

Verloftoetsingskader tbs 2007

Advies d.d. 4 april 2007

Inhoudsopgave

Conclusies en aanbevelingen	5
Inleiding	7
1. Wijziging van het verloftoetsingskader	9
2. Invoering beveiligde fase in de fase van begeleid verlof	11
3. Combinatievonnis	13
4. Levenslanggestraften	15
5. Termijnen	17
6. Regeling houdende wijziging geweldsinstructie	19

Conclusies en aanbevelingen

De Raad acht niet alle aanvullende maatregelen en wijzigingen in het verloftoetsingskader en de regeling geweldsinstructie verbeteringen, omdat niet vaststaat dat ze het beoogde doel, betere beveiliging van de samenleving, ook daadwerkelijk dienen.

De modaliteit van beveiligd verlof als eerste fase van begeleid verlof past niet in de verlofsystematiek. Zo de nieuwe modaliteit beveiligd verlof wordt ingevoerd dient toepassing ervan maatwerk te zijn: alleen in bepaalde gevallen en onder bepaalde omstandigheden.

De circulaire over het verloftoetsingskader kan niet voorschrijven dat in geval van een combinatievonnis (tbs met dwangverpleging in combinatie met een gevangenisstraf) verlof pas na het verstrijken van de V.I.-datum kan aanvangen. Voor een dergelijke beleidswijziging is een wetwijziging nodig. In geval van een combinatievonnis dient de mogelijkheid te bestaan dat een verloftraject kan aanvangen zodra dat uit behandelooqpunt wenselijk en verantwoord is, ongeacht of de V.I.-datum inmiddels is verstreken.

Het is inhumaan om levenslanggestraften die in een tbs-inrichting verblijven bij voorbaat uit te sluiten van verlof.

Handhaaf de formulering van het huidige verloftoetsingskader van april 2005 ten aanzien van levenslanggestraften.

Het weglaten van termijnen in het verloftoetsingskader is ongewenst in het licht van het binnen redelijke termijnen afhandelen van procedures van de zijde van de inrichtingen en van de minister.

Handhaaf het huidige verloftoetsingskader van april 2005 op het onderdeel van de termijnen voor zowel de minister als de inrichtingen.

Toepassing van geweld door inrichtingspersoneel om te voorkomen dat de ter beschikking gestelde zich aan de begeleiding onttrekt, maar ook de mogelijkheid om geweld toe te passen, wordt ten stelligste afgeraden. Het personeel is daar niet voor gekwalificeerd en er zijn diverse onwenselijke effecten denkbaar zoals grote veiligheidsrisico's en in geweld escalerende onttrekkingen.

Handhaaf de huidige geweldsinstructie voorzover van toepassing op het handelen van inrichtingspersoneel bij begeleid verlof.

Inleiding

Aanleiding voor dit advies zijn de aan de Raad ter advisering voorgelegde regeling geweldsinstructie inrichtingen voor verpleging ter beschikking gestelden (verder: regeling geweldsinstructie) en de circulaire toetsingskader verlof ter beschikking gestelden (verder: verloftoetsingskader). De Raad heeft eerder dit jaar, op verzoek van de minister van Justitie, spoedshalve geadviseerd over voorgenomen wijzigingen van onder meer de regeling geweldsinstructie¹.

Dit advies is tot stand gekomen op grond van stukken die bij de voorbereiding van het eerdere advies nog niet beschikbaar waren - het gewijzigde verloftoetsingskader - dan wel in een andere versie voorhanden waren - de regeling geweldsinstructie. Dit advies bouwt met andere woorden verder op het advies van 23 februari 2007 en is deels gebaseerd op nieuw materiaal.

De Raad onderkent het belang van voortdurende aandacht voor beveiliging van de samenleving bij verlof van ter beschikking gestelden. Het pakket van maatregelen waartoe het kabinet heeft besloten naar aanleiding van het parlementair onderzoek tbs geeft hieraan ruimschoots invulling².

De Raad is van mening dat de aanvullende maatregelen die nu worden voorgesteld en die op hun beurt beogen de beveiliging nog verder te verbeteren, aantoonbaar tot het gestelde doel moeten leiden. Anders gezegd: de toegevoegde waarde van de voorgestelde maatregelen zou op grond van (wetenschappelijk onderbouwde) argumenten aannemelijk gemaakt moeten worden. Bovendien zou uitvoering van deze maatregelen de behandeling niet mogen schaden of bemoeilijken. Gegeven het uitgangspunt dat de behandeling op zichzelf reeds is gericht op beveiliging van de samenleving, zou bemoeilijking daarvan ook uit dit oogpunt contraproductief werken.

De Raad vindt dat niet alle maatregelen uit het voorliggende conceptverloftoetsingskader en de aangepaste geweldsinstructie leiden tot het beoogde doel en dat sommige daaraan zelfs tegengesteld kunnen werken.

De Raad onderschrijft uw standpunt dat ter bescherming van de samenleving geïnvesteerd moet worden in het terugdringen van het delict risico dat uitgaat van personen aan wie een tbs-maatregel is opgelegd. Juist dit gegeven brengt met zich mee dat een methodisch goede samenhang in het verloftoetsingskader aanwezig dient te zijn. Humanitaire en behandeloverwegingen zijn daarbij steeds leidend en behoren ook in de maatschappelijke discussie steeds herkenbaar te blijven.

De Raad wijst op de recente wetenschappelijke bevinding dat de meeste onttrekkingen (63%) zich voordoen vanuit een onbegeleid verlof, dat in een latere fase van de behandeling wordt verleend³. Er is daarom eerder aanleiding om ten aanzien van de onbegeleide verlofsituaties verbeteringen aan te brengen. Deze verbeteringen kunnen gezocht worden in het nader uitwerken van aanbevelingen van het Expertisecentrum Forensische Psychiatrie (EFP). Het EFP wijst er onder meer op dat bepaalde categorieën ter beschikking

1) RSJ, Advies wijzigingen verlof beleid tbs, nr. CR35/1029116/2007, 23 februari 2007.

2) Ministerie van Justitie, Plan van aanpak tbs en forensische zorg in strafrechtelijk kader, 5443260/06/DSP, 10 oktober 2006.

3) Hildebrand M., Onderzoek onttrekkingen en incidenten tbs 2000-2005. Expertisecentrum Forensische Psychiatrie, Utrecht, 2006.

gestelden zich vaker onttrekken dan andere categorieën en dat screening vooraf door de inrichting kan worden verbeterd. Verbetering van de screening op aspecten als incidenten, middelengebruik en afwezigheid van actieve inzet tijdens de behandeling zijn in dit verband genoemd⁴. Het plan van aanpak tbs en forensische zorg in strafrechtelijk kader voorziet in voortzetting van het EFP-onderzoek naar risicofactoren en verdere ontwikkeling van instrumenten voor risicotaxatie en -beheersing⁵.

4) Idem.

5) Zie noot 2.

1. Wijziging van het verloftoetsingskader

Het verloftoetsingskader bestaat uit twee delen: een beoordelingskader en een format voor verlofaanvragen. Het beoordelingskader bevat vijf onderwerpen aan de hand waarvan een verlofaanvraag wordt getoetst. De onderwerpen zijn de verlofaanvraag zelf, de doelgroep, het format voor de verlofaanvraag, de toetsingsregels en de beëindiging van de verlofmachtiging. Het format dient gebruikt te worden voor elke aanvraag tot machtiging voor verlofverlening. In de regel wordt verlof in de volgende volgorde aangevraagd: begeleid verlof, ongeleid verlof, transmuraal verlof en proefverlof. Het format is ook bedoeld voor het aanvragen van een machtiging van incidenteel verlof op humanitaire gronden.

Het verloftoetsingskader is op een aantal onderdelen gewijzigd. Dit advies beperkt zich tot de punten die naar het oordeel van de Raad het meest van belang zijn.

2. Invoering beveiligde fase in de fase van begeleid verlot

Conform het voorliggende verloftoetsingskader bestaat het begeleid verlot uit drie fasen: de beveiligde fase met twee begeleiders en één beveiligder, de fase van begeleid verlot met twee begeleiders en daarna met één begeleider.

De inrichting dient in de verlofaanvraag in een aparte paragraaf aan te geven hoe de veiligheid van de maatschappij per fase wordt gewaarborgd en hoe de overgangen tussen de fasen worden geregeld. Met het invoeren van de beveiligde fase wordt niet een ruimere toepassing van verlotmogelijkheden beoogd.

De Raad meent dat de introductie van beveiligd verlot als eerste fase in het begeleid verlot, waarvan doorgaans gebruik zal worden gemaakt, niet tot het beoogde doel leidt. Onder omstandigheden kan het beveiligd verlot, zoals dat is voorgesteld, zelfs contraproductief werken doordat het afbreuk doet aan de werking van het verlot als aspect van de behandeling. De Raad verwijst hierbij naar de argumentatie die in het advies van 23 februari 2007 over deze extra fase is gegeven:

- recent wetenschappelijk onderzoek naar onttrekkingen en ontvluchting van ter beschikking gestelden wijst uit dat de kans op onttrekking in de eerste verlotfase zeer klein is⁶. Dit onderzoek komt uitvoerig aan de orde in het rapport van het parlementair onderzoek tbs⁷. Bij enige wijziging van het tbs-beleid kan aan dit door de Tweede Kamer en de regering onderschreven rapport niet worden voorbijgegaan;
- begeleid verlot is pas aan de orde nadat is komen vast te staan dat het delictrisico voldoende afgenomen is om überhaupt aan enige vorm van verlot te beginnen en als het verlot in positieve zin een behandeldoel dient. Anders gezegd: als beveiliging nog noodzakelijk is, dan is betrokkene nog niet toe aan verlot. U geeft in uw begeleidende brief aan dat u uitdrukkelijk niet een ruimere toepassing van verlotmogelijkheden beoogt met de invoering van de beveiligde fase, namelijk in een eerder stadium verlot aanvragen. De Raad kan zich hierin vinden met dien verstande dat niet eerder met begeleid verlot wordt gestart dan nadat de delictgevaarlijkheid tot een zodanig niveau is teruggebracht dat begeleid verlot veilig kan plaatsvinden en verlot dus verantwoord is. Zo die veiligheid niet afdoende gewaarborgd is, dient vooralsnog van (begeleid) verlot te worden afgezien. Om die reden harmonieert het beveiligd verlot niet met de vooruitgang die de ter beschikking gestelde in zijn behandeling moet hebben bereikt om voor (begeleid) verlot in aanmerking te komen;
- er kan niet worden voorbijgegaan aan het gegeven dat bij de inrichtingen geen draagvlak bestaat om de voorgestane beveiligde verlotfase uit te voeren en aan het door de inrichtingen aangegeven veiligheidsrisico bij het beveiligd verlot. Het inrichtingspersoneel is niet gekwalificeerd om in te grijpen bij onttrekkingen en dient daar dus ook niet mee belast te worden;

6) Zie noot 3.

7) Eindrapport Parlementair Onderzoek TBS Vandaag over gisteren en morgen, TK 2005-2006 nr. 30250, zie paragraaf 4.4, p. 100-107.

- de voor beveiligde verloven benodigde personele inzet is niet of in ieder geval zeer moeilijk te realiseren en de financiële consequentie van deze extra personele inzet zal omvangrijk zijn. Hierdoor komt de uitvoerbaarheid van geplande verloven, en daarmee van de behandeling, in het geding.

De Raad meent dat de modaliteit van beveiligd verlof in het licht van bovengenoemde argumenten niet in de huidige verlofsystematiek past. De Raad kan zich situaties voorstellen, bijvoorbeeld bij incidenteel verlof op humanitaire gronden, waarin gebruik gemaakt wordt van beveiligd verlof. In deze gevallen is beveiligd verlof echter nu al mogelijk. In zijn advies van 23 februari 2007 heeft de Raad gewezen op enkele bijzondere situaties waarbij de inzet van beveiligd verlof bij begeleid of onbegeleid verlof een bijdrage aan de veiligheid en behandeling kan leveren⁸.

Ook voor patiënten bij wie een verhoogd recidiverisico wetenschappelijk is aangetoond, twijfelt de Raad aan de zinvolheid van het beveiligd verlof. Voor bedoelde situaties is al voorzien in een deskundigenadvies van de veiligheidsadviseur en de mogelijkheid van een second opinion over de risicotaxatie en het risicomangement⁹. Deze extra waarborgen moeten ertoe leiden dat de machtiging tot begeleid verlof alleen wordt afgegeven wanneer het delictisico tot het vereiste lage niveau is teruggebracht en beveiligd verlof dus niet nodig is.

U wijst in uw adviesaanvraag op een - in vergelijking met voorafgaande conceptteksten - nieuw element, namelijk het *niet verplicht stellen* van de beveiligde fase in het begeleid verlof. In het verloftoetsingskader zelf (pagina 9) wordt echter een stilliger formulering gehanteerd: *het begeleid verlof begint met een beveiligde fase, tenzij er behandelinhoudelijke redenen zijn om dit niet te willen*. Het verschil tussen de tekst van de adviesaanvraag en die van het verloftoetsingskader creëert onduidelijkheid ten aanzien van het uitgangspunt: begint de fase van begeleid verlof in beginsel met de beveiligde fase (*ja, tenzij*) of is beveiligd verlof slechts in bepaalde gevallen, omwille van nader te omschrijven redenen, aangewezen (*nee, tenzij*)? Een nadere toelichting op dit punt is noodzakelijk.

De Raad adviseert u, zo u beveiligd verlof invoert, te besluiten tot de laatste mogelijkheid (*nee, tenzij*) zodat de toepassing van deze extra fase op maat kan worden ingezet. Zo kan worden voorkomen dat beveiligd verlof een algemeen toepasbare maatregel wordt waarmee ook ter beschikking gestelden voor wie deze niet zinvol is, worden geconfronteerd.

8) Zie noot 1, p. 4: Van beveiligd verlof zou slechts incidenteel gebruik kunnen worden gemaakt in situaties waarin het gedrag of de situatie van de ter beschikking gestelde, voor wie een verlofmachtiging is afgegeven en het volledig stilleggen van het verlof uit hoofde van de behandeling gecontraïndiceerd is, hiertoe aanleiding geven.

9) Toetsingskader verlof ter beschikking gestelden, 7 april 2005, p. 5 (2.3 Risicogroepen) en p. 7 (3.4 Het deskundigenadvies en de second opinion).

3. Combinatievonnis

Het voorliggende verloftoetsingskader vermeldt dat in geval van een combinatievonnis geen verloftraject kan worden gestart voordat tweederde deel van de gevangenisstraf is verstreken.

De Raad heeft in 2005¹⁰ reeds gewezen op de uitdrukkelijke wenselijkheid om ook in geval van een combinatievonnis verlof mogelijk te maken als dat uit behandelooqpunt wenselijk en verantwoord is, ongeacht het verstrijken van de V.I.-datum. De Raad vindt het uit humanitaire en doelmatigheidsoverwegingen onjuist om diegene aan wie een behandeling wordt geboden, een wezenlijk perspectief (in de vorm van uitbreiding van vrijheden, i.c. verlof in het vooruitzicht) bij het bereiken van behandeldoelen te ontnemen.

Naar het oordeel van de Raad kan deze problematiek niet in de circulaire over het verloftoetsingskader worden geregeld maar is hiertoe wetwijziging noodzakelijk. In dit verband wijst de Raad u op de volgende passage uit zijn advies van 31 januari 2005:

Artikel 37b, tweede lid, Sr luidt:

"Indien de rechter naast de maatregel van terbeschikkingstelling met bevel tot verpleging van overheidswege een gevangenisstraf heeft opgelegd kan de rechter in zijn uitspraak een advies opnemen omtrent het tijdstip waarop de terbeschikkingstelling met verpleging van overheidswege dient aan te vangen."

Dit artikellid is in art. 37b Sr opgenomen bij Wet van 25 juni 1997 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering over de terbeschikkingstelling en de sanctietoepassing ten aanzien van geestelijk gestoorde delinquenten (Stb. 282). In de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel is van verschillende zijden - zowel vanuit de Tweede Kamer als door de (toenmalige) minister van Justitie - benadrukt dat de executiefase een aangelegenheid is en dient te blijven van de uitvoerende macht en niet moet worden overgedragen aan de rechterlijke macht¹¹. Illustratief is dat het amendement van het kamerlid Vos, ertoe strekkende dat aan art. 13, tweede lid, 1e volzin, Sr - *"Indien een veroordeelde tot gevangenisstraf tevens de maatregel van terbeschikkingstelling is opgelegd, wordt op regelmatige tijdstippen beoordeeld of de veroordeelde dient te worden geplaatst in een justitiële inrichting voor verpleging van ter beschikking gestelden"* - zou worden toegevoegd: *"tenzij de rechter in het veroordelend vonnis zelf heeft bevolen wanneer met de terbeschikkingstelling dient te worden aangevangen"* (Kamerstukken II, 1995-1996, 24 256, nr. 11 (zie ook nr. 9)) na stemming is verworpen¹². De toelichting op dit verworpen amendement luidde:

10) RSJ, Advies betreffende concept-Amvb houdende wijziging Reglement verpleging ter beschikking gestelden, nr. CR35/1029116/2005, 31 januari 2005.

11) Handelingen II, 6 juni 1996, TK 90, p. 6010-6015 en 6023-6026.

12) Handelingen II, 19 juni 1996, TK 95, p. 6248.

"De rechter dient primair de bevoegdheid te hebben om aan te geven wanneer met de tenuitvoerlegging van de terbeschikkingstelling dient te worden aangevangen. Het oordeel over de ernst van de misdrijven en aspecten als beveiliging van de samenleving en gerechtigheid komt in eerste instantie aan de rechter toe."

De wetgever heeft deze gedachte dus niet gevolgd.

Paragraaf 2.4 van het voorgestelde toetsingskader bepaalt ondermeer:

"In het geval van een combinatievonnis waarbij de rechter uitdrukkelijk heeft bepaald dat tweederde deel van de gevangenisstraf ten uitvoer moet worden gelegd kan geen verloftraject worden gestart voordat tweederde deel van de gevangenisstraf is verstreken." (.....)

"Bij de tenuitvoerlegging van combinatiegevallen geldt algemeen, dat de vrijheden die tijdens de terbeschikkingstelling worden toegestaan, niet verder gaan dan de vrijheden die zouden zijn toegestaan wanneer alleen een vrijheidsstraf zou zijn opgelegd."

Over de eerste passage merkt de Raad op, dat in overeenstemming met art. 37b, tweede lid, Sr de rechter niet 'bepaalt' maar adviseert en dat bij combinatievonnissen in geval van opname in een tbs-kliniek vóór de V.I.-datum, naast de tbs ook de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf voortduurt. Ten aanzien van de kennelijke bedoeling van beide passages - onderdelen van een ministeriële uitvoeringsregeling - geldt, mede op grond van de hiervoor kort weergegeven wetsgeschiedenis, dat zij in feite het advies van de rechter en/of zijn combinatievonnis als zodanig, tot een executiebeslissing (in het kader van de verlofverlening) maken.

4. Levenslanggestraften

In het voorliggende verloftoetsingskader is voor levenslanggestraften die in een tbs-inrichting worden verpleegd alleen incidenteel verlof op humanitaire gronden mogelijk.

Ook ten aanzien van deze personen is de Raad van mening dat het uit humanitaire overwegingen onjuist is om een perspectief bij het bereiken van behandeldoelen te onthouden. De Raad adviseert de formulering van het huidige verloftoetsingskader op dit punt te handhaven¹³.

¹³⁾ Zie noot 9, p. 5 (2.1 Alleen tot vrijheidsstraf veroordeelden).

5. Termijnen

In het voorliggende verloftoetsingskader zijn de termijnen uit het huidige verloftoetsingskader voor een belangrijk deel vervallen. De inrichtingen krijgen nog wel termijnen opgelegd, maar de Minister c.q. de afdeling Individuele tbs-zaken (ITZ) van de DJI niet meer.

De Raad meent dat de in het huidige verloftoetsingskader opgenomen termijnen noodzakelijk zijn om de met de procedurele afhandeling van de verlofaanvraag gemoeide tijd binnen redelijke grenzen te houden. Voortgang van de behandeling en daarmee uiteindelijk ook de doorstroming in de inrichtingen zijn hiermee gediend.

De Raad adviseert om het huidige verloftoetsingskader op het onderdeel van de termijnen in zijn geheel te handhaven, inclusief de toevoeging dat de ter beschikking gestelde in zijn behandeling geen nadeel mag ondervinden van administratieve tekortkomingen van de kant van de inrichtingen of de Minister c.q. de afdeling ITZ¹⁴.

¹⁴⁾ Idem, p. 4 (1.4 Geldigheidsduur en termijnen).

6. Regeling houdende wijziging geweldsinstructie

In artikel 2a van § 2a, 'Gebruik van geweld ter voorkoming van onttrekking aan het toezicht tijdens begeleid verlof', worden geweldsinstructies beschreven voor inrichtingspersoneel dat toezicht uitoefent bij begeleid verlof om onttrekking van de ter beschikking gestelde te voorkomen.

De Raad verwijst met betrekking tot deze wijziging van art. 2a van de geweldsinstructie naar wat hierover is opgemerkt in zijn advies van 23 februari 2007. De mogelijkheid om geweld te gebruiken en de opdracht tot volgen van de ter beschikking gestelde die zich onttrekt aan de begeleiding door het inrichtingspersoneel zijn gevaarzettend en verminderen de kans op een goede afloop van een eventuele onttrekking. Uit het eerder genoemde onderzoek van het EFP blijkt dat het overgrote deel van de onttrekkingen (64%) niet langer dan drie dagen duurt en dat deze onttrekkers uit eigen beweging terugkeren naar de inrichting of zich anderszins melden¹⁵. Het scheppen van een situatie waarin de ter beschikking gestelde zijn voornemen tot onttrekking alleen kan uitvoeren door geweld te gebruiken heeft zeer waarschijnlijk ook gevolgen voor de afloop van de onttrekking. Er wordt meer spanning in de situatie gebracht en de vrees om verantwoordelijk gesteld te worden voor het toegepaste geweld zal de ter beschikking gestelde ervan weerhouden om zich snel weer te melden.

In de toelichting bij de regeling geweldsinstructie wordt gesteld dat indien het personeelslid of de medewerker dan wel een derde gevaar zou lopen, de toepassing van geweld achterwege moet blijven. In de spanningsvolle ogenblikken van een onttrekking is echter niet in te schatten hoe gewelddadig de onttrekker zal reageren. De overweging uit de toelichting kan daarom niet tot een andere conclusie leiden dan dat van geweld, maar ook van de mogelijkheid daartoe, moet worden afgezien.

¹⁵⁾ Zie noot 3.

