgens kan de rechtbank, op vordering van de officier van justitie, de gevangenhouding van de verdachte bevelen, op grond van artikel 65 Sv. De rechter kan, op vordering van het OM of op verzoek van de verdachte, de voorlopige hechtenis schorsen en hier voorwaarden aan verbinden.⁵⁵ Bij het niet naleven van de voorwaarden kan de officier de aanhouding van de verdachte bevelen en onverwijld de vordering tot opheffing van de schorsing indienen bij de rechter (art. 84 Sv).

3.7.5 Sepot

De officier van justitie kan op gronden aan het algemeen belang ontleend, het opportuniteitsbeginsel, beslissen af te zien van (verdere) vervolging, waardoor de zaak wordt geseponeerd. Artikel 167 lid 2 Sv geeft het OM de mogelijkheid om de vervolgingsbeslissing onder bepaalde voorwaarden uit te stellen en als aan deze voorwaarden is voldaan kan de zaak onvoorwaardelijk worden geseponeerd.

3.7.6 Transactie

Artikel 74 Sr geeft de officier van justitie de mogelijkheid tot een transactievoorstel, waarbij hij voorwaarden stelt waar de verdachte zich aan dient te houden. Bij de transactie is er sprake van een aanbod om niet te vervolgen als en omdat de verdachte zich aan de aangeboden voorwaarden houdt. Hierbij kan het gaan om betaling aan de staat van een geldsom, afstand van in beslag genomen goederen of onttrekking aan het verkeer, uitlevering of voldoening aan de staat van voorwerpen die vatbaar zijn voor verbeurdverklaring, voldoening aan de staat van een geldbedrag van wederrechtelijk verkregen voordeel, in beslag genomen voorwerpen of ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel, een schadevergoeding of het uitvoeren van een taakstraf.⁵⁶ Een officier van justitie kan alleen met een transactievoorstel komen als het gaat om een overtreding of een misdrijf waar maximaal zes jaar gevangenisstraf op staat.

3.7.7 Strafbeschikking

Met de komst van de Wet OM-afdoening kan de officier van justitie op grond van artikel 257a Sv een strafbeschikking uitvaardigen, waarbij hij zelfstandig een straf of maatregel oplegt. Dit kan voor een overtreding of misdrijf waarop niet meer dan zes jaar gevangenisstraf is gesteld. Hierbij kan een taakstraf van ten hoogste 180 uren, een geldboete, onttrekking aan het verkeer, de verplichting tot betaling aan de staat ten behoeve van het slachtoffer en een rijontzegging worden opgelegd.⁵⁷ Tevens kan de strafbeschikking aanwijzingen bevatten waaraan de verdachte moet voldoen, waaronder

⁵² Artikel 59a lid 1 Sv.

⁵³ artikel 59a lid 4 Sv en artikel 59c lid 1 Sv.

⁵⁴ Artikel 63 lid 1 Sv.

⁵⁵ Artikel 80 lid 1 Sv.

⁵⁶ Artikel 74 lid 2 Sr.

⁵⁷ Artikel 257 lid 2 Sv.

een gedragsaanwijzing met een proeftijd van een jaar, op grond van artikel 257a lid 3 Sv. De officier van justitie kan tevens als voorwaarde bij een strafbeschikking stellen dat een jeugdige zich houdt aan de aanwijzingen van de Jeugdreclassering, op grond van artikel 77f lid 1 sub a Sr.

3.7.8 *Terechtzitting*

Als de officier van justitie afziet van een sepot, transactie of strafbeschikking, volgt de gang naar de strafrechter. Op grond van artikel 258 Sv kan de officier van justitie de verdachte dagvaarden, waardoor de zaak voor de rechter verschijnt. Tijdens de zitting draagt de officier van justitie de zaak voor.⁵⁸

3.8 *Conclusie*

De meeste afzonderlijke ketenpartners uit de WOS-weegploeg, ontleen zelfstandige bevoegdheden uit onder meer het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering. De bevoegdheden van de Reclassering, Jeugdreclassering, Raad voor de Kinderbescherming, de Politie en het OM, kunnen hoofdzakelijk worden toegepast als er sprake is van een strafbaar feit. GGz Breburg biedt vrijwillige hulpverlening waardoor er in dit kader geen specifieke wettelijke bevoegdheden zijn die in deze aanpak kunnen worden toegepast. Voorts heeft het Steunpunt Huiselijk Geweld enkel de bevoegdheid om instanties en de politie in te schakelen in het geval van huiselijk geweld, waardoor ook hier geen specifieke wettelijke bevoegdheden van belang zijn. Op basis van het bovenstaande valt vast te stellen dat de ketenpartners geen zelfstandige juridische bevoegdheden hebben zonder dat een betrokkene in aanmerking komt met justitie. De bevoegdheden die de ketenpartners hebben, kunnen alleen worden toegepast als er sprake is van (een verdenking van) een strafbaar feit, ernstige opvoedingsproblemen of een vrijwillige aanmelding voor hulpverlening.

⁵⁸ Artikel 284 Sv.

4. Overdragen van bevoegdheden

In het voorgaande hoofdstuk zijn de relevante bevoegdheden van ketenpartners uit de WOS-weegploeg uiteengezet. In dit hoofdstuk wordt besproken of en de bevoegdheden van de ketenpartners overdraagbaar zijn. Indien blijkt dat deze niet overdraagbaar zijn, wordt uiteengezet hoe deze bevoegdheden een rol kunnen spelen in de persoonsgerichte aanpak en hoe deze bevoegdheden door middel van samenwerking kunnen worden ingezet door de PGA-regisseur voor een efficiënte uitvoering van zijn taken.

4.1 Reclassering

Zoals uit het vorige hoofdstuk is gebleken, ontleent de Reclassering diverse bevoegdheden uit de wet. Deze zijn echter specifiek toegekend aan Reclasseringsinstellingen, waardoor een ander dan een medewerker van deze instelling deze bevoegdheid niet uit kan oefenen. Overdraagbaarheid is in deze dan ook niet mogelijk. De PGA-regisseur werkzaam voor de Reclassering kan de bevoegdheden toepassen als daarvoor een wettelijk kader is. Onderstaand worden bevoegdheden van de Reclassering besproken die relevant zijn voor de PGA-regisseur en ingezet kunnen worden door middel van samenwerking.

De Reclassering heeft de zelfstandige bevoegdheid om naar aanleiding van een melding ten behoeve van een verdachte die in verzekering is gesteld over te gaan tot een vroeghulpbezoek en het opstellen van een rapportage voor de officier van justitie. Deze bevoegdheid kan zeer relevant zijn omdat de PGA-regisseur in dat geval zelf, of een ander indien zelf niet werkzaam voor de Reclassering, tijdige hulp kan bieden en een advies uit kan brengen. Uit de instructiekoffer blijkt dat er altijd een vroeghulpgesprek plaatsvindt bij een verdachte van een WOS-delict. Deze bevoegdheid wordt dan ook al ingezet.⁵⁹

Zoals gezegd brengt de Reclassering een voorlichtingsrapportage uit in het kader van een strafzaak, waarin zij een advies uitbrengt. Uit de instructiekoffer blijkt dat ook dit te allen tijde gebeurt. In deze fase wordt fase de link naar de PGA-regisseur gewaarborgd. Hij kan een inhoudelijk advies geven via de Reclassering of een schets van het bestaande plan van aanpak.⁶⁰

De Reclassering is tevens belast met het uitoefenen van toezicht en begeleiding in het kader van een voorwaardelijke straf of voorwaardelijke invrijheidsstelling. De PGA-regisseur kan hierbij een rol spelen door middel van het aandragen van adviezen, met name omtrent de gedragsinterventie die de Reclassering kan bepalen. De Reclassering kan in sommige situaties een gedragstraining voorstellen. Indien een WOS-pleger die begeleid wordt door een PGA-regisseur te maken krijgt met een dergelijk kader, kan de Reclassering, op advies van de PGA-regisseur, besluiten gebruik te maken van deze aanwijzingsbevoegdheid. Hierdoor kan de medewerking worden afgedwongen en wordt de hulpverlening verplicht gesteld.

4.2 Jeugdreclassering

Het kan mogelijk zijn dat er een Jeugdreclasseringsmaatregel loopt naar aanleiding van een rechterlijke uitspraak ten behoeve van een jongere die tevens een PGA-regisseur heeft toegewezen. In een dergelijk geval kan deze maatregel tevens door de betreffende

⁵⁹ Regionaal Veiligheidscollege Zeeland-West-Brabant, *Instructiekoffer Persoonsgerichte Aanpak WOS*, Breda: 2012, p. 33.

⁶⁰ Regionaal Veiligheidscollege Zeeland-West-Brabant, *Instructiekoffer Persoonsgerichte Aanpak WOS*, Breda: 2012, p. 39.

PGA-regisseur worden uitgevoerd indien deze werkzaam is voor Bureau Jeugdzorg of de William Schrikker Groep. De begeleiding door de Jeugdreclassering is toegekend door de Wet op de Jeugdzorg en verder uitgewerkt in onder andere de Regeling vrijwillige begeleiding Jeugdreclassering. Voorts kunnen dergelijke maatregelen niet worden toegekend aan organisaties die hier geen werkwijzen voor hebben. Ook hier geldt dan ook dat er geen mogelijkheid is om een bepaalde bevoegdheid over te dragen aan de PGA-regisseur.

De PGA-regisseur kan met betrekking tot de Jeugdreclasseringmaatregelen de Raad voor de Kinderbescherming, die de advies uitbrengt aan de rechter ten aanzien van de strafmaat, adviseren en zijn behoefte kenbaar maken. Dit kan bijdragen vanwege een juridisch kader dat in dat geval ontstaat, waardoor de medewerking kan worden afgedwongen.

Als de PGA-regisseur ernstige zorgen heeft over de opvoeding of verzorging van de kinderen binnen het gezin dat hij begeleid kan hij een zorgmelding indienen bij Bureau Jeugdzorg, onafhankelijk van de organisatie waar hij of zij werkzaam voor is.

4.3 Raad voor de Kinderbescherming

Bij minderjarige WOS-plegers geldt dat er altijd vroeghulp wordt verleend door de Raad voor de Kinderbescherming.⁶¹ De Raad voert onderzoek uit en ziet toe op de uitvoering van strafzaken van minderjarigen. In het onderzoeksrapport adviseert de Raadsonderzoeker een straf voor de minderjarige.. De ketenpartners geven in de Weegploeg informatie zodat de Raad een ketendossier samen kan stellen. Daarnaast geeft het overleg een richting aan het advies de Raad uiteindelijk brengt.

De PGA-regisseur die de minderjarige begeleid, kan tevens contact opnemen met de Raad voor de Kinderbescherming om advies uit te brengen. Voorts kan de PGA-regisseur de Raad adviseren omtrent het op te leggen project of de gedragsinterventie, vanwege zijn ervaring met de jongere. Ook hier geldt dat in dat geval de juiste hulpverlening verplicht kan worden gesteld, waardoor de medewerking wordt afgedwongen en de jongere die hulpverlening krijgt die nodig is om zijn gedrag te veranderen en de uiteindelijke doelen te behalen.

4.4 GGz Breburg

Zoals reeds aangegeven, heeft de GGz Breburg geen zelfstandige juridische bevoegdheden, nu de hulpverlening op vrijwillige basis plaatsvindt. Om deze reden kan er geen overdraagbaarheid plaatsvinden en evenmin kan de GGz in dit kader worden ingezet.

4.5 Steunpunt Huiselijk Geweld

Het SHG heeft tevens weinig juridische bevoegdheden die relevant zijn voor de PGA-regisseur, omdat zij enkel de wettelijke bevoegdheid heeft om instanties en de politie in kennis te stellen van huiselijk geweld. De PGA-regisseur kan echter, mits werkzaam in de sector jeugdzorg of justitie, door de komst van de Wet verplichte meldcode, een vermoeden van huiselijk geweld doorspelen aan het SHG, zonder dat dit in strijd is met zijn beroepsgeheim. Het Steunpunt Huiselijk Geweld, die veel samenwerkt met ketenpartners, kan naar aanleiding van een melding snel hulpverlening in gang kan zetten.

⁶¹ Regionaal Veiligheidscollege Zeeland-West-Brabant, *Instructiekoffer Persoonsgerichte Aanpak WOS*, Breda: 2012, p. 33.

4.6 *Politie*

De bevoegdheden van de politie zijn niet overdraagbaar aan de PGA-regisseur, nu deze bevoegdheden wettelijk enkel aan opsporingsambtenaren zijn toegekend. De PGA-regisseur kan deze bevoegdheden dan ook niet zelf uitoefenen. De PGA-regisseur kan echter wel invloed uitoefenen, door de politie te verzoeken toezicht te houden of gebruik te maken van een specifieke bevoegdheid. De wijkagent houdt, in opdracht van de PGA-regisseur of de WOS-weegploeg, in de praktijk vaak toezicht op de WOS-pleger. Hierdoor kan de PGA-regisseur worden geïnformeerd over het gedrag van de betrokkene.

Bij de persoonsgerichte aanpak in Amsterdam zijn tevens PGA-regisseurs afkomstig van de politie, die de betrokkene uitnodigen op het politiebureau voor een eerste gesprek. De persoonsgerichte aanpak in Breda werkt (nog) niet met PGA-regisseurs van politie of justitie. De PGA-regisseur kan, bij het eerste contact, ervoor kiezen om langs de deur te gaan met de wijkagent. Het voordeel hiervan is dat hier gezag van uitgaat waardoor de betrokkene mogelijk sneller bereid is mee te werken.

4.7 *Openbaar Ministerie*

Het OM heeft een aantal wettelijk toegekende bevoegdheden omtrent opsporing en vervolging. Deze zijn specifiek toegekend aan het OM en zijn dan ook niet toepasbaar door de PGA-regisseur. Gedurende het opsporingsonderzoek kan de officier van justitie bijzondere bevoegdheden tot opsporing inzetten.

De PGA-regisseur maakt geen aanspraak op deze bevoegdheden, maar kan de officier van justitie hieromtrent wel adviseren. Dit zou mogelijk kunnen zijn als de PGA-regisseur, vanwege zijn contact met de betrokkene, het sterke vermoeden heeft dat de betrokkene een strafbaar feit heeft gepleegd.

De officier van justitie heeft verder de zelfstandige bevoegdheid de zaak te seponeren, een transactievoorstel te doen, een strafbeschikking op te leggen of eventueel ter terechtzitting een voorwaardelijke straf te eisen, waarbij zich aan bijzondere voorwaarden dient te houden. Een voorwaardelijk straf waar bijzondere voorwaarden aan verbonden zijn, kan de PGA-regisseur een stok achter de deur geven, met name wanneer de PGA-regisseur tevens degene is die de maatregel uitvoert.

De PGA-regisseur kan middels het samenwerkingsverband van de weegploeg, zijn advies hieromtrent uitbrengen. Voorts kan de PGA-regisseur een verzoek indienen bij de Raadkamer om de voorlopige hechtenis te schorsen, waardoor behaalde resultaten met de betrokkene behouden blijven. Hierbij valt te denken aan situaties waarin het wenselijk is dat de betrokkene zijn baan of uitkering behoudt om in zijn huidige levensonderhoud te kunnen blijven voorzien.

4.8 *Machtsmisbruik*

Uit het onderzoek blijkt dat er geen daadwerkelijke overdraagbaarheid van de afzonderlijke partners uit de WOS-weegploeg aan de PGA-regisseurs mogelijk is, waardoor machtsmisbruik dan ook uitgesloten is. De beslissingsbevoegdheid blijft voorbehouden aan de betreffende partners.

4.9 *Conclusie*

Als gevolg van dit hoofdstuk kan geconcludeerd worden dat de bevoegdheden die de ketenpartners uit de WOS-weegploeg hebben, wettelijk toegekend zijn aan de specifieke organisatie. Dit is het geval bij de Reclassering, de Jeugdreclassering, de Raad voor de Kinderbescherming, het OM, en de politie. Overdraagbaarheid aan een ander dan de specifieke organisatie is dan ook niet mogelijk. Daarnaast zijn deze bevoegdheden

gereguleerd, waardoor zij niet zonder meer toegepast kunnen worden en betreft het veelal bevoegdheden die toegepast kunnen worden bij een strafbaar feit. De PGA-regisseur kan wel invloed uitoefenen door een betreffende ketenpartner te adviseren gebruik te maken van zijn bevoegdheid. Voorts zijn er enkele partners, te weten de GGz en het Steunpunt Huiselijk Geweld, die vrijwillige hulpverlening bieden waardoor het ontbreekt aan zelfstandige juridische bevoegdheden en overdraagbaarheid niet aan de orde is. Zoals reeds vermeld, is een schema opgesteld, waarin de wettelijke bevoegdheden van de ketenpartners, staan opgenomen in bijlage 5. Deze bevoegdheden zijn nader toegelicht in bijlage 6.

5. Bestuursrechtelijke maatregelen

De bevoegdheden van de gemeente zijn opgenomen in de Gemeentewet. Daarnaast kent de gemeente lokale regelgeving door middel van Algemene Plaatselijke Verordeningen (APV). De burgemeester is op grond van artikel 172 lid 1 Gemeentewet belast met de handhaving van de openbare orde, waardoor de bevoegdheden in het kader van handhaving veelal door de burgemeester worden uitgeoefend.

In dit hoofdstuk worden de bestuursrechtelijke maatregelen besproken die gericht zijn op het handhaven van de openbare orde en veiligheid. Er wordt gekeken in hoeverre deze overdraagbaar zijn en, indien dit niet mogelijk is, hoe deze kunnen worden ingezet door middel van samenwerking voor een efficiënte uitvoering van de taken van de PGA-regisseur. Een aantal bestuursrechtelijke maatregelen die de burgemeester ontleent uit de Gemeentewet, worden niet behandeld omdat gedurende het onderzoek gebleken is dat deze bevoegdheden dermate verregaand zijn dat het inzetten hiervan door de PGA-regisseur onwenselijk zou zijn.

5.1 Vormen van overdraagbaarheid

Alvorens de bestuursrechtelijke maatregelen worden besproken, wordt aandacht besteed aan de diverse vormen van overdraagbaarheid. Binnen het bestuursrecht zijn er verschillende vormen van overdraagbaarheid. De mogelijkheid tot overdraagbaarheid van bestuursrechtelijke maatregelen aan de PGA-regisseur is onderzocht, omdat dit een antwoord geeft op de vraag of de PGA-regisseur de juridische bevoegdheden van de burgemeester, zelf in zou kunnen zetten en zou kunnen toepassen bij de uitoefening van zijn taken.

5.1.1 Mandaat

Onder mandaat wordt conform artikel 10:1 Awb de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen verstaan. Bij mandaat wordt geen bevoegdheid toebedeeld of overgedragen, maar wordt een bevoegdheid uitgeoefend in naam van het bestuursorgaan dat deze bevoegdheid juridisch bezit.⁶² Op grond van artikel 10:3 lid 1 Awb kan een bestuursorgaan mandaat verlenen, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald of de aard van de bevoegdheid zich hier tegen verzet. In het geval van het verlenen van mandaat blijft de mandaatgever op grond van artikel 10:7 Awb bevoegd de gemandateerde bevoegdheid uit te oefenen. Voor mandaat wordt een wettelijke grondslag niet noodzakelijk geacht. Er moet in dat geval wel voldaan zijn aan een ondergeschiktheidsrelatie tussen mandans en mandataris en geen wettelijke bepaling mag zich tegen een specifieke mandaatverlening verzetten.⁶³

De positie van de gemandateerde, op zichzelf of ten opzichte van de mandaatgever, kan ertoe leiden dat de aard van de bevoegdheid aan de mandaatverlening in de weg staat. Daarbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan de situatie dat de te mandateren bevoegdheid niet in de sfeer van de normale bevoegdheidsuitoefening van de gemandateerde ligt; ook het feit dat de gemandateerde zelf belanghebbende is bij de uitoefening van die bevoegdheid kan bijvoorbeeld aan de mandaatverlening in de weg staan.⁶⁴ Op grond hiervan valt dan ook te concluderen dat het mandateren van bevoegdheden van de burgemeester aan de PGA-regisseur niet mogelijk is. De PGA-regisseur zou zich dan namelijk bevinden op terrein waar hij niet bekend mee is, waardoor

⁶² *Kamerstukken II 1993/94*, 23 700, nr. 3, p. 170.

⁶³ A.H.M. Dölle & D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, Deventer: Kluwer 2004, p. 452.

⁶⁴ *Kamerstukken II 1993/94*, 23 700, nr. 3, p. 170.

het niet in de sfeer van de normale bevoegdheidsuitoefening ligt en de mandaatverlening in strijd zou zijn met artikel 10:3 lid 1 Awb.

5.1.2 *Delegatie*

Onder delegatie wordt ex artikel 10:13 Awb verstaan: het overdragen door een bestuursorgaan van zijn bevoegdheid tot het nemen van besluiten aan een ander die deze onder eigen verantwoordelijkheid uitoefent. Delegatie geschiedt op grond van artikel 10:14 Awb niet aan ondergeschikten. Artikel 10:15 Awb bepaalt dat delegatie slechts geschiedt indien de bevoegdheid daartoe bij wettelijk voorschrift is voorzien. In het geval van delegatie kan het bestuursorgaan de gedelegeerde bevoegdheid niet meer zelf uitoefenen op grond van artikel 10:17 Awb. Het karakter van delegatie, waarbij een wijziging in de verantwoordelijkheid voor de besluitvorming optreedt, brengt mee dat de wetgever (in materiële zin) uitdrukkelijk met een overdracht van die bevoegdheid moet hebben ingestemd.⁶⁵ De delegatie van bevoegdheden van de burgemeester is op grond van artikel 178 lid 1 Gemeentewet mogelijk aan door hem ingestelde bestuurscommissies. Er is geen wettelijk voorschrift dat toeziet op de delegatie aan PGA-regisseurs, hetgeen gezien het karakter hiervan tevens onwenselijk zou zijn, waardoor er evenmin een mogelijkheid tot delegatie bestaat ten aanzien van de regisseurs.

5.1.3 *Attributie*

Er is sprake van attributie als een bestuursorgaan, op grond van een wettelijk voorschrift, de bevoegdheid tot het nemen van besluiten toebedeeld heeft gekregen en dit bestuursorgaan per geval of in het algemeen instructies geeft ter zake van de uitoefening van de toegedeelde bevoegdheid, zoals bepaald in artikel 10:22 Awb. Attributie is dus het bij wettelijk voorschrift in het leven roepen en toedelen van een publiekrechtelijke bevoegdheid.⁶⁶

Attributie kan uitsluitend aan personen of colleges die onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzaam zijn, omdat op dat punt sprake is van een knelpunt dat door de wetgever in de Algemene wet bestuursrecht kan en moet worden opgelost.⁶⁷ Voor een meer algemene regeling over de toedeling van bestuursbevoegdheden ontbreekt de noodzaak. Uit voorgaande, dat zijn grondslag kent in de Memorie van Toelichting, valt dan ook te concluderen dat attributie van bevoegdheden aan de PGA-regisseur niet mogelijk is, nu deze niet onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzaam is.

Uit bovenstaande blijkt dat er geen mogelijkheden zijn tot het daadwerkelijk mandateren, delegeren of het verlenen van attributie van bevoegdheden in zijn algemeenheid aan de PGA-regisseur. Hieruit blijkt dan ook dat het bestuursrecht geen zelfstandige juridische bevoegdheden voor de PGA-regisseur biedt. Onderstaand wordt desalniettemin de overdraagbaarheid per maatregel besproken om te bezien in hoeverre de maatregel momenteel is overgedragen omdat dit van invloed zou kunnen zijn op het inzetten van de betreffende maatregel.

5.2. *Tijdelijk huisverbod*

Met ingang van 1 januari 2009 is de Wet tijdelijk huisverbod (Wth) van kracht. Het huisverbod houdt in dat iemand die huiselijk geweld dreigt te plegen, heeft gepleegd of verdacht wordt van het plegen ervan, in beginsel tien dagen zijn of haar woning niet meer in mag en in die periode ook geen contact mag opnemen met de partner of de kinderen.

⁶⁵ *Kamerstukken II* 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 179.

⁶⁶ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 155.

⁶⁷ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 155.

Het tijdelijk huisverbod biedt de mogelijkheid om in een noodsituatie te voorzien in een afkoelingsperiode waarbinnen de hulpverlening op gang kan worden gebracht en escalatie kan worden voorkomen.⁶⁸

5.2.1 Opleggen huisverbod

Op grond van artikel 2 lid 1 Wth heeft de burgemeester de bevoegdheid tot het opleggen van een huisverbod aan een persoon indien uit feiten of omstandigheden blijkt dat de aanwezigheid van deze persoon in de woning ernstig en onmiddellijk gevaar oplevert voor de veiligheid van één of meer personen die met hem in de woning wonen of daarin anders dan incidenteel verblijven of indien op grond van feiten of omstandigheden een ernstig vermoeden van dit gevaar bestaat. Nadere regels zijn uitgewerkt in het Besluit tijdelijk huisverbod.⁶⁹ In het Besluit zijn de feiten en de omstandigheden die aanleiding kunnen geven tot het opleggen van een huisverbod limitatief opgesomd. Het huisverbod geldt voor tien dagen en kan op grond van artikel 9 lid 1 tot ten hoogste vier weken verlengd worden. Huisverbod kan slechts worden opgelegd aan een meerderjarig persoon.⁷⁰

De uithuisgeplaatste die handelt in strijd met het huisverbod maakt zich schuldig aan een misdrijf en wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of een geldboete van de vierde categorie.⁷¹ De burgemeester kan het huisverbod intrekken als de uithuisgeplaatste een aanbod tot hulpverlening heeft aanvaard en dit door de instantie voor advies of hulpverlening is bevestigd.⁷²

5.2.2 Overdraagbaarheid

De burgemeester van de gemeente Breda heeft gebruikt gemaakt van de bevoegdheid, uit artikel 3 lid 1 Wth, om mandaat te verlenen aan de hulpofficier van justitie. Aan de hulpofficier is ondertekeningmandaat verleend ten aanzien van het nemen van besluiten tot het opleggen van een huisverbod.⁷³ Van de bevoegdheid om het huisverbod te verlengen tot 28 dagen kan geen mandaat worden verleend aan de hulpofficier van justitie.⁷⁴ Het gaat bij het opleggen van een huisverbod om een vrijheidsbeperkende maatregel, waardoor van de bevoegdheid geen mandaat worden verleend aan iedere ambtenaar van politie, maar alleen aan de hulpofficier van justitie.⁷⁵

5.2.3 Toepasbaarheid

De PGA-regisseur is betrokken bij het gezin en zou, mede door de samenwerking met de ketenpartners, op de hoogte moeten zijn van de gezinssituatie. Indien de PGA-regisseur opmerkt dat er sprake is van een van de feiten en omstandigheden genoemd in het Besluit tijdelijk huisverbod, kan deze de hulpofficier van justitie benaderen. De hulpofficier kan indien hij vaststelt dat er inderdaad sprake is van een dermate dreigende situatie, een tijdelijk huisverbod opleggen.

5.3 Bevel bij verstoring openbare orde

Op 1 september 2010 is de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast, ook wel Voetbalwet genoemd, in werking getreden waardoor de artikelen 172a en 172b Gemeentewet in het leven zijn geroepen. Het doel van deze wet is het voorkomen

⁶⁸ 'Tijdelijk huisverbod', *Steunpunt Huiselijk Geweld*, www.s-hg.nl/pages/fik_ben_professional/huiselijk_geweld/tijdelijk_huisverbod.html.

⁶⁹ Zie bijlage 11 voor het Besluit tijdelijk huisverbod

⁷⁰ Artikel 2 lid 2 Wth.

⁷¹ Artikel 11 lid 1 Wth en art.11 lid 2 Wth.

⁷² Artikel 2 lid 9 Wth.

⁷³ 'Invoering wet tijdelijk huisverbod bij huiselijk geweld', *Gemeente Breda*, Vergadering Commissie Mens & Maatschappij 28-01-2009, www.breda.nl (zoek op *tijdelijk huisverbod*), p. 1.

⁷⁴ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 657, nr. 3, p. 26.

⁷⁵ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 657, nr. 3, p. 22.

van een herhaling van ernstig overlastgevend gedrag. Artikel 172a geeft de burgemeester de bevoegdheid aan een persoon die herhaaldelijk individueel of groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord, of bij groepsgewijze verstoring een leidende rol heeft gehad, bij ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde een bevel te geven.⁷⁶ Deze vrees moet blijken uit concrete aanwijzingen, zoals het feit dat deze persoon in het verleden betrokken is geweest bij ernstige ordeverstoringen.⁷⁷ De burgemeester kan in een dergelijk geval een gebiedsverbod, groepsverbod of meldingsplicht opleggen.⁷⁸ Op grond van artikel 172b Gemeentewet kan de burgemeester ook een persoon die het gezag uitoefent over een minderjarige jonger dan twaalf jaar, die herhaaldelijk groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord, bij ernstige vrees voor verdere verstoring, een bevel opleggen. Op grond van artikel 1 lid 4 Gemeentewet geldt het bevel voor een door de burgemeester vast te stellen periode van maximaal drie maanden en kan het bevel hooguit driemaal worden verlengd met een periode van telkens maximaal drie maanden. Onderstaand worden de drie verschillende bevelen verder toegelicht.

5.3.1 Gebiedsverbod

Bij een gebiedsverbod mag de persoon die overlast veroorzaakt zich niet bevinden in of in de omgeving van de gemeente, dan wel in een of meer bepaalde delen hiervan, op grond van artikel 172 lid 1 sub a Gemeentewet. Het uitgangspunt bij het opleggen van een gebiedsverbod is dat het verbod niet mag leiden tot een inbreuk op het gezinsleven van betrokkene en het verbod kan zich om deze reden in principe niet uitstrekken tot de omgeving van zijn woning.⁷⁹ De beschikking waarbij de maatregel wordt opgelegd, bevat een exacte omschrijving van het gebied waar betrokkene zich niet mag bevinden.⁸⁰

5.3.2 Groepsverbod

Bij het groepsverbod, zoals opgenomen in artikel 172a lid 2 Gemeentewet, mag de betrokkene zich niet in een of meer bepaalde delen van de gemeente op een voor de publiek toegankelijke plaats zonder redelijk doel met meer dan drie andere personen in groepsverband ophouden. Dit bevel van de burgemeester is erop gericht in te grijpen in die gevallen waarin groepsgewijs gedrag, waardoor de openbare orde ter plaatse wordt verstoord, zich dreigt voor te doen. Het gaat hierbij om ernstig overlastgevend gedrag dat reeds eerder heeft plaatsgevonden dat bij voortduring wordt herhaald.⁸¹ Het groepsverbod dient niet aangezien te worden voor het samenscholingsverbod, dat zijn grondslag kent in de APV. Het samenscholingsverbod is een algemeen verbod en overtreding hiervan is een overtreding, in tegenstelling tot het groepsverbod waarvan overtreding aangemerkt wordt als een misdrijf.⁸²

5.3.3 Meldingsplicht

De meldingsplicht houdt, op grond van artikel 172a lid 1 sub c van de Gemeentewet, in dat de ordeverstoorder zich op bepaalde tijdstippen dient te melden op bepaalde plaatsen.⁸³ Een meldingsplicht kan al dan niet in combinatie met een gebiedsverbod of groepsverbod worden opgelegd. De meldingsplicht heeft tot doel de effectuering van het gebiedsverbod te versterken.⁸⁴

⁷⁶ Artikel 172 lid 1 Gemeentewet.

⁷⁷ Kamerstukken II 2007/2008, 31467, nr. 3, p. 6.

⁷⁸ 'Wet bestrijding voetbalvandalisme en overlast', *Het CCV*, www.hetccv.nl (zoek op *wet ernstige overlast*).

⁷⁹ Kamerstukken II 2007/08, 31 467, nr. 3, p. 17.

⁸⁰ Kamerstukken II 2007/08, 31 467, nr. 3, p. 17.

⁸¹ Kamerstukken II 2007/08, 31 467, nr. 3, p. 1.

⁸² Kamerstukken II 2007/08, 31 467, nr. 3, p. 13.

⁸³ Art. 172 lid 1 sub c Gemeentewet

⁸⁴ Kamerstukken II 2007/08, 31 467, nr. 3, p. 41.

5.3.4 Overdraagbaarheid

Op grond van artikel 177 lid 2 Gemeentewet kan er geen machtiging worden verleend tot nemen van het besluit tot het opleggen van een bevel in de zin van artikel 172a Gemeentewet. Daarnaast is in artikel 178 lid 2 Gemeentewet bepaald dat de bevoegdheid uit artikel 172a Gemeentewet niet kan worden overgedragen. Het bevel bij versterking van de openbare orde kan dan ook enkel worden opgelegd door de burgemeester.

5.3.5 Toepasbaarheid

In de Beleidsregels aanpak voetbalvandalisme en ernstige overlast Breda 2011⁸⁵ is bepaald dat de burgemeester een bevel in de zin van artikel 172a en artikel 172b Gemeentewet baseert op een gedocumenteerd dossier.⁸⁶ Het dossier beargumenteert de noodzaak tot het opleggen van het bevel boven andere interventiemogelijkheden. Het Veiligheidshuis speelt daarbij een sleutelrol aangezien dit een informatieknoppunt vormt voor diverse partners op het gebied van veiligheid zoals de gemeente, politie, Openbaar Ministerie, Reclassering en Bureau Jeugdzorg. Indien partners in het Veiligheidshuis van mening zijn dat een dergelijk bevel aan een bepaald persoon dient te worden opgelegd, dan doen zij daartoe een verzoek bij de burgemeester, waarin in ieder geval staat vermeld waarom dit verzocht wordt, welke bevoegdheid gevraagd wordt in te zetten en een duidelijke omschrijving van het gebied waarin de maatregel dient te worden opgelegd, vergezeld van een bijgevoegd dossier. Op basis hiervan beslist de burgemeester of hij van mening is dat de betrokkene in aanmerking komt voor een bevel in de zin van artikel 172a of 172b van de Gemeentewet. De PGA-regisseurs zijn werkzaam voor ketenpartners van het Veiligheidshuis en kunnen dan ook een verzoek indienen bij de burgemeester. De PGA-regisseur zou dit in de praktijk kunnen toepassen als een cliënt ordeverstoring gedrag blijft vertonen en dient in dit geval een gedocumenteerd dossier te leveren aan de burgemeester.

5.4 Verblijfsontzegging

De burgemeester heeft de bevoegdheid een gebiedsverbod op te leggen, zoals blijkt uit onderstaande bepaling uit de APV:

Artikel 2.3.13 Verblijfsontzegging

1. Een ieder is verplicht op een daartoe strekkend besluit, schriftelijk genomen door of namens de burgemeester in het belang van de openbare orde, zich te verwijderen en verwijderd te houden uit een door de burgemeester aangewezen gebied gedurende de tijd die in dat besluit genoemd is.

Deze bevoegdheid van de burgemeester is in lijn met de handhaving van de openbare die conform artikel 172 lid 1 Gemeentewet aan hem is toegekend. De verblijfsontzegging verschilt op enkele punten van het eerder genoemde gebiedsverbod uit artikel 172a Gemeentewet. De lat voor het opleggen van een verblijfsontzegging op de grond van de APV ligt laag en enkele APV-overtredingen kunnen al leiden tot een gebiedsverbod, in tegenstelling tot het gebiedsverbod uit de Gemeentewet waarbij een langduriger patroon is vereist.⁸⁷ In artikel 2.3.13 lid 3 APV Breda 2004 is bepaald dat het besluit slechts kan worden opgelegd gedurende een in het besluit genoemde periode van ten hoogste twaalf weken.

⁸⁵ Zie bijlage 12.

⁸⁶ Zie punt 5A van bijlage 12.

⁸⁷ 'Gebieds- en groepsverbod', *Het CCV*, www.hetccv.nl (zoek op *verschil gebiedsverbod*).

5.4.1 Opleggen verblijfsontzegging

De Burgemeester heeft in de Beleidsregels Gebiedsverboden Breda 2011⁸⁸ beleid ontwikkeld ten aanzien van de verblijfsontzegging.

Op grond van de beleidsregels kan een verblijfsontzegging worden opgelegd voor feiten die in de APV staan opgenomen. Afhankelijk van de categorie⁸⁹ waartoe deze behoort, kan er een verbod van zes, acht of twaalf weken worden opgelegd. Er moet sprake zijn van herhaaldelijke overlast, waarvan sprake is als de betrokkene binnen 12 maanden twee ordeverstoringende gedragingen pleegt zoals genoemd in de feitentabel. Voordat een verblijfsontzegging kan worden opgelegd, wordt eerst een op naam gestelde schriftelijke waarschuwing uitgereikt door een politiefunctionaris, surveillant of bijzonder opsporingsambtenaar, zoals bepaald in de beleidsregels. Als binnen twaalf maanden na het uitreiken van de schriftelijke waarschuwing, wederom een overtreding plaatsvindt, kan er worden overgegaan tot het opleggen van een verblijfsontzegging door middel van een schriftelijk voornemen, hetgeen gemandateerd is aan de politiefunctionarissen van de politie. Indien een voornemen tot het opleggen van een verblijfsontzegging door de politie is uitgereikt, dan overlegt de politie de volgende werkdag een dossier aan de burgemeester met alle relevante feiten. Binnen vijf werkdagen na het uitreiken van het voornemen, kan de betrokkene zijn zienswijze schriftelijk of mondeling kenbaar maken en na uiterlijk twee weken legt de burgemeester de verblijfsontzegging op. Overtreding van de verblijfsontzegging is strafbaar op grond van artikel 184 Wetboek van Strafrecht.

5.4.2 Overdraagbaarheid

In het Mandaatbesluit Gebiedsverboden 2013⁹⁰ is aan onder meer politiefunctionarissen en surveillanten van de politie en boa's de bevoegdheid om namens de burgemeester een bestuurlijke waarschuwing tot het geven van een verblijfsontzegging op te leggen, toegekend. Tevens is de bevoegdheid om een voornemen tot een ontzegging gemandateerd aan vijf bij naam genoemde wijkagenten. De uiteindelijke bevoegdheid om al dan niet een verblijfsontzegging op te leggen blijft voorbehouden aan de burgemeester.

5.4.3 Toepasbaarheid

Voor de PGA-regisseurs houdt dit in dat zij zelf geen invloed uit kunnen oefenen op het al dan niet opleggen van een waarschuwing, voornemen of een besluit tot een verblijfsontzegging. Wel kan de PGA-regisseur nauw contact onderhouden met de politie en een eventueel vermoeden van een overtreding doorspelen, waardoor een waarschuwing of voornemen sneller in werking kan worden gezet.

5.5 Overtreding APV

Uit artikel 6.1 van de APV Breda 2004, blijkt dat elke overtreding van de verordening als volgt bestraft kan worden:

Artikel 6.1 Strafbepaling

Overtreding van het bij of krachtens deze verordening bepaalde wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie en kan bovendien worden gestraft met openbaarmaking van de rechterlijke uitspraak.

⁸⁸ Zie bijlage 13.

⁸⁹ Zie feitentabel uit bijlage 13.

⁹⁰ Zie bijlage 14.

Het artikel is gebaseerd op artikel 154 lid 1 Gemeentewet, waarin is bepaald dat de Raad op overtreding van zijn verordeningen straf kan stellen niet zwaarder dan hechtenis van ten hoogst drie maanden of geldboete van de tweede categorie, al dan niet met openbaarmaking van de rechterlijke uitspraak. Deze bepaling valt dan ook niet onder de bestuurlijke boete, waarbij alleen de feiten uit de Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte kunnen worden beboet. De Gemeente Breda past deze bestuurlijke boete niet toe.⁹¹ Op grond van artikel 6.3 APV zijn de politieambtenaren belast met de opsporing hiervan. Bepalingen die in de APV staan en te maken hebben met het veroorzaken van overlast zijn onder andere: samenscholing, hinder op of aan de weg en drugsoverlast.⁹²

5.5.1 Overdraagbaarheid

Op grond van artikel 6.1 APV zijn de politieambtenaren belast met de opsporing van de overtredingen uit de APV. Tevens kunnen, indien bij aanwijzing bepaald, andere ambtenaren belast worden met de zorg voor de naleving. Er is niet gebleken van een overdraagbaarheid aan andere personen.

5.5.2 Toepassing

De PGA-regisseur kan dergelijke bevoegdheden niet zelf inzetten. De PGA-regisseur kan de politie, door middel van het samenwerkingsverband, verzoeken extra toezicht uit te oefenen op de betrokkene. Hierdoor kan de WOS-pleger, die zich blijvend schuldig maakt aan het veroorzaken van overlast, voor kleine overtredingen direct worden aangepakt. De betrokkene zal hierdoor ervaren dat er wel degelijk ingegrepen wordt bij overtredingen, waardoor de medewerking kan worden afgedwongen.

5.6 Bestuurlijke strafbeschikking

De Wet OM-afdoening heeft artikel 257ba lid 1 Sv in het leven geroepen, waarin is bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur aan daartoe aan te wijzen lichamen of personen, met een publieke taak belast, binnen daarbij gestelde grenzen de bevoegdheid kan worden verleend een strafbeschikking uit te vaardigen. Bij de bestuurlijke strafbeschikking legt de gemeente namens en onder verantwoordelijkheid van het OM strafrechtelijke boetes op. De bestuurlijke strafbeschikkingen worden aangekondigd door boa's van de gemeente middels een bekeuring. Uiteindelijk legt de officier van justitie de strafbeschikking op.⁹³ Uit het Toezichtsprogramma 2011 blijkt dat de Gemeente Breda met ingang van 1 januari 2011 de bestuurlijke strafbeschikking toepast.⁹⁴ De feiten waarvoor een bestuurlijke strafbeschikking kan worden opgelegd, staan in de Richtlijn voor strafvordering bestuurlijke strafbeschikking overlastfeiten.⁹⁵ Dit zijn de lichtere overlastfeiten zoals onder meer hinder op of aan de weg en op de weg alcoholhoudende drank nuttigen.

5.6.1 Overdraagbaarheid

Uit artikel 257b Sv blijkt dat bij algemene maatregel van bestuur aan daartoe aan te wijzen opsporingsambtenaren de bevoegdheid kan worden verleend een strafbeschikking uit te vaardigen. De AmvB in dit kader is het Besluit OM-afdoening. Uit artikel 4.1 van het besluit blijkt dat de boa, die in dienst is van de gemeente en bevoegd tot opsporing, de bevoegde

⁹¹ Om een bestuurlijke boete toe te kunnen passen, dient dit bij besluit bepaald te zijn. De Gemeente Breda heeft de toepassing van de bestuurlijke boete niet bij besluit geregeld, waardoor hier geen gebruik van mag worden gemaakt.

⁹² De gehele APV is te vinden op:

http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/historie/Breda/122480/122480_3.html

⁹³ 'Strafbeschikking, Openbaar Ministerie, www.om.nl (zoek op strafbeschikking).

⁹⁴ 'Toezichtsprogramma 2011', Gemeente Breda, www.breda.nl (zoek op bestuurlijke strafbeschikking).

⁹⁵ Zie bijlage 15.

ambtenaar is. Het aankondigen van de boete is dan ook wettelijk voorbehouden aan de buitengewoon opsporingsambtenaar.

5.6.2 Toepasbaarheid

Logischerwijs is de PGA-regisseur niet bevoegd tot het opleggen van een strafbeschikking. De PGA-regisseur kan echter, als bekend is dat de betrokkene blijvend overlast veroorzaakt, verzoeken de boa extra toezicht uit te laten voeren, waardoor de betrokkene in een dergelijk geval snel beboet kan worden.

Voorts is onderzocht in hoeverre het mogelijk is om de PGA-regisseur tot buitengewoon opsporingsambtenaar te maken, waardoor hij zelfstandige bevoegdheden zou kunnen krijgen. Dit is echter zeer lastig zijn, al dan niet onmogelijk, omdat dit een complete verandering van functie zou inhouden, waarbij de reguliere werkzaamheden niet meer uitgevoerd kunnen worden waardoor dit tevens erg onwenselijk zou zijn.

5.7 Woonoverlast

In het geval van ernstige woonoverlast kan de gemeente de woning sluiten onder strikte voorwaarden en indien minder zware middelen zijn uitgeput.

Voordat het bestuursorgaan overgaat op een dergelijk vergaand middel, kunnen overtredingen ten aanzien van woonoverlast met een bestuurlijke strafbeschikking worden aangepakt. Woningssluiting door de Burgemeester kan zowel op grond van de Gemeentewet als op grond van de Opiumwet. Daarnaast heeft de Woningcorporatie, in het geval van woonoverlast in een haar toebehorende huurwoning, mogelijkheden deze overlast aan te pakken. Het inzetten van de Woningcorporatie werd door diverse PGA-regisseurs genoemd, waardoor hier tevens een paragraaf aan is gewijd.⁹⁶

5.7.1 Sluiting op grond van de Gemeentewet

Op grond van artikel 174a lid 1 Gemeentewet (Gmw), die de Wet Victoria wordt genoemd, heeft de burgemeester de bevoegdheid een woning te sluiten indien door gedragingen in de woning de openbare orde rond de woning wordt verstoord. De burgemeester kan de woning tevens preventief sluiten op grond van artikel 174a Gmw, als de rechthebbende op de woning eerder soortgelijke problemen heeft veroorzaakt en er concrete aanwijzingen zijn dat hij opnieuw tot overlast zal overgaan. Om tot sluiting van de woning over te kunnen gaan, moeten de effecten van de verstoring van de openbare orde rond de woning te kenmerken zijn als ernstige overlast.⁹⁷ De burgemeester bepaalt de duur van de sluiting en kan in het geval van ernstige vrees voor herhaling besluiten de duur van de sluiting te verlengen.⁹⁸ Bij de bekendmaking van het besluit worden belanghebbenden, op grond van lid 4, in de gelegenheid gesteld maatregelen te treffen waardoor de verstoring van de openbare orde wordt beëindigd. De burgemeester dient een gedegen dossier omtrent de verstoring van de openbare orde op te bouwen, waarin onder meer informatie over de eigenaar en bewoners, de plaats, aard en frequentie van de overlast, de achtergronden van de overlastveroorzaker(s), meldingen van de overlast, rapportages van de politie, reeds ondernomen stappen en de correspondentie te vinden is. Gemeenten ondervinden veel voordeel van een goede samenwerking met andere partijen om tot een gedegen dossier te komen.⁹⁹ Omdat het dikwijls gaat om drugsverslaafden of mensen met

⁹⁶ Bevoegdheden omtrent het aanpakken van woonoverlast zijn formeel gezien geen bestuursrechtelijke bevoegdheden, maar vallen onder het huurrecht en zodoende is dit civielrechtelijk. Er is voor gekozen deze wel in dit hoofdstuk onder te brengen in verband met het onderwerp.

⁹⁷ Sluiting woning (Victoria), *Nederlands Genootschap van Burgemeesters*, www.burgemeesters.nl (zoek op sluiting woning).

⁹⁸ Artikel 174a lid 3 Gemeentewet

⁹⁹ 'Overlast en verloedering; evaluatie wetten Victoria en Victor', *VROM-Inspectie*, www.rijksoverheid.nl (zoek op evaluatie overlast), p. 26.

psychische klachten, hebben gemeenten ook veel overleg met hulpverleninginstanties.¹⁰⁰

5.7.2 Sluiting op grond van de Woningwet

Een andere sluitingsbevoegdheid is opgenomen in artikel 17 van de Woningwet (WW), ook wel Wet Victor genoemd. Op grond van lid 1 van het artikel, kan het college van B&W bij het overtreden van voorschriften uit de Woningwet met betrekking tot de staat of het gebruik van een gebouw, als dit gepaard gaat met de bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de veiligheid of de gezondheid, en een klaarblijkelijk gevaar op herhaling van de overtreding, besluiten deze te sluiten. De sluitingsbevoegdheid betreft een cumulatie van overtredingen van de Woningwet die geen eenmalig karakter hebben, zoals overbewoning die gepaard gaat met vervuiling, hennepcultuur of gebruik van de tuin als stortplaats.¹⁰¹ Deze gedragingen moeten, afgeleid uit artikel 17 WW, ook een overtreding inhouden van de bouwverordening, het Gebruiksbesluit of het Bouwbesluit. Op de vraag of artikel 17 WW ook bij "pure" woonoverlast toegepast kan worden, moet dan ook in eerste instantie negatief worden geantwoord. Indien de woonoverlast een overtreding van de Bouwverordening, het Bouwbesluit of het Gebruiksbesluit inhoudt en daarmee tevens een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de veiligheid of de gezondheid gepaard gaat, kan het instrument wel worden ingezet.¹⁰²

5.7.3 Sluiting op grond van de Opiumwet

Een derde sluitingsbevoegdheid is opgenomen in artikel 13 van de Opiumwet (Ow), hetgeen ook wel bekend staat als de Wet Damocles. Op grond hiervan is de burgemeester bevoegd tot het opleggen van een last onder bestuursdwang indien in woningen of lokalen of bijbehorende erven een verdovend middel als bedoeld in lijst I of II uit de Opiumwet wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is. Dit artikel biedt de burgemeester de mogelijkheid drugspanden te sluiten.¹⁰³ Deze bevoegdheid wordt in de praktijk regelmatig ingezet.¹⁰⁴ Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat zowel artikel 13b Ow als artikel 174a Gmw kan worden toegepast bij overlast door drugshandel.¹⁰⁵ In de praktijk zullen gemeenten waarschijnlijk eerder overgaan tot het gebruik van de Opiumwet, vanwege de minder zware bewijslast, om panden waar drugs wordt verhandeld te sluiten.¹⁰⁶

5.7.4 Woningcorporatie

De woningcorporatie kan door een klagende huurder verplicht worden om maatregelen te nemen tegen een andere huurder die onduidelijke overlast voor de klagende huurder veroorzaakt, omdat zij als verhuurder de plicht heeft gebreken te verhelpen waardoor aan een andere huurder niet het genot kan worden verschaft zoals dat verwacht mocht worden.¹⁰⁷ Bij het veroorzaken van woonoverlast schiet de huurder tekort in de verplichting zich te gedragen zoals een goed huurder betaamt conform artikel 7:213 BW. De huurder is

¹⁰⁰ 'Overlast en verloedering; evaluatie wetten Victoria en Victor', VROM-Inspectie, www.rijksoverheid.nl (zoek op *evaluatie overlast*), p. 26.

¹⁰¹ 'Handreiking en bijlagen Aanpak woonoverlast en verloedering', VROM-inspectie, www.hetccv.nl (zoek op *handreiking woonoverlast*), p. 47.

¹⁰² 'Notitie handhavend optreden op grond van artikel 17 Woningwet', Ministerie van Binnenlandse Zaken 29 september 2011, www.platformwoonoverlast.nl (zoek op *notitie woningwet*), p. 3.

¹⁰³ 'Sluiting drugspanden (Damocles)', Nederlands Genootschap van Burgemeesters, www.burgemeesters.nl (zoek op *opiumwet*).

¹⁰⁴ 'Als je buurman een aso is... Hoe woonoverlast effectiever te stoppen is', Dr. Michel Vols, www.kennislink.nl (zoek op *woonoverlast*).

¹⁰⁵ 'Overlast en verloedering; evaluatie wetten Victoria en Victor', VROM-Inspectie, www.rijksoverheid.nl (zoek op *evaluatie overlast*), p.15

¹⁰⁶ 'Overlast en verloedering; evaluatie wetten Victoria en Victor', VROM-Inspectie, www.rijksoverheid.nl (zoek op *evaluatie overlast*), p.15

¹⁰⁷ Artikel 7:204 lid 2 en 3 BW.

tevens aansprakelijk voor de gedragingen van derden die met toestemming in de woning verblijven, zoals in artikel 7:219 bepaald is, en dus tevens voor thuiswonende kinderen die woonoverlast veroorzaken. Op grond van artikel 7:231 lid 1 BW kan een huurovereenkomst met betrekking tot een woning alleen ontbonden worden door de rechter. Als de overeenkomst wordt ontbonden, kan de verhuurder een ontruimingsvonnis krijgen waarmee de deurwaarder tot gedwongen ontruiming over kan gaan. Een veroordeling tot ontbinding is erg ingrijpend en wordt dan ook beschouwd als een laatste redmiddel, dat alleen kan worden toegepast wanneer alle andere maatregelen om tot beëindiging van de woonoverlast te komen gefaald hebben.¹⁰⁸

5.7.5 Overdraagbaarheid

Het besluiten tot het sluiten van een woning op grond van artikel 174a Gemeentewet, staat op grond van artikel 177 Gemeentewet niet open voor machtiging aan een ander. Tevens kan deze bevoegdheid op grond van artikel 178 Gemeentewet niet worden overgedragen. Het sluiten van een woning op grond van de Woningwet is, zoals bepaald in deze wet, toegekend aan de het College van Burgemeester en Wethouders. Het sluiten van een woning op grond van de Opiumwet is toegekend aan de burgemeester. Zowel in de Woningwet als de Opiumwet wordt niet gesproken van een bevoegdheid tot het mandateren, delegeren of machtigen aan een ander.

5.7.6 Toepasbaarheid

De burgemeester neemt een besluit te nemen tot woningsluiting, op grond van de Gemeentewet of Opiumwet, op basis van gedocumenteerde informatie.. Om tot een gedegen dossier komen vindt er vaak overleg plaats met diverse organisaties. In een dergelijk geval kan de PGA-regisseur, op basis van informatie die bekend is bij de organisatie, feiten aanleveren die kunnen bijdragen aan het dossier. Woningssluiting op grond van de Woningwet ziet toe op de staat of het gebruik van de woning, waardoor hier geen hulpverleningsorganisaties bij betrokken zullen worden. De PGA-regisseur zal hier over het algemeen geen invloed op kunnen oefenen.

De woningcorporatie heeft als verhuurder verplichtingen ten aanzien van huurders die overlast ervaren van andere huurders. De PGA-regisseur kan de woningcorporatie niet wijzen op deze plicht nu zij geen huurder of overlastondervindende omwonende is. De PGA-regisseur kan wel een bemiddelende rol spelen als er woonoverlast wordt ervaren door andere huurders en kan de woningbouwvereniging van informatie en advies voorzien ten aanzien van het gezin.

5.8 Bijstandsuitkering

Een bijstandsuitkering helpt iemand rondkomen zolang deze persoon niet genoeg inkomen of vermogen heeft om in het levensonderhoud te voorzien. De bijstandsuitkering wordt aangevraagd op de website van het UWV, die de aanvraag doorstuurt naar de gemeente en de gemeente bepaalt uiteindelijk of er recht op een bijstandsuitkering bestaat.¹⁰⁹ Op grond van artikel 7 lid 1 Wet Werk en Bijstand kan het College van B&W personen ondersteunen indien het aanbieden van een voorziening, waaronder sociale activering gericht op arbeidsinschakeling, noodzakelijk wordt geacht.

5.8.1 Verlagen van de uitkering

De bijstandsgerechtigde heeft bepaalde plichten waaraan hij moet voldoen om zijn bijstandsuitkering te behouden. De gemeente kan de betrokkene verplichten gebruik te

¹⁰⁸ B. Mous, *Woonoverlast. De aansprakelijkheid van een Woningcorporatie*, (scriptie Radboud Universiteit Nijmegen) 2011.

¹⁰⁹ 'Bijstandsuitkering', *Rijksoverheid*, www.rijksoverheid.nl (zoek op *bijstandsuitkering aanvragen*).

maken van een re-integratievoorziening conform artikel 9 lid 1 sub b WWB. De burgemeester en wethouders kunnen, op grond van artikel 55 WWB, aan de belanghebbende bepaalde andere verplichtingen opleggen die strekken tot arbeidsinschakeling.¹¹⁰ Het opleggen van deze andere verplichtingen kan bijvoorbeeld aan de orde zijn wanneer in de persoon gelegen problemen aan arbeidsinschakeling in de weg staan, zoals bij psychische moeilijkheden of verslavingsproblemen. Zodoende kan, indien zij dit noodzakelijk wordt geacht voor het herstel van de zelfstandige bestaansvoorziening van belanghebbende, aan de bijstand de verplichting verbinden dat hij een vorm van professionele hulpverlening accepteert die naar zijn aard met een medische behandeling kan worden vergeleken.¹¹¹ Via deze weg is het mogelijk een betrokkene te verplichten bijvoorbeeld een afkickprogramma of gezinscoaching te accepteren. Aannemelijk moet worden gemaakt dat de situatie en problematiek ertoe leidt dat de uitkeringsgerechtigde niet in staat is succesvol te re-integreren op de arbeidsmarkt en dat minder ingrijpende mogelijkheden om de uitkeringsgerechtigde weer te laten re-integreren niet voorhanden zijn of al zijn ingezet maar zonder het gewenste resultaat.¹¹² Op grond van artikel 8 lid 2 WWB kan het college, op basis van een verordening die zij hiertoe opstelt, een uitkeringen verlagen, als de belanghebbende een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid toont dan wel de voortvloeiende verplichtingen niet of onvoldoende nakomt. Het college heeft hiertoe de Maatregelen- en Handhavingsverordening WWB Breda 2013¹¹³ opgesteld waarmee zij in een dergelijk geval maatregelen kan treffen. Deze maatregel bestaat uit het verlagen van de bijstand dan wel stopzetten van de bijstand op grond van artikel 10 van de verordening.

5.8.2 Overdraagbaarheid

Het college kan de uitvoering van de WWB, behoudens de vaststelling van de rechten en plichten van de belanghebbende en de daarvoor noodzakelijke beoordeling van zijn omstandigheden, door derden laten verrichten op grond van artikel 7 lid 4 WWB. Enkele aspecten zijn gemandateerd aan het Hoofd Wonen & Samenleven en het Hoofd Economie, Cultuur en Onderwijs.¹¹⁴ De beslissingsbevoegdheid om te uitkering te verlagen is echter niet gemandateerd.

5.8.2 Toepasbaarheid

Het besluit om de bijstandsuitkering te schorsen, te verlagen of terug te vorderen kan niet anders worden toegepast dan wanneer er een misdraging uit de WWB plaatsvindt. In andere gevallen, zoals overlast in de buurt, is er geen reden om de bijstandsuitkering te wijzigen. Zoals aangegeven kunnen er bepaalde verplichtingen opgelegd worden, waardoor de betrokkene gedwongen kan worden deze hulp te accepteren. Hulpverleningsorganisaties kunnen samenwerken met de gemeente om de betrokkene te laten behandelen. De PGA-regisseur dient aan te tonen dat de betrokkene die hij begeleidt, dusdanige problemen heeft dat hij om deze reden niet deel kan aan de arbeidsmarkt.

5.9 Machtsmisbruik

Uit bovenstaande informatie blijkt dat daadwerkelijke overdraagbaarheid van bevoegdheden aan de PGA-regisseur niet mogelijk is. De PGA-regisseur kan enkel een

¹¹⁰ Kamerstukken II 2002/03, 28 870, nr. 3, p. 76.

¹¹¹ Kamerstukken II 2002/03, 28 870, nr. 3, p. 76.

¹¹² 'Dwang & Drang', Veiligheidshuizen Amersfoort en Utrecht (R. van Middelaar), <http://www.veiligheidshuizen.nl/doc/toolbox/Interventiematrix-Dwang-en-Drang.pdf>, p. 61.

¹¹³ Zie bijlage 16.

¹¹⁴ 'Algemeen mandaatbesluit Breda 2012', Gemeente Breda, www.overheid.nl (zoek op mandaatbesluit Breda).

melding doen, advies geven, feiten aanleveren of een verzoek doen.

Het bestuursorgaan blijft uiteindelijk degene die beslissingsbevoegd is en zich bij het opleggen van vergaande maatregelen aan wettelijke eisen en algemene beginselen van behoorlijk bestuur dient te houden. Boa's en politieambtenaren die met toezicht belast zijn, het beboeten van de betrokkene of het opleggen van een waarschuwing hebben zich tevens aan wet- en regelgeving en integriteitseisen te houden.

De PGA-regisseur heeft een dusdanig lichte invloed op de uiteindelijke beslissing, dat machtsmisbruik door de PGA-regisseur onwaarschijnlijk is. Nu de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid niet wordt overgedragen, is de PGA-regisseur niet verantwoordelijk voor de genomen beslissing.

5.10 Conclusie

Naar aanleiding van het onderzoek valt te constateren dat de overdraagbaarheid van de bestuursrechtelijke maatregelen aan de PGA-regisseur in zijn algemeenheid niet mogelijk is, omdat hij niet werkzaam is voor het bestuursorgaan en er geen wettelijk voorschrift is dat toeziet op de overdraagbaarheid aan de PGA-regisseur. De PGA-regisseur kan wel invloed uitoefenen op het inzetten van deze bevoegdheden. Zo kan de PGA-regisseur een verzoek indienen bij de burgemeester, vergezeld van een gedocumenteerd dossier, tot het opleggen van een bevel bij verstoring van de openbare orde. Tevens kan de PGA-regisseur wijkagenten en boa's verzoeken extra toezicht te houden zodat deze bij het constateren van een overtreding een boete op kunnen leggen. Een exact overzicht dat ik heb opgesteld ten aanzien van de bestuursrechtelijke maatregelen en hoe deze toe te passen is te vinden in hoofdstuk 4 van bijlage 6.

6. Informatie-uitwisseling

Uit de interviews met de PGA-regisseurs is gebleken dat er veel onduidelijkheid bestaat over het verstrekken van informatie in het overleg enerzijds en anderzijds over het opvragen van informatie bij andere instanties.

In de WOS-weegploeg, en tevens tijdens de PGA-intervisie, worden veel persoonsgegevens uitgewisseld tussen de deelnemende ketenpartners. Als persoonsgegevens worden gedeeld, dan moet de uitwisseling voldoen aan de privacywetgeving. In dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de vraag op welke wijze vorm dient te worden gegeven aan de informatie-uitwisseling binnen de WOS-weegploeg. Hierbij wordt allereerst ingegaan op de Wbp en het privacyconvenant van het Veiligheidshuis. Vervolgens wordt per ketenpartner besproken hoe zij vorm dient te geven aan de informatie-uitwisseling. Tot slot is een paragraaf gewijd aan het opvragen van informatie bij instanties.

6.1 Wbp

De Wbp is een kaderwet, met een ruime toepassing, en is van toepassing op diverse vormen van verwerking van persoonsgegevens.¹¹⁵ Indien de betreffende gegevensverwerking niet expliciet uitgezonderd is op grond van de wet, is de Wbp de wettelijke regeling die van toepassing is. Gezien het feit dat de Wbp ten grondslag ligt van de informatie-uitwisseling, en er voor een aantal partners geen expliciete uitzondering geldt, wordt deze wet in hoofdlijnen besproken. De expliciete uitzonderingen komen vervolgens nader aan bod bij de bespreking van de informatie-uitwisseling per ketenpartner.

6.1.1 Begripsbepalingen

De begripsbepalingen hebben niet alleen betekenis in verband met de Wbp, maar ook in verband met andere wetgeving.¹¹⁶ In specifieke wetgeving, zoals de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, wordt gebruik gemaakt van dezelfde begrippen.

6.1.1.1 Persoonsgegevens

Om onder het bereik van de Wbp te vallen, dient er sprake te zijn van een persoonsgegeven. Er is conform artikel 1 sub a Wbp sprake van een persoonsgegeven als het gaat om een gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon. Van een persoonsgegeven is sprake als dit gegeven informatie verschaft over de persoon. In het algemeen gaat het over gegevens die bepalend zijn voor de manier waarop de persoon in het maatschappelijk verkeer wordt beoordeeld of behandeld.¹¹⁷ Zoals uit de begripsbepaling blijkt is een gegeven alleen een persoonsgegeven als de persoon hierdoor geïdentificeerd of identificeerbaar is. Hier is sprake als de gegevens alleen of in combinatie met andere gegevens, zo kenmerkend zijn voor een bepaalde persoon dat deze aan de hand daarvan kan worden geïdentificeerd.¹¹⁸ Een gegeven is geen persoonsgegeven indien doeltreffende maatregelen zijn getroffen waardoor een daadwerkelijke identificatie van individuele natuurlijke personen redelijkerwijs wordt uitgesloten.¹¹⁹

¹¹⁵ H.H. de Vries & D.J. Rutgers, *Wet bescherming persoonsgegevens. Toepassing in arbeidsverhoudingen*, Deventer: Kluwer 2001, p. 17.

¹¹⁶ 'Leidraad wet bescherming persoonsgegevens', Ministerie van Veiligheid en Justitie, www.rijksoverheid.nl (zoek op *leidraad wbp*), p. 39.

¹¹⁷ H.H. de Vries & D.J. Rutgers, *Wet bescherming persoonsgegevens. Toepassing in arbeidsverhoudingen*, Deventer: Kluwer 2001, p. 18.

¹¹⁸ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 892, nr. 3, p. 48.

¹¹⁹ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 892, nr. 3, p. 49.

6.1.1.2 Verwerking

Bepalend voor de reikwijdte van de Wbp is of er sprake is van verwerking van persoonsgegevens. Onder verwerking wordt op grond van artikel 1 sub b Wbp verstaan: elke handeling of elk geheel van handelingen met betrekking tot persoonsgegevens, waaronder in ieder geval het verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigingen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken en het afschermen, uitwissen of vernietigen van gegevens. Hierbij dient er wel sprake te zijn van een zekere feitelijke macht over de persoonsgegevens.¹²⁰

6.1.1.3 Verantwoordelijke

De Wbp legt verplichtingen op aan de zogenaamde 'verantwoordelijke voor de gegevensverwerking'. De verantwoordelijke wordt in artikel 1 sub d Wbp gedefinieerd als de natuurlijke persoon, rechtspersoon of ieder ander die of het bestuursorgaan dat, alleen of tezamen met anderen, het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt. Verantwoordelijk is degene die formeel-juridisch de bevoegdheid heeft om doel en middelen te bepalen, waardoor het om de rechtspersoon of natuurlijke persoon gaat die formeel bevoegd is om beslissingen te nemen en niet om degene die feitelijk de beslissingen neemt.¹²¹ Elke deelnemer in het casusoverleg is en blijft verantwoordelijk voor de door hem ingebrachte gegevens en voor zijn eigen beslissingen.¹²² Middels het privacyconvenant is het OM aangewezen als verantwoordelijke voor de gegevensverwerking van het Veiligheidshuis. Hieruit valt te concluderen dat de ketenpartner verantwoordelijke is ten aanzien van de informatie die zij deelt in het overleg, met inachtneming van de geldende wetgeving, en het OM verantwoordelijke is voor het verzamelbestand in het Veiligheidshuis.

6.1.1.4 Betrokkene

De betrokkene is, blijkens artikel 1 sub f Wbp degene op wie een persoonsgegeven betrekking heeft. In het kader van de Weegploeg is de WOS-pleger de betrokkene omdat de persoonsgegevens op hem betrekking hebben.

6.1.2 Rechtmatigheid van de verwerking

Met het oog op de rechtmatige verwerking van de persoonsgegevens geeft de Wbp een aantal eisen waaraan men dient te voldoen. Persoonsgegevens dienen conform artikel 6 Wbp in overeenstemming met de wet en op behoorlijke en zorgvuldige wijze verwerkt te zijn. Daarnaast dient er aan de volgende eisen voldaan te zijn.

6.1.2.1 Doeleinden

Persoonsgegevens dienen op grond van artikel 7 Wbp voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden te worden verzameld. Er dient sprake te zijn van een welbepaald, uitdrukkelijk omschreven doel waarvoor de gegevens worden verzameld en tevens dient dat doel gerechtvaardigd te zijn. Hiervan voorziet artikel 5 van het privacyconvenant, waarin de doelbinding uitdrukkelijk is vastgelegd.

¹²⁰ H.H. de Vries & D.J. Rutgers, *Wet bescherming persoonsgegevens. Toepassing in arbeidsverhoudingen*, Deventer: Kluwer 2001, p. 18.

¹²¹ H.H. de Vries & D.J. Rutgers, *Wet bescherming persoonsgegevens. Toepassing in arbeidsverhoudingen*, Deventer: Kluwer 2001, p. 19.

¹²² Regionaal Veiligheidscollege Zeeland-West-Brabant, *Instructiekoffer Persoonsgerichte Aanpak WOS*, Breda: 2012, p. 4.

6.1.2.2 Toelaatbare gegevensverwerking

De gegevensverwerking wordt op grond van artikel 8 Wbp toelaatbaar geacht als de betrokkene ondubbelzinnige toestemming geeft, het noodzakelijk is voor de uitvoering van een overeenkomst, ter vrijwaring van vitale belangen van de betrokkene, voor een goede vervulling van de publiekrechtelijke taak of in verband met een gerechtvaardigd belang van de verantwoordelijke. Een gerechtvaardigd belang van de verantwoordelijke kan aanwezig worden geacht als de verantwoordelijke zijn beroep niet goed kan uitoefenen indien hem de mogelijkheid zou worden ontnomen de met het oog daarop noodzakelijke gegevens te verwerken.¹²³ Deze grond kan van toepassing zijn omdat de verantwoordelijke ketenpartner de mogelijkheid om zijn beroep uit te oefenen ontnomen zonder de hiervoor noodzakelijke gegevens. Ook een gerechtvaardigd belang van een derde aan wie de gegevens worden verstrekt, kan de gegevensverwerking rechtvaardigen.¹²⁴ Het is voor ketenpartners dan ook mogelijk informatie te verstrekken aan andere ketenpartners als het belang van deze derde gerechtvaardigd is, waardoor ook in de weegploeg informatie uitgewisseld kan worden. Voorwaarde is dat het doel waarvoor de gegevens worden verwerkt niet onverenigbaar is met het doel waarvoor de gegevens oorspronkelijk werden verzameld, zoals bepaald is in artikel 9 Wbp. Tot slot bepaalt artikel 11 lid 1 Wbp dat persoonsgegevens slecht worden verwerkt indien zij, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verzameld en verwerkt, toereikend, ter zake dienend en niet bovenmatig zijn.

Voorts mag de inbreuk op de belangen van de betrokkene niet onevenredig zijn in verhouding tot het met de verwerking te dienen doel. Men dient af te zien van de verwerking van persoonsgegevens indien hetzelfde doel met minder ingrijpende middelen kan worden gerealiseerd, bij voorbeeld door de vergaring van anonieme gegevens.¹²⁵

6.1.3 Informatieplicht

Op grond van artikel 33 en 34 Wbp heeft de verantwoordelijke een informatieplicht en deelt hij de betrokkene zijn identiteit en de doeleinden van de verwerking waarvoor de gegevens bestemd zijn mede. Er dient nadere informatie verstrekt te worden voor zover dat gelet op de aard van de gegevens, de omstandigheden waaronder zij worden verkregen of het gebruik dat ervan wordt gemaakt, nodig is om een behoorlijke en zorgvuldige verwerking te waarborgen. Artikel 11 van het privacyconvenant voegt hieraan toe dat personen wier gegevens verwerkt worden in het Veiligheidshuis hiervan schriftelijk op de hoogte worden gesteld, wat gebeurt middels de startbrief die overhandigd wordt aan de betrokkene. De informatieplicht kan zwaarder wegen als persoonsgegevens van een andere organisatie worden verkregen, gezien de betrokken persoon er niet altijd van op de hoogte is dat zijn gegevens aan een andere organisatie zijn verstrekt of als de aard van de gegevens erg gevoelig zijn.¹²⁶ Nu tijdens de WOS-weegploeg en PGA-intervisie de gegevens van de betrokkene besproken en gedeeld worden met de ketenpartners die aanschuiven, kan een nadere toelichting in de brief wenselijk zijn.

De betrokkene wordt eerst in de Weegploeg geselecteerd en toegewezen, alvorens hij de startbrief ontvangt, waardoor de betrokkene besproken kan worden voordat de betrokkene hierover is geïnformeerd. De informatieplicht kan conform artikel 11 van het

¹²³ *Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 86.*

¹²⁴ H.H. de Vries & D.J. Rutgers, *Wet bescherming persoonsgegevens. Toepassing in arbeidsverhoudingen*, Deventer: Kluwer 2001, p. 27.

¹²⁵ *Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 9.*

¹²⁶ 'Regels voor de informatieplicht', *College Bescherming Persoonsgegevens*, www.cbpweb.nl (klik op themadossiers en informatieplicht).

privacyconvenant echter worden opgeschort voor als dit noodzakelijk is met het oog op de voorkoming van strafbare feiten en de bescherming van de betrokkene of van de rechten en vrijheden van anderen.

Tevens kan de informatieplicht buiten toepassing worden gelaten op grond van artikel 43 Wbp. In het geval van de WOS-weegploeg en de PGA-intervisie zou dit kunnen met het oog op het voorkomen van strafbare feiten. Het is verstandig om, tenzij een belang zich hiertegen verzet, de betrokkene in beginsel altijd te informeren en het al dan niet informeren vast te leggen in het dossier van de betrokkene. Op deze wijze kan indien nodig achteraf worden vastgesteld of het Veiligheidshuis de melding aan de betrokkene op redelijke gronden achterwege heeft gelaten.

6.2 *Privacyconvenant Veiligheidshuis Breda*

Het privacyconvenant van het Veiligheidshuis Breda¹²⁷ ziet toe op alle betrokken ketenpartners in het veiligheidshuis. Middels dit convenant is de vorm en inhoud van de gegeven en de daarbij behorende samenwerking vastgelegd en hebben zij zich verbonden jegens elkaar om in overeenstemming met het convenant is bepaald. Een dergelijk convenant is belangrijk met het oog op het voorzien in een nadere invulling van hetgeen bepaald is in de Wbp.

6.2.1 *Verwerking van de gegevens*

De deelnemers verwerken de persoonsgegevens van de betrokkene op grond van artikel 5.2 uitsluitend voor zover dat noodzakelijk is voor het doel of de doeleinden van het en in overeenstemming met de toepasselijke wettelijke regelingen. De medewerkers hebben voor zover zij daartoe al niet verplicht zijn, een geheimhoudingsplicht, zoals bepaald is in artikel 4. De deelnemers kunnen de uitgewisselde persoonsgegevens van de betrokkenen verder verwerken, uitsluitend voor zover dit verenigbaar is met het doel of de doeleinden en voor zover noodzakelijk voor de goede uitoefening van de taak van de desbetreffende deelnemer. Omdat de persoonsgegevens op grond van artikel 10 Wbp niet langer bewaard mogen dan noodzakelijk, worden de persoonsgegevens blijkens artikel 9 in ieder geval uit het bestand verwijderd en vernietigd vijf jaar nadat de betrokkene voor het laatst in het overleg is besproken.

6.2.2 *Gegevens*

Binnen het overlegvorm worden diverse gegevens uitgewisseld en tevens wordt er informatie vastgelegd. Het Veiligheidshuis legt ten behoeve van de uitwisseling in het overleg een digitaal of papieren bestand aan, waarbij het gaat om een ketendossier of een verzamellijst. In artikel 6.1 van het convenant is bepaald dat uitsluitend de volgende categorieën van persoonsgegevens betreffende de betrokkene worden vastgelegd en verwerkt in het bestand:

- a) Naam-, adres- en woonplaatsgegevens
- b) Aliassen
- c) Geboortedatum en -plaats
- d) Nationaliteit (B)
- e) Burgerlijke staat
- f) Foto van de individu indien sprake is van deelname aan met name genoemde doelgroep (Harde kern Jongeren/Veelplegers) (B)
- g) GBA-nummer en andere administratieve gegevens
- h) Strafvorderlijke gegevens (B)

¹²⁷ Zie bijlage 17.

- i) Gegevens omtrent de verblijfstatus
- j) Gegevens omtrent uitkering(en) dan wel inkomenssituatie
- k) Gegevens omtrent woonsituatie en gezinssituatie
- l) Gegevens omtrent schoolsituatie
- m) Detentiegegevens (B)
- n) Door de betrokkene zelf verstrekte gegevens die in relatie tot de doelstellingen genoemd in 5.1 van belang zijn
- o) Gegevens omtrent door de Deelnemers genomen maatregelen ter uitvoering van de in 5.1 genoemde doelstellingen
- p) Politiegegevens (B)

De gegevens die voorzien zijn van een B zijn bijzondere gegevens en kunnen enkel onder voorwaarden verwerkt worden door de politie of het OM. Voorts verdient het opmerking dat het privacyconvenant spreekt over het verwerken van deze gegevens in het bestand van het Veiligheidshuis, en niet over het overleg. Hieruit valt dan ook op te maken dat de informatie-uitwisseling in het overleg niet gebonden is aan bovenstaande limitatieve opsomming.

6.2 *Wet- en regelgeving per ketenpartner*

De verstrekking en uitwisseling van persoonsgegevens in het overleg door de deelnemers, vindt plaats met inachtneming van de voor iedere deelnemer toepasselijke wettelijke regelingen, zoals bepaald is in artikel 6 van het privacy convenant van het Veiligheidshuis. Naast de Wbp en het privacyconvenant dient ook nog rekening te worden gehouden met de specifieke wetgeving. Elke organisatie in het samenwerkingsverband hanteert vanuit de eigen praktijk, de eigenstandige bevoegdheden en het eigen doelperspectief richtlijnen om privacygevoelige informatie uit te wisselen.¹²⁸ Dit houdt in dat elke ketenpartner slechts informatie kan uitwisselen indien zij daar op grond van de voor haar geldende wetgeving toe bevoegd is.

6.2.1 *Politie*

De politie valt niet onder het bereik van de Wbp omdat de wet op grond van artikel 2 lid 2 sub c Wbp niet van toepassing is verklaard op verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van de uitvoering van de politietak. De politie verwerkt politiegegevens waardoor zij valt onder de Wet politiegegevens (Wpg) en het Besluit politiegegevens (Bpg). Op grond van artikel 20 Wpg en artikel 4.5 Bpg, kan de verantwoordelijke, indien dit met het oog op een zwaarwegend algemeen belang noodzakelijk is, in het kader van een samenwerkingsverband van de politie met instanties, beslissen tot het verstrekken van de politiegegevens binnen dit samenwerkingsverband. Dit kan onder meer als er wordt voldaan aan het voorkomen en opsporen van strafbare feiten en het handhaven van de openbare orde. De politie kan op grond hiervan gegevens verstrekken binnen de WOS-weegploeg.

Op grond van artikel 20 lid 2 Wet politiegegevens dient te worden vastgelegd ten behoeve van welk zwaarwegend algemeen belang de verstrekking noodzakelijk is, ten behoeve van welk samenwerkingsverband de politiegegevens worden verstrekt, alsmede het doel waartoe dit is opgericht, welke gegevens worden verstrekt, de voorwaarden onder welke de gegevens worden verstrekt en aan welke personen of instanties de gegevens worden verstrekt. Hieraan wordt voldaan middels het privacyconvenant.

¹²⁸ Toolbox Persoonsgerichte Aanpak High Impact Crimes', Ministerie van Veiligheid en Justitie, <http://www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/instrumenten/aanpak-overvallen/toolbox-pga-hic.pdf>, p. 23.

Daarnaast kunnen politiegegevens conform artikel 4:2 lid 1 Bpg worden verstrekt aan diverse organisaties in het kader van uitvoering van de dagelijkse politietaak, en ter ondersteuning van deze taak, zonder samenwerkingsverband. Dit kan aan de reclasseringinstellingen, jeugdzorginstellingen en de Raad voor de Kinderbescherming.

6.2.2 Openbaar Ministerie

Het OM valt eveneens als de politie niet onder het bereik van de Wbp. In artikel 2 lid 2 sub e Wbp is de Wbp niet van toepassing verklaard op de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van de uitvoering van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg). Het OM verwerkt justitiële gegevens, waardoor zij onder het bereik van bovengenoemde wet vallen in plaats van de Wbp.

In tegenstelling tot de Wet politiegegevens is er in de Wjsg geen artikel opgenomen dat toeziet op het verstrekken van informatie in het kader van een samenwerkingsverband. Op grond van artikel 8a en artikel 39f Wjsg en de bij wet horende 'Aanwijzing verstrekking strafvorderlijke gegevens buiten strafrechtspleging gelegen doeleinden'¹²⁹, kan het openbaar ministerie echter strafvorderlijke en justitiële gegevens verstrekken voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang met onder meer het doel strafbare feiten te voorkomen dan wel op te sporen. Het OM is dan ook bevoegd informatie uit te wisselen binnen de WOS-weegploeg binnen dit bereik.

Alvorens tot verstrekking wordt overgaan moet echter steeds een afweging worden gemaakt van het belang dat de ontvanger heeft bij het verkrijgen van de informatie ten opzichte van de belangen van opsporing en vervolging en het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene.¹³⁰ Het is op basis van de Wjsg niet aan de ontvanger om te bepalen welke strafvorderlijke gegevens deze nodig heeft, maar aan het OM. Als door de wijze van verstrekken een onnodige of onevenredige inbreuk op de privacy van een betrokkene wordt veroorzaakt, wordt bekeken of een alternatieve verstrekking mogelijk is, bijvoorbeeld door te anonimiseren, delen weg te laten, een samenvatting te geven of enkel mededeling te doen van de relevante informatie.¹³¹

6.2.3 Reclassering

De Reclassering heeft zich bij de informatie-uitwisseling te houden aan de Wbp, het eigen privacyreglement en de Reclasseringsregeling 1995.

De Wbp stelt belangrijke onderdelen uit de wet buiten werking in artikel 43 sub b Wbp, als het gaat om de voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten. Het uitwisselen van reclasseringsinformatie in de justitiële keten wordt in dit kader daardoor niet door de Wbp bestreken maar alleen door het privacyreglement van de Reclassering.¹³²

Reclassering Nederland en verschillende organisaties voor verslavingsreclassering beschikken over een dergelijk privacyreglement, waarbij de regelgeving op elkaar is afgestemd. Reclassering Nederland maakt het reglement niet actief openbaar en het reglement is dan ook enkel intern beschikbaar.

Privacywetgeving speelt bij de uitwisseling van informatie tussen justitiële organen slechts

¹²⁹ Zie de Aanwijzing verstrekking van strafvorderlijke gegevens voor buiten de strafrechtspleging gelegen doeleinden van 5 juli 2010, Stcrt. 2010, 11804.

¹³⁰ Zie de Aanwijzing verstrekking van strafvorderlijke gegevens voor buiten de strafrechtspleging gelegen doeleinden van 5 juli 2010, Stcrt. 2010, 11804.

¹³¹ Zie de Aanwijzing verstrekking van strafvorderlijke gegevens voor buiten de strafrechtspleging gelegen doeleinden van 5 juli 2010, Stcrt. 2010, 11804.

¹³² 'Reclasseringsrecht', Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, www.rsj.nl (zoek op reclasseringsrecht), p. 43.

een beperkte rol: tussen ketenpartners kan vrijelijk schriftelijk en mondeling informatie worden overgedragen.¹³³ Het uitwisselen van informatie met niet-justitiële samenwerkingspartners, zoals hulpverleners en gemeenten, valt wel onder de werking van de Wbp omdat dit niet gebeurt in het kader van het voorkomen, opsporen en vervolgen van strafbare feiten. In dat geval is er dan ook toestemming nodig van de cliënt.¹³⁴ Zonder ondubbelzinnige toestemming van de cliënt, dient er een gerechtvaardigd belang van de verantwoordelijke of een derde te zijn om informatie te mogen verstrekken.

Tot slot is in artikel 37 van de Reclasseringsregeling 1995 bepaald dat de geldende geheimhoudingsplicht doorbroken kan worden als de reclasseringswerker op grond van een wettelijk voorschrift tot bekendmaking verplicht is of uit zijn taak bij de uitvoering van zijn werkzaamheden de noodzaak tot bekendmaking voortvloeit.

Voorts valt vast te stellen dat de Reclassering vrijelijk informatie uit kan wisselen met justitiële ketenpartners (politie, OM, Jeugdreclassering en Raad voor de Kinderbescherming¹³⁵). Bij overige ketenpartners toestemming dient moet er zonder toestemming een gerechtvaardigd belang zijn of het moet noodzakelijk voor het uitvoeren van de Reclasseringstaak.

6.2.4 Jeugdreclassering

Jeugdreclasseringsinstellingen hebben de Wjz en het Privacyreglement Bureau Jeugdzorg als wettelijk kader. Op grond van artikel 51 lid 1 Wjz kan de stichting geen inlichtingen over de cliënt verstrekken aan anderen dan de cliënt zonder toestemming van de cliënt. Ingevolge artikel 51 lid 3 Wjz kunnen inlichtingen worden verstrekt als dit noodzakelijk is voor de uitvoering van de jeugdzorg. Hierbij dient het te gaan om die personen of instellingen van wie beroepsbehalve de medewerking bij de toegang tot en de uitvoering van de jeugdzorg noodzakelijk is, alsmede degenen die betrokken zijn bij de uitvoering van de taken die uit de Wet op de jeugdzorg voortvloeien. In het overleg van de weegploeg kan de Jeugdreclassering dus enkel gegevens verstrekken, mits dit beroepshalve nodig is.

Het Privacyreglement Bureau Jeugdzorg¹³⁶ regelt de nadere regels omtrent het verstrekken van gegevens. Het reglement geldt voor alle instellingen omtrent de Jeugdzorg. Op grond van artikel 17 lid 1 van het reglement blijkt dat zij alleen gegevens verstrekken met toestemming van de cliënt, of de ouders ingeval van een minderjarige jonger dan twaalf jaar, tenzij de wet anders bepaalt. Voorts bepaalt artikel 17 lid 2, in lijn met de Wjz, dat men gegevens kan verstrekken aan degenen van wie beroepshalve de medewerking bij de toegang tot en de uitvoering van de jeugdzorg noodzakelijk is. Artikel 17 lid 3 bepaalt dat Bureau Jeugdzorg zonder toestemming gegevens mag delen met de Raad, indien dit nodig is voor een goede uitvoering van de taken van de Raad. Voorts kan Bureau Jeugdzorg op grond van artikel 17 lid 5 van het reglement uitsluitend in het geval van overmacht zonder toestemming van de cliënt informatie verstrekken aan anderen. De Jeugdreclasseringsinstellingen kunnen beroepshalve dan ook gegevens verstrekken binnen de WOS-weegploeg met het oog op een goede uitvoering van een jeugdreclasseringsmaatregel. Hierbuiten kan er informatie worden gedeeld in de weegploeg als er sprake is van een noodsituatie is en er geen andere mogelijkheid bestaat

¹³³ 'Reclasseringsrecht', Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, www.rsj.nl (zoek op reclasseringsrecht), p. 43.

¹³⁴ 'Reclasseringsrecht', Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, www.rsj.nl (zoek op reclasseringsrecht), p. 43.

¹³⁵ Bij justitiële ketenpartners gaat het om partners die bij strafrechtketen betrokken zijn, waardoor tevens de RvdK en Jeugdreclassering hiertoe behoren nu zij wettelijke taken binnen het strafrecht hebben.

¹³⁶ Zie bijlage 18.

om het gevaar af te wenden. Met het oog op een goede uitvoering van de jeugdzorg, zal het veelal op deze grond al mogelijk zijn om de informatie te delen.

6.2.5 Raad voor de Kinderbescherming

De Raad voor de Kinderbescherming hanteert het Kwaliteitskader 2013.¹³⁷ Dit zijn beleidsregels die opgesteld zijn door het Ministerie van Veiligheid en Justitie en afgeleid zijn van de Wbp. De Raad kan op grond van punt 5.4 alleen persoonsgegevens aan een derde verstrekken indien hiervoor een rechtvaardigingsgrond aanwezig is. Deze gronden kunnen zijn: de betrokkene heeft toestemming verleend, het vloeit voort uit een wettelijke plicht, het is noodzakelijk voor de goede taakuitoefening van de Raad of het is noodzakelijk voor de behartiging van het gerechtvaardigd belang van de Raad of van de derde tenzij het belang of de fundamentele rechten en vrijheden van de betrokkene prevaleren. Daarnaast kan de Raad op grond van punt 5.4 in ieder geval informatie verstrekken aan de volgende partners van het Veiligheidshuis: het OM, Bureau Jeugdzorg (in het kader van een kinderschermingsmaatregel of in het kader van het jeugdstrafrecht) en de Reclassering. Het Kwaliteitskader voorziet in punt 5.5 voorts in een regeling ten aanzien van het casusoverleg. Bij het inrichten van de samenwerking en de wijze van gegevens uitwisselen dient de Raad zorgvuldig te werk te gaan. De Raad moet in dat geval wel de betrokkene informeren over het feit dat zijn gegevens gedeeld worden.

De Raad verstrekt alleen bijzondere gegevens als daarvoor een rechtmatige grondslag geldt en er een uitzondering van toepassing is op het verbod tot verwerking van bijzondere persoonsgegevens. De Raad mag dus zonder toestemming informatie delen binnen de WOS-weegploeg, als dit noodzakelijk is of er een gerechtvaardigd belang is. De Raad kan zonder meer informatie verstrekken aan het OM, BJJ en de Reclassering. Ten aanzien van de andere partijen dient er echter een rechtvaardigingsgrond aanwezig te zijn.

6.2.6 Steunpunt Huiselijk Geweld

De informatie-uitwisseling van het Steunpunt Huiselijk Geweld is geregeld in de Wet Maatschappelijke Ondersteuning. Het steunpunt kan geen inlichtingen over de betrokkene verstrekken aan anderen dan de betrokkene op grond van artikel 21h lid 1 Wmo. Artikel 21d lid 1 Wmo bepaalt dat een Steunpunt Huiselijk Geweld zonder toestemming van degene die het betreft uitsluitend persoonsgegevens kan verwerken indien dit noodzakelijk is te achten voor de uitoefening van de taken uit artikel 21b lid 2 Wmo. De taken van het steunpunt zien toe op het fungeren als meldpunt, het in kennis stellen van een instantie die professionele hulp kan bieden, de politie, het advies- en meldpunt kindermishandeling en degene die de melding gedaan heeft. Dit kan als het belang van de betrokkene of de ernst van de situatie daartoe aanleiding geeft. Daarnaast kan het steunpunt zonder toestemming bijzondere gegevens verwerken als uit een melding redelijkerwijs een vermoeden van huiselijk geweld kan worden afgeleid en dit noodzakelijk is te achten voor de uitoefening van haar taken. Het Steunpunt Huiselijk Geweld kan dan ook enkel informatie verstrekken als dit noodzakelijk is voor de uitoefening van de taken, waardoor men alleen informatie kan delen binnen de weegploeg als het nodig is om een instantie die professionele hulp biedt op de hoogte te stellen.

6.2.7 GGz Breburg

De GGz valt onder de Wet op de geneeskundige behandelovereenkomst (Wgbo), geregeld in het BW. De wet is van toepassing op de relatie tussen een cliënt en een hulpverlener en regelt informatie-uitwisseling binnen deze relatie. Op grond van artikel 7:457 lid 1 BW draagt de hulpverlener geen inlichtingen over ten aanzien van de patiënt,

¹³⁷ Zie bijlage 19.

zonder toestemming van de patiënt. De verstrekking kan enkel geschieden als dit wettelijk verplicht is, zoals bepaald in artikel 7:457 lid 1 BW.

Daarnaast vallen zorverleners van de GGz, zoals artsen, psychotherapeuten en gezondheidspsychologen onder de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (BIG). Op grond van artikel 88 van de Wet BIG hebben zij een geheimhoudingsplicht. Het medisch beroepsgeheim zal het meestal niet mogelijk maken om een medisch dossier beschikbaar te stellen aan de andere partijen binnen het samenwerkingsverband. Echter in bepaalde gevallen kan het beroepsgeheim doorbroken worden.¹³⁸ De enige uitzondering waarop de hulpverlener zonder toestemming en zonder wettelijke plicht gegevens kan uitwisselen, is als er sprake is van een conflict van plichten. Hier is sprake van als een zwaarwegend belang van de patiënt of een ander dan de patiënt de doorbreking van de geheimhoudingsplicht rechtvaardigt, omdat het bewaren van het geheim voor de patiënt of de ander ernstig nadeel of gevaar oplevert.¹³⁹ Van een conflict van plichten is slechts in zeer uitzonderlijke gevallen sprake, wanneer het gaat om een noodsituatie. De GGz kan dan ook slechts in uitzonderlijke gevallen informatie delen in de weegploeg.

6.3 Opvragen van gegevens

Naar aanleiding van de interviews met de PGA-regisseurs valt te concluderen dat het merendeel problemen ervaart als het gaat om het opvragen van gegevens bij instanties die niet als ketenpartner bij de persoonsgerichte aanpak betrokken zijn. Hierbij valt te denken aan met name scholen, maar ook werkgevers en sportverenigingen, waar de betrokkene deel van uit maakt. De PGA-regisseurs geven aan dat zij hiervoor toestemming nodig hebben van de betrokkene of van de ouders als het een minderjarige betreft, die lang niet altijd gegeven wordt.

De informatieverzamelaars van de kernpartners – in elk geval politie, openbaar ministerie, 3RO, Bureau Jeugdzorg, Raad voor de Kinderbescherming, DJI en de gemeente – kunnen informatie inwinnen bij andere partners, zoals de belastingdienst, Bureau Halt, of woningcorporaties.¹⁴⁰ Zij kunnen echter niet op dezelfde wijze informatie opvragen bij instanties die niet aan het Veiligheidshuis verbonden zijn, zoals scholen, werkgevers en sportverenigingen.

Scholen, werkgevers en sportverenigingen kennen geen aparte privacywetgeving en vallen dan ook onder de algemene wetgeving van de Wbp. Op basis van de Wbp mogen zij alleen informatie delen met toestemming van de leerling of de ouders als het gaat om een betrokkene die jonger dan zestien jaar is, zoals bepaald in artikel 5 lid 1 Wbp. In een ernstige situatie kan men besluiten om ook zonder toestemming informatie te verstrekken. De school, werkgever of vereniging kan zich bij het verstrekken van persoonsgegevens dan beroepen op artikel 8 sub f Wbp. De verstrekking dient noodzakelijk te zijn voor de behartiging van het gerechtvaardigde belang van de school of de derde aan wie de gegevens worden verstrekt, tenzij het belang op de fundamentele rechten en vrijheden van de betrokkene, in het bijzonder het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, prevaleert. Als er een noodsituatie is, bijvoorbeeld omdat de leerling die zich dermate agressief gedraagt dat de school geen uitweg ziet, kan deze op grond van bovenstaand artikel gegevens verstrekken aan de PGA-regisseur zodat deze hulpverlening op gang kan

¹³⁸ 'Geheimhouding van medische gegevens', *College Bescherming Persoonsgegevens*, www.cbppweb.nl (zoek op geheimhoudingsplicht medische gegevens).

¹³⁹ 'Geheimhouding van medische gegevens', *College Bescherming Persoonsgegevens*, www.cbppweb.nl (zoek op geheimhoudingsplicht medische gegevens).

¹⁴⁰ 'Toolbox Persoonsgerichte Aanpak High Impact Crimes', *Ministerie van Veiligheid en Justitie*, <http://www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/instrumenten/aanpak-overvallen/toolbox-pga-hic.pdf>, p. 19.

zetten. In de praktijk zal in de meeste gevallen het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer prevaleren. De PGA-regisseur kan, zonder toestemming, echter wel contact opnemen met de school en aangeven dat hij of zij in geval van nood graag benaderd wordt.

Tot slot verdient het opmerking dat scholen te allen tijden een melding kunnen doen bij het Algemeen Meldpunt Kindermishandeling, op grond van artikel 53 Wjz. Een beroepsgeheim doet niet af aan deze bevoegdheid. Dit kan zonder toestemming als dit noodzakelijk is om een situatie van kindermishandeling te beëindigen of een redelijk vermoeden van kindermishandeling te onderzoeken.

6.4 Conclusie

Uit het onderzoek blijkt dat de ketenpartners zich te houden hebben aan strikte wetgeving als het gaat om het uitwisselen van informatie binnen het overleg. Elke ketenpartner heeft echter de mogelijkheid onder bepaalde omstandigheden informatie te delen, waarbij de eisen per ketenpartners kunnen verschillen. Hierdoor is het voor enkele ketenpartners makkelijker informatie te delen dan voor anderen. Er is een duidelijke behoefte voor de PGA-regisseurs om informatie zonder toestemming op te kunnen vragen bij met name scholen. Met het oog op de privacywetgeving is het voor scholen alleen mogelijk informatie te delen onder zeer strikte voorwaarden waardoor dit veelal onmogelijk is.

7. Conclusies

Vanwege de relatieve onbekendheid met de functie en de onduidelijkheid die bestaat ten aanzien van de bevoegdheden die de PGA-regisseur heeft, wordt door middel van dit onderzoek een antwoord geformuleerd op de volgende vraag:

Wat zijn de zelfstandige juridische bevoegdheden van de PGA-regisseur in de WOS-weegploeg van het Veiligheidshuis in Breda en in hoeverre is het wenselijk alsmede mogelijk om deze uit te breiden?

Allereerst is door middel van interviews onderzocht wat de behoeften van de PGA-regisseurs zijn. Dit heb ik gebruikt als startpunt om af te kunnen wegen wat wenselijk alsmede mogelijk is ten aanzien van de juridische bevoegdheden. Om zicht te krijgen op de zelfstandige juridische bevoegdheden die de PGA-regisseur in de praktijk toepast en de behoeften die zij hebben, zijn interviews afgenomen met vijf PGA-regisseurs. Uit de interviews is gebleken dat de PGA-regisseur geen zelfstandige juridische bevoegdheden toepast in de praktijk. Evenmin past de PGA-regisseur de bevoegdheden toe die zij vanuit hun functie bij de eigen organisatie heeft. Dit kan alleen als er een juridische maatregel wordt opgelegd die wordt uitgevoerd door de PGA-regisseur, waarbij hij beide functies combineert.

Er valt te constateren dat het vanuit de PGA-regisseurs niet onmiddellijk wenselijk is om zelfstandige juridische bevoegdheden te creëren.

Uit de interviews valt af te leiden dat de behoefte van de PGA-regisseur erg afhankelijk is van de betreffende casus en er uiteenlopende behoeften zijn.

De gemeenschappelijke behoeften van de PGA-regisseurs zijn het hebben van mogelijkheden als een betrokkene niet meewerkt en het vereenvoudigen van het opvragen van informatie.

Uit de werkzaamheden van de PGA-regisseur blijkt dat de aanpak gericht is op hulpverlening en ondersteuning om besmettingsgevaar te voorkomen. Het creëren van zelfstandige juridische bevoegdheden past niet binnen de persoonsgerichte aanpak zoals deze is vormgegeven en evenmin is hier een wettelijke grondslag voor.

Nu er geen wenselijkheid en mogelijkheid bestaat tot het creëren van zelfstandige juridische bevoegdheden, enkel op wetgevingsniveau, is het zeer gewenst om de mogelijkheden te onderzoeken die de PGA-regisseur wel kan toepassen indien de betrokkene niet meewerkt.

Bevoegdheden ketenpartners

De mogelijkheden om bevoegdheden van ketenpartners over te dragen aan de PGA-regisseur is uitgebreid onderzocht. Uit het onderzoek is gebleken dat dit niet mogelijk is, omdat het veelal om wettelijk bevoegdheden gaat die specifiek zijn toegekend aan de betreffende organisatie. De PGA-regisseur kan middels het samenwerkingsverband wel invloed uitoefenen op de bevoegdheden van ketenpartners. In bijlage 5 is een schematisch overzicht te vinden van de strafrechtelijke mogelijkheden die ingezet kunnen worden.

Bestuursrechtelijke maatregelen

Voorts zijn de mogelijkheden onderzocht om de bestuursrechtelijke maatregelen over te

dragen aan de PGA-regisseur. Ook hier bleek dat de overdraagbaarheid van deze bevoegdheden aan de PGA-regisseur niet mogelijk is, omdat hij niet werkzaam is voor het bestuursorgaan en er geen wettelijk voorschrift is dat toeziet op de overdraagbaarheid aan de PGA-regisseur. De PGA-regisseur kan ook hier invloed uitoefenen. Voor een uitgebreid overzicht van deze mogelijkheden verwijs ik naar hoofdstuk 4 van bijlage 6.

Privacy

Uit het onderzoek blijkt dat de ketenpartners zich te houden hebben aan strikte wetgeving als het gaat om het uitwisselen van informatie binnen het overleg. Elke ketenpartner heeft echter de mogelijkheid onder bepaalde omstandigheden informatie te delen.

Er is een duidelijke behoefte voor de PGA-regisseurs om informatie zonder toestemming op te kunnen vragen bij met name scholen. Met het oog op de privacywetgeving is het voor scholen alleen mogelijk informatie te delen onder zeer strikte voorwaarden waardoor dit veelal onmogelijk is.

Naar aanleiding van het onderzoek valt de concluderen dat uitbreiding van de zelfstandige juridische bevoegdheden van de PGA-regisseur niet wenselijk en niet mogelijk is. Tevens luidt de conclusie dat de overdraagbaarheid van de bevoegdheden van ketenpartners en de burgemeester niet mogelijk is. Hetgeen wel wenselijk en mogelijk is, is het intensiveren van de samenwerking tussen de betrokken partijen en bestuursrechtelijke maatregelen inzetten om overlastgevend gedrag aan te pakken en op deze wijze de medewerking van de betrokkene af te dwingen.

8. Aanbevelingen

Gedurende het onderzoek is gebleken dat er enige onduidelijkheid bestaat over de functie van de PGA-regisseurs en de bevoegdheden onder de PGA-regisseurs. Voorts is het aan te raden een PGA-regisseur voor aanvang van zijn functie een korte maar gedegen cursus of training aan te bieden, zoals gebeurt bij de persoonsgerichte aanpak in Amsterdam. Hierdoor is op voorhand in grote lijnen duidelijk wat van de PGA-regisseur verwacht wordt en hoe hij of zij de functie kan vormgeven. Hierbij kunnen deskundigen vanuit het Veiligheidshuis Amsterdam-Amstelland of Rotterdam-Rijnmond worden geraadpleegd, vanwege de expertise en ervaring die zij hebben ten aanzien van deze aanpak. Het is aan het Veiligheidshuis Breda om deze mogelijkheid, indien gewenst, verder uit te werken.

Tevens bestaat er bij de persoonsgerichte aanpak in Amsterdam duidelijkheid over de beschikbare interventies, mede door de bijeenkomst van elke drie maanden waarbij PGA-regisseurs worden ingelicht over nieuwe richtlijnen en interventies. Het is aan te bevelen een persoon aan te wijzen die toeziet op nieuwe richtlijnen en interventies en vragen van PGA-regisseurs kan beantwoorden.

Daarnaast wordt er in Amsterdam tevens gewerkt met PGA-regisseurs afkomstig van de politie en het OM. De betrokkene wordt in dat geval uitgenodigd op het politiebureau of het Veiligheidshuis. Op deze wijze heeft de medewerking een dwingend karakter, waardoor een groot knelpunt van de PGA-regisseurs uit het Veiligheidshuis Breda opgelost zou kunnen worden. Het Veiligheidshuis Breda kan deze mogelijkheid verder onderzoeken en besluiten deze werkwijze al dan niet in te zetten.

Uit het overzicht van de PGA-casussen is gebleken dat er in ongeveer de helft van de gevallen geen plan van aanpak of risico-analyse is opgesteld. Om gebruik te maken van ketenpartners en bevoegdheden in te zetten door middel van samenwerking, is een dergelijk plan van groot belang. Het is dan ook aan te raden strakke deadlines te hanteren binnen de weegploeg ten aanzien van het opstellen van het plan van aanpak en de risico-analyse.

Om duidelijkheid te scheppen voor de PGA-regisseurs zijn de juridische bevoegdheden schematisch weergegeven en in een handleiding uitgewerkt, afgeleid van de documenten die de Veiligheidshuizen Rotterdam-Rijnmond en Utrecht-Amersfoort hanteren. Op deze wijze kan de PGA-regisseur per rechtsgebied raadplegen welke juridische bevoegdheden er zijn en hoe zij hier gebruik van kunnen maken. Voorts is het aan te bevelen het document verder uit te breiden met een te ontwikkelen werkwijze en relevante contactgegevens.

Tot slot is het van groot belang dat elke PGA-regisseur en vertegenwoordiger uit de weegploeg weet welke informatie hij of zij op grond van de toepasselijke wetgeving mag delen en zich aldoende houdt aan de privacywetgeving. De wetgeving blijkt in de praktijk veelal onbekend te zijn, wat tot gevolg heeft dat vertrouwelijke gegevens te gemakkelijk worden uitgewisseld met de ketenpartners. Het is dan ook aan te bevelen om binnen de overlegvormen zoveel mogelijk te anonimiseren.

Literatuur- en bronnenlijst

Literatuur

Blaak 2005

M. Blaak e.a., *Handboek internationaal jeugdrecht. Een toelichting voor rechtspraak en jeugdbeleid op het Verdrage inzake de Rechten van het Kind en andere internationale regelgeving over de rechtspositie van minderjarigen*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2005.

De Jonge & Van der Linden 2007

G. de Jonge & A.P. van der Linden, *Jeugd & strafrecht: een leer- en praktijkboek over het (internationale) jeugdstrafrecht en jeugdstraafprocesrecht*, Deventer: Kluwer 2007.

De Vries & Rutgers 2001

H.H. de Vries & D.J. Rutgers, *Wet bescherming persoonsgegevens. Toepassing in arbeidsverhoudingen*, Deventer: Kluwer 2001.

Dölle & Elzinga 2004

A.H.M. Dölle & D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, Deventer: Kluwer 2004, p. 452.

Kluwer 2010

Kluwer, *Leidraad voor juridische auteurs. Voetnoten, bronvermeldingen, literatuurlijsten en afkortingen in Nederlandstalige publicaties*, Deventer: Kluwer 2010.

Mous 2011

B. Mous, *Woonoverlast. De aansprakelijkheid van een Woningcorporatie*, (scriptie Radboud Universiteit Nijmegen) 2011.

Van Marle 2008

H.J.C. van Marle e.a., *Gedragkundige rapportage in het strafrecht*, Deventer: Kluwer 2008.

Van Schaaijk 2011

G.A.F.M. van Schaaijk, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011.

W.J. Ausma 2009

W.J. Ausma, *Het strafproces*, Deventer: Kluwer 2009.

Documenten

Regionaal Veiligheidscollege Zeeland-West-Brabant, *Instructiekoffer Persoonsgerichte Aanpak WOS*, Breda: 2012.

Regionaal Veiligheidscollege Zeeland-West-Brabant, *Plan van aanpak Persoonsgerichte Aanpak*, Breda: 2012.

Wet- en regelgeving

Aanwijzing verstrekking van strafvorderlijke gegevens voor buiten de strafrechtspleging gelegen doeleinden

Algemeen Mandaatbesluit Breda 2012

Algemene plaatselijke verordening Breda 2004

Algemene wet bestuursrecht

Beleidsregels aanpak voetbalvandalisme en ernstige overlast Breda 2011

Beleidsregels gebiedsverboden Breda 2011

Besluit politiegegevens

Burgerlijk Wetboek

Gemeentewet

Kwaliteitskader 2013

Mandaatbesluit Gebiedsverboden 2011

Opiumwet

Reclasseringsregeling 1995

Politiewet 2012

Privacyreglement Bureau Jeugdzorg

Privacyreglement Veiligheidshuis Breda

Uitvoeringsbesluit voorwaardelijke veroordeling

Wet bescherming persoonsgegevens

Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens

Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast

Wet maatschappelijke ondersteuning

Wet politiegegevens

Wet OM-aфdoening

Wet op de Jeugdzorg

Wet tijdelijk huisverbod

Wetboek van Strafrecht

Wetboek van Strafvordering

Woningwet

Kamerstukken

Kamerstukken II 1993/94, 23700, nr. 3.

Kamerstukken II 1997/98, 25892, nr. 3

Kamerstukken II 1998/99, 26735, nr. 3

Kamerstukken II 2002/03, 28870, nr. 3

Kamerstukken II 2003/04, 29702, nr. 3

Kamerstukken II 2005/06, 30657, nr. 3

Kamerstukken II 2007/08, 31467, nr. 3

Elektronische bronnen

'Algemeen mandaatbesluit Breda 2012', *Gemeente Breda*, www.overheid.nl (zoek op *mandaatbesluit Breda*), geraadpleegd op 26 april 2014.

'Als je buurman een aso is... Hoe woonoverlast effectiever te stoppen is', *Dr. Michel Vols*, www.kennislink.nl (zoek op *woonoverlast*), geraadpleegd op 17 maart 2014.

'Behandel mogelijkheden', *GGZ-Breburg*, www.ggzbreburg.nl (zoek op *behandelmogelijkheden*), geraadpleegd op 20 maart.

'Bestuurlijk instrumentarium', *Het CCV*, www.hetccv.nl (zoek op *bestuurlijk instrumentarium*), geraadpleegd op 19 maart 2014.

'Bijstandsuitkering', *Rijksoverheid*, www.rijksoverheid.nl (zoek op *bijstandsuitkering aanvragen*), geraadpleegd op 3 april 2014.

'De CRIEM aanpak', *MOgroep*, <http://jeugdreclassering.jeugdzorgnederland.nl/criem/>, geraadpleegd op 12 maart 2014.

'De Harde Kern Aanpak', *MOgroep*, <http://jeugdreclassering.jeugdzorgnederland.nl/hardekernaanpak/>, geraadpleegd op 12 maart 2014.

'De jongere aanspreken. Handboek methode jeugdreclassering', *Adviesbureau van Montfoort*, <http://jeugdreclassering.jeugdzorgnederland.nl/handboek/>, geraadpleegd op 12 maart 2014.

'De rol van de Raad bij beschermingszaken', *Raad voor de Kinderbescherming*, www.kinderbescherming.nl (klik op *de rol van de Raad bij beschermingszaken*), geraadpleegd op 19 maart 2014.

'De rol van de Raad bij strafzaken', *Raad voor de Kinderbescherming*, www.kinderbescherming.nl (klik op *de rol van de raad bij strafzaken*), geraadpleegd op 20 maart 2014.

'Dwang & Drang', *Veiligheidshuizen Amersfoort en Utrecht (R. van Middelaar)*, <http://www.veiligheidshuizen.nl/doc/toolbox/Interventiematrix-Dwang-en-Drang.pdf>, geraadpleegd op 11 februari 2014 en 26 maart 2014.

'Functies van de Steunpunten Huiselijk Geweld', *Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*, www.huiselijkgeweldbrabant.nl, geraadpleegd op 22 maart 2014.

'Gebieds- en groepsverbod', *Het CCV*, www.hetccv.nl (zoek op *verschil gebiedsverbod*), geraadpleegd op 9 maart 2014.

'Gedragstrainingen', *Reclassering Nederland*, www.reclassering.nl (zoek op

gedragstrainingen), geraadpleegd op 7 maart 2014.

'Handreiking en bijlagen Aanpak woonoverlast en verloedering', *VROM-inspectie*, www.hetccv.nl (zoek op *handreiking woonoverlast*), geraadpleegd op 21 maart 2014.

'Invoering wet tijdelijk huisverbod bij huiselijk geweld', *Gemeente Breda*, Vergadering Commissie Mens & Maatschappij 28-01-2009, www.breda.nl (zoek op *tijdelijk huisverbod*), geraadpleegd op 4 april 2014.

Jeugdigen verplichte hulp', *Bureau Jeugdzorg Zeeland*, www.bjz-zeeland.nl (zoek op *verplichte hulp*), geraadpleegd op 12 maart 2014.

'Leidraad wet bescherming persoonsgegevens', *Ministerie van Veiligheid en Justitie*, www.rijksoverheid.nl (zoek op *leidraad wbp*), p. 39, geraadpleegd op 12 mei 2014.

'Notitie handhavend optreden op grond van artikel 17 Woningwet', *Ministerie van Binnenlandse Zaken* 29 september 2011, www.platformwoonoverlast.nl (zoek op *notitie woningwet*), geraadpleegd op 17 april 2014.

'Over ons', *GGZ-Breburg*, www.ggzbreburg.nl (klik op *over ons*), geraadpleegd op 20 maart 2014.

'Over ons', *William Schrikker Groep*, www.williamschrikkergroep.nl (klik op *over ons*), geraadpleegd op 7 maart 2014.

'Overlast en verloedering; evaluatie wetten Victoria en Victor', *VROM-Inspectie*, www.rijksoverheid.nl (zoek op *evaluatie overlast*), geraadpleegd op 17 april 2014.

'Reclasseringsrecht', *Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming*, www.rsj.nl (zoek op *reclasseringsrecht*), geraadpleegd op 7 maart en 4 mei 2014.

'Regels voor de informatieplicht', *College Bescherming Persoonsgegevens*, www.cbpweb.nl (klik op *thema dossiers* en *informatieplicht*), geraadpleegd op 13 mei 2014.

'Sluiting drugspannen (Damocles)', *Nederlands Genootschap van Burgemeesters*, www.burgemeesters.nl (zoek op *opiumwet*), geraadpleegd op 18 april 2014.

Sluiting woning (Victoria), *Nederlands Genootschap van Burgemeesters*, www.burgemeesters.nl (zoek op *sluiting woning*), geraadpleegd op 15 april 2014.

Strafbeschikking, *Openbaar Ministerie*, www.om.nl (zoek op *strafbeschikking*), geraadpleegd op 13 april 2014.

'Tijdelijk huisverbod', *Steunpunt Huiselijk Geweld*, www.s-hg.nl/pages/ik_ben_professional/huiselijk_geweld/tijdelijk_huisverbod.html, geraadpleegd op 4 april 2014.

'Toezichtsprogramma 2011', *Gemeente Breda*, www.breda.nl (zoek op bestuurlijke strafbeschikking), geraadpleegd op 2 mei 2014.

'Toolbox Persoonsgerichte Aanpak High Impact Crimes', *Ministerie van Veiligheid en Justitie*, <http://www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/instrumenten/aanpak-overvallen/toolbox-pga-hic.pdf>, geraadpleegd op 13 februari 2014.

Vormen van begeleiding', *William Schrikker Groep*, www.williamschrikkergroep.nu (zoek op *individuele trajectbegeleiding*), geraadpleegd op 16 maart 2014.

Wat doet de Raad?', *Raad voor de Kinderbescherming*, www.kinderbescherming.nl (klik op *wat doet de raad?*).