

Wijziging verloftoetsingskader tbs 2009

Advies d.d. 28 januari 2009

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	3
Inleiding	4
Aanleiding en context voor dit advies	4
Conclusies en aanbevelingen	5
Afbakening advies	7
1. Wijziging van het verloftoetsingskader.....	7
2. Combinatievonnissen.....	8
3. Termijnen	9
4. Van rechtswege vervallen van de machtiging.....	9
5. Opschorten uitvoering verlof.....	11
6. Patiënten met een longstay status en een indicatie voor longstay	11
7. Verlof op negatieve gronden.....	11
8. Ongewenst verklaarde vreemdelingen	12

Samenvatting

De huidige herziening van het verloftoetsingskader vindt volgens plan plaats nu het Adviescollege Verloftoetsing Tbs (AVT) is ingesteld. Het voorliggende verloftoetsingskader beoogt vorm te geven aan de nieuwe wijze van verloftoetsing. Dit verloftoetsingskader sluit ook aan bij de behoefte in het veld aan een consistentere indeling.

De Raad vindt dat het verloftoetsingskader helder is opgebouwd en het toepassen van verlof in een aantal aspecten versoepelt. Het geeft een goed overzicht van de verlofmodaliteiten en de regels voor aanvraag, evaluatie en beëindiging van verlof.

Deze herziening brengt naar het oordeel van de Raad op een aantal punten verbetering in het verlofbeleid:

- begeleid verlof, inclusief groepsverlof, is ook voor longstaypatiënten mogelijk gemaakt;
- verlof is nu ook mogelijk voor levenslanggestraften die in een tbs-inrichting verblijven;
- het *verdacht worden* van een strafbaar feit (waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten) is niet langer een voldoende grond voor het van rechtswege vervallen van de verlofmachtiging; hiervoor is nodig dat de ter beschikking gestelde voor een dergelijk feit wordt *vervolgd*. Dit is vanuit rechtspositioneel en behandelooqpunt een goede zaak.

De Raad blijft bij zijn eerder ingenomen standpunten en aanbevelingen, namelijk:

- neem het onderdeel over de termijnen voor zowel de minister c.q. de staatssecretaris van Justitie als de inrichtingen in het toetsingskader van april 2005 integraal op in het herziene toetsingskader;
- voorzie in de mogelijkheid om bij een combinatievonnis (van gevangenisstraf en tbs) een verloftraject te starten zodra dat vanuit behandelooqpunt gewenst en verantwoord is, ongeacht of de V.I.- datum al is verstreken.

De Raad beveelt verder het volgende aan:

- laat de oorspronkelijke verlofmachtiging voortduren totdat de beslissing over een nieuwe machtiging is genomen indien de inrichting vóór het van rechtswege vervallen van de oorspronkelijke machtiging een positieve verlofevaluatie indient en een nieuwe machtiging ontbreekt.
- laat de verlofmachtiging na een jaar vervallen als de inrichting geen verlenging heeft aangevraagd;
- laat de verlofmachtiging in beginsel doorlopen na een overplaatsing waarbij de behandeling met een gunstige prognose wordt voortgezet, tenzij hiertegen inhoudelijk bezwaar bestaat. Bied in dergelijke gunstige gevallen de ontvangende inrichting de mogelijkheid om de verlofuitvoering in de eerste periode na opname op te schorten;
- verduidelijk de betekenis en de implicaties van de kwalificatie 'tbs-gestelde met een indicatie voor de longstay'. Hierbij is vooral de mogelijke betekenis voor verlofmogelijkheden van belang.

Inleiding

De Raad heeft eerder meerdere malen advies uitgebracht over verlofbeleid en verloftoetsing in de tbs¹. Voor zover nodig en wenselijk wordt in dit advies voortgebouwd op en verwezen naar eerdere Raadsadviezen.

Aanleiding en context voor dit advies

Bij de invoering van het huidige verloftoetsingskader tbs is aanpassing van het verlofbeleid aangekondigd². Herziening van het verloftoetsingskader is voorzien na de instelling van het Adviescollege Verloftoetsing Tbs (verder AVT). Met de oprichting van het AVT is gevolg gegeven aan het advies van de commissie Visser om tot een lerende verlofpraktijk te komen³. Het voorliggende conceptverloftoetsingskader (verder: verloftoetsingskader) beoogt vorm te geven aan de nieuwe wijze van verloftoetsing. Het verloftoetsingskader sluit ook aan bij de behoefte in het veld aan een consistentere indeling.

¹ Zie voor een overzicht www.rsj.nl.

² Circulaire Toetsingskader verlof ter beschikking gestelden, 27 juni 2007.

³ Eindrapport Parlementair Onderzoek TBS Vandaag over gisteren en morgen, TK 2005-2006 nr. 30250.

Conclusies en aanbevelingen

Het verloftoetsingskader is helder opgebouwd en dient een soepeler en een stapsgewijze, verantwoorde verloftoepassing. De voorziening om fasen van verlof gemotiveerd over te slaan draagt daaraan in positieve zin bij.

De aanpassing van één van de redenen van het van rechtswege vervallen van de machtiging, namelijk pas bij melding van de beslissing van het Openbaar Ministerie tot vervolging van de ter beschikking gestelde van een strafbaar feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, is zowel vanuit rechtspositioneel oogpunt als vanuit behandelperspectief een positief gegeven.

De modaliteit van begeleid verlof (inclusief groepsverlof) voor longstaypatiënten is een positieve wijziging van het verloftoetsingskader.

De mogelijkheid van verlof voor levenslanggestraften die in een tbs-inrichting verblijven is een positieve wijziging van het verloftoetsingskader.

De status van ‘ter beschikking gestelde met een indicatie voor de longstay’ is onduidelijk.

Maak de betekenis en implicaties van deze indicatie duidelijk, vooral in het licht van de rechtspositie van deze ter beschikking gestelden. Hier gaat het in het bijzonder om de implicaties voor de eventuele verlofmogelijkheden, afgezet tegen de in dit kader omschreven modaliteit van begeleid verlof voor longstaypatiënten.

Vermeld expliciet de mogelijkheid om eerder dan de maximale termijn van de machtiging, na een positieve evaluatie van het lopende verlof, een nieuwe machtiging voor een nieuwe verlofmodaliteit aan te vragen.

Voorzie in de mogelijkheid om in geval van een combinatievonnis een verloftraject aan te vangen zodra dat vanuit behandelooptpunt wenselijk en verantwoord is, ongeacht of de V.I.-datum al is verstreken.

Neem het onderdeel over de termijnen voor zowel de minister c.q. de staatssecretaris als de inrichtingen uit het verloftoetsingskader van april 2005 opnieuw integraal op in het verloftoetsingskader. Dit biedt rechtszekerheid en stroomlijnt het proces rondom de verlofverlening.

Laat bij overplaatsing in het kader van voortzetting van de behandeling en bij een gunstige prognose de verlofmachtiging in beginsel doorlopen, tenzij er inhoudelijke gronden zijn om hiervan af te wijken. Bied in dergelijke gunstige gevallen de ontvangende inrichting de mogelijkheid om de verlofuitvoering in de eerste periode na opname op te schorten. De ontvangende inrichting kan dan zonodig eerst een observatie van de betrokkene uitvoeren.

Laat de oorspronkelijke machtiging voortduren totdat de beslissing over een nieuwe machtiging is genomen indien de inrichting vóór het van rechtswege vervallen van de machtiging een positieve verlofevaluatie indient en een nieuwe machtiging ontbreekt.

De verlofmachtiging vervalt na een jaar als de inrichting geen verlenging heeft aangevraagd. Voeg dit toe aan de procedure voor de evaluatie van verlof.

Het forceren van een doorbraak in een vastgelopen behandeling hoeft niet per se tot een afwijzing van een verlofaanvraag te leiden. Bekeken moet worden welke behandelinhoudelijke motieven ten grondslag liggen aan een dergelijke verlofaanvraag.

Maak voor de helderheid van het verloftoetsingskader onderscheid tussen vereisten en aandachtspunten bij de beschrijving van de procedures.

Geef voor de helderheid van het verloftoetsingskader een toelichting op wat verstaan dient te worden onder ernstige normschendingen. Omschrijf welke de boven- en ondergrens zijn van bedoelde normschendingen.

Afbakening advies

Het verloftoetsingskader bestaat uit een aantal onderdelen.

De Raad adviseert niet over het laatste onderdeel, het format voor verlofaanvragen, als zodanig. De Raad plaatst wel een kanttekening bij het toenemen van de administratieve belasting voor de medewerkers die behandeling en zorg verlenen. Het elk jaar weer (deels of volledig) invullen van het format voor de verlenging van de verlofmachtiging of voor machtiging van een nieuwe verlofmodaliteit vraagt veel tijd en aandacht van behandelaars. Dit gaat ten koste van de tijd voor patiëntcontacten.

1. Wijziging van het verloftoetsingskader

1.1 Waardering van het verloftoetsingskader als geheel

De Raad vindt dat het verloftoetsingskader helder is opgebouwd en het toepassen van verlof in een aantal aspecten versoepelt. Het geeft een goed overzicht van de verlofmodaliteiten en de regels voor aanvraag, evaluatie en beëindiging van verlof. De voorziening om fasen van verlof gemotiveerd over te slaan is een goede zaak. Het verloftoetsingskader maakt een stapsgewijze, verantwoorde opbouw van het verloftraject beter mogelijk dan voorheen.

In aansluiting op deze positieve waardering doet de Raad hierna enkele aanbevelingen voor de formulering.

1.2 Verloftoetsingskader tekstueel

1.2.1 Maximale termijn machtiging

Uitgangspunt is dat een machtiging voor verlof wordt verleend voor de duur van een jaar⁴. De Raad meent dat dit niet hoeft te betekenen dat in alle gevallen dit gehele jaar moet verstrijken voordat er een volgende verlofmodaliteit kan ingaan. Bij een gunstig verloop van de behandeling zou het volgens de Raad mogelijk moeten zijn om tussentijds - dus binnen het jaar - te evalueren en bij een positieve uitkomst een volgende verlofmodaliteit aan te vragen.

De Raad beveelt aan om deze mogelijkheid expliciet op te nemen in het verloftoetsingskader.

1.2.2 Alleen tot vrijheidsstraf veroordeelden

In het geval dat ook levenslanggestraften tot de categorie van 'alleen tot vrijheidsstraf veroordeelden' behoren, waardeert de Raad het dat, conform een eerder advies van de Raad, verlof nu ook mogelijk wordt voor levenslanggestraften die in een tbs-inrichting verblijven⁵.

⁴ Reglement verpleging ter beschikking gestelden, art.53, lid 2.

⁵ RSJ, Advies Verloftoetsingskader tbs, april 2007.

De condities voor het aanvragen van verlof voor alleen tot vrijheidsstraf veroordeelden zijn onduidelijk geformuleerd. De Raad stelt voor om de eerste zin onder de kop "Alleen tot vrijheidsstraf veroordeelden" te herformuleren.

1.2.3 Beschrijving fasering van de behandeling en verloop in het verlof

De betekenis van de tweede zin in de eerste alinea onder kop 2 "Beoordelingskader" is onduidelijk. De Raad vraagt zich af wat er wordt bedoeld met "... de fasering in de behandeling en het verloop in het verlofbeleid als onderdeel van de behandeling...". Deze aspecten zouden in het verloftoetsingskader worden beschreven. De Raad vindt deze beschrijving ook niet terug in het verloftoetsingskader.

De Raad stelt voor om deze passage

- nader toe te lichten en elders in het kader verder uit te werken, of
- weg te laten als zij geen toegevoegde waarde heeft.

1.2.4 Vereisten

Op enkele plaatsen in het verloftoetsingskader worden onder het kopje "Vereisten" aandachtspunten vermeld die niet als zodanig kunnen worden aangemerkt. Dit is het geval bij de opsomming van vereisten onder kop 3.3. "Evaluatie" (laatste twee aandachtspunten) en kop 3.4. "Verlof voor patiënten met een status longstay" (eerste aandachtspunt).

De Raad stelt voor om deze drie punten, zijnde geen vereisten, als aandachtspunten of anderszins aan te duiden.

2. Combinatievonnis

De Raad blijft bij zijn eerder ingenomen standpunt dat het bij een combinatievonnis mogelijk moet zijn om een verloftraject te starten zodra dat vanuit behandelooqpunt gewenst en verantwoord is, ongeacht of de V.I.-datum al is verstreken⁶. Het verlof dient uiteraard aan alle gebruikelijke veiligheidsvereisten te voldoen.

De Raad stelt vast dat in het verloftoetsingskader het verstrijken van de V.I.-datum ten aanzien van personen met een combinatievonnis (vrijheidsstraf en tbs-maatregel) een cesuur voor verlof is. Dit geldt niet ten aanzien van personen met louter een vrijheidsstraf. Dat is naar het oordeel van de Raad inconsistent. De Raad is benieuwd naar de motivering van deze discrepantie.

⁶ Zie voetnoot 5.

3. Termijnen

De meeste termijnen voor de verlofaanvraagprocedure, zowel voor de minister als voor de inrichtingen, zijn in het huidige verloftoetsingskader al vervallen⁷. Alleen de inrichting is gehouden om twee maanden vóór het verlopen van de machtiging de evaluatie in te dienen.

De Raad blijft bij zijn standpunt over het handhaven van de termijnen zoals opgenomen in de versie van het verloftoetsingskader van april 2005⁸.

De Raad beveelt daarom aan om de termijnen uit die versie opnieuw in het verloftoetsingskader op te nemen, met inbegrip van de opmerking 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 staatssecretaris c.q. de administratie. Heropname van de termijnen biedt rechtszekerheid voor de tbs-gestelden en stroomlijnt het proces rondom de verlofverlening.

4. Van rechtswege vervallen van de machtiging

4.1. Strafrechtelijke vervolging

Vanuit rechtspositioneel en behandelingsoogpunt waardeert de Raad de aanpassing van één van de redenen voor het van rechtswege vervallen van de machtiging. De machtiging vervalt pas als het hoofd van de inrichting de melding van het Openbaar Ministerie ontvangt dat de tbs-gestelde zal worden vervolgd als verdachte van een strafbaar feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. In het huidige verloftoetsingskader is verdenking van een dergelijk strafbaar feit een voldoende grond.

4.2. Overplaatsing

Eén van de redenen voor het van rechtswege vervallen van de machtiging is overplaatsing in het kader van voortzetting van de behandeling bij een gunstige prognose. De Raad vindt dat in deze gevallen, waarbij sprake is van een gunstig behandelverloop en voortzetting van een resocialisatietraject, wordt gekozen voor een onevenredig zware procedure, die het toetsen van een nieuw verlofplan door het AVT inhoudt. In deze gevallen heeft een dergelijke, supplementaire toets geen meerwaarde.

De Raad is van mening dat de machtiging *in beginsel* dient door te lopen bij overplaatsing met een gunstig behandelverloop én prognose, *tenzij* er inhoudelijke gronden zijn om dat niet te doen. Alleen in dat laatste geval zijn een nieuw of aangepast verlofplan en een toets van dit verlofplan door het AVT op zijn plaats. In het geval er een toets van het AVT bij overplaatsing geïndiceerd is, dient die toetsing zo mogelijk plaats te vinden voorafgaand aan de feitelijke overplaatsing naar de ontvangende inrichting, opdat de betrokkene in zijn behandeling geen

⁷ Zie voetnoot 2.

⁸ Toetsingskader verlof ter beschikking gestelden, 7 april 2005.

nadelige gevolgen ondervindt van deze extra procedure.

De Raad kan zich voorstellen dat bij een doorlopende machtiging de ontvangende inrichting enige tijd nodig heeft om een goed beeld te krijgen van de tbs-gestelde. De Raad beveelt daarom aan om de ontvangende inrichting de mogelijkheid te bieden om de verlofuitvoering op te schorten in de periode na opname met het oog op observatie.

4.3. Eénjaartermijn

De verlofmachtiging vervalt van rechtswege één jaar na ingang van het verlof. Als de inrichting tijdig verlenging aanvraagt en de staatssecretaris tijdig op de aanvraag beslist, kan een eenmaal verleend verlof gewoon doorlopen.

In de praktijk wordt niet altijd tijdig een nieuwe verlofmachtiging verstrekt. De tbs-gestelde kan dan niet meer met verlof omdat de verlofmachtiging van rechtswege vervalt. Deze situatie raakt de rechtspositie van de tbs-gestelde zeer. Het verlof wordt direct beëindigd en de betrokkene zal veelal naar de inrichting worden teruggehaald. Het gevolg daarvan is dat de resocialisatie en behandeling onderbroken worden, waarmee het behandeltraject vertraging kan oplopen. De rechtsbescherming van de tbs-gestelde is onvoldoende nu een beklag- of beroepsmogelijkheid tegen het in gebreke blijven van de inrichting, het AVT dan wel de staatssecretaris ontbreekt. Naar het oordeel van de Raad wordt de betrokkene hierdoor onevenredig zwaar benadeeld. Het enkel openstellen van beklag of beroep levert echter ook geen verbetering op. Een gegrond verklaard beklag of beroep biedt immers niet de mogelijkheid om klager verlof te verlenen. Daarom is een oplossing in een andere richting aangewezen.

De Raad beveelt aan om de verlofmachtiging na ommekomst van één jaar niet van rechtswege te laten vervallen indien de inrichting een verlengingsaanvraag indient vóór de datum waarop de machtiging van rechtswege zou vervallen. In dat geval zou de verlofmachtiging door moeten blijven lopen totdat de staatssecretaris heeft beslist. Beslist de staatssecretaris positief, dan gaat de nieuwe verlofmachtiging in, terwijl de oude vervalt. Beslist de staatssecretaris negatief, dan vervalt de verlofmachtiging met ingang van de datum van de beslissing.

Indien de inrichting adviseert om geen verder verlof te verlenen, dan kan de lopende verlofmachtiging worden ingetrokken dan wel na ommekomst van één jaar van rechtswege vervallen.

Deze aanvulling in de evaluatieprocedure voor de verlofverlening is in lijn met de stelling dat de tbs-gestelde in zijn behandeling geen nadeel mag ondervinden van administratieve tekortkomingen, noch van de zijde van de inrichtingen, noch van de zijde van de minister c.q. de staatssecretaris.

De Raad beveelt aan om dit punt toe te voegen aan 3.3. “Evaluatie” en wel boven de laatste alinea met als titel “Evaluatie proefverlof”.

5. Opschorten uitvoering verlof

De inrichting schort de uitvoering van het verlof op als de tbs-gestelde zich schuldig maakt aan ernstige normschendingen.

De toelichting in de bijbehorende voetnoot maakt niet duidelijk wat onder ernstige normschendingen verstaan moet worden. De toelichting is voor verschillende interpretaties vatbaar. Bovendien is het begrip *ernstige normschendingen* in de tekst van het verloftoetsingskader opgenomen terwijl de toelichting in de voetnoot over *schending van voorwaarden en normschendingen* gaat. Het is evident dat bedoelde schendingen, al dan niet ernstig, niet limitatief kunnen worden omschreven.

De Raad beveelt aan om in ieder geval consistent te zijn in het gebruik van de begrippen in de tekst en de voetnoot en een toelichting te geven op zowel de boven- als ondergrens van bedoelde (ernstige) normschendingen.

De Raad noemt in verband met de intrekking van de verlofmachtiging als wijze van beëindiging het fenomeen van de collectieve intrekking van machtigingen door de minister c.q. de staatssecretaris (Rvt, art. 53, lid 3). De Raad komt hier later nog schriftelijk op terug.

6. Patiënten met een longstay status en een indicatie voor longstay

De Raad oordeelt positief over de modaliteit van begeleid verlof (inclusief groepsverlof) voor longstaypatiënten.

De Raad vindt de aanduiding “ter beschikking gestelde patiënt met een indicatie voor de longstay” onduidelijk. Wat is de status van een ter beschikking gestelde met deze indicatie? De ‘indicatie longstay’ komt niet in de wet voor. Uit de praktijk is bekend dat tbs-gestelden wel eens langer dan een jaar de indicatie voor longstay hebben. De Raad adviseert de betekenis en implicaties van deze indicatie te verduidelijken, in het bijzonder in het licht van de rechtspositie van deze tbs-gestelden. In dit advies gaat het vooral om de implicaties voor de eventuele verlofmogelijkheden voor de groep met longstay-indicatie, afgezet tegen de in dit kader omschreven modaliteit van begeleid verlof voor longstaypatiënten.

7. Verlof op negatieve gronden

Een aanvraag voor verlof om de behandeling uit een impasse te halen wordt geweigerd omdat een dergelijke motivering wordt gezien als een negatieve grond voor verlof. De Raad is het hier niet mee eens. Het vlot trekken van de behandeling vormt naar het oordeel van de Raad niet bij voorbaat een negatieve grond voor verlof. De beoordeling van genoemde behandelinhoudelijke motivering in termen van negatieve gronden is een onnodige beperking van de behandelmogelijkheden. Succes van een behandeling is gebaseerd op motivatie (lijdensdruk) en daarom kan het verlof wel degelijk gebruikt worden om iemand (verder) te motiveren aan de

behandeling mee te werken. Het kan juist zinvol zijn om verlof in te zetten om op een positieve en constructieve manier behandeldoelen te bereiken, als dat op andere manieren niet is gelukt. Te denken valt aan gehospitaliseerden die door de confrontatie met de buitenwereld de waarde van de vrijheid weer ontdekken. De Raad is van mening dat verlof alleen dan dient te worden verleend als het verantwoord is (bescherming van de samenleving) en als het in het belang is van de tbs-gestelde.

8. Ongewenst verklaarde vreemdelingen

De Raad heeft zich wegens de korte adviestermijn niet kunnen verdiepen in de (on)mogelijkheid en (on)wenselijkheid van verlofverlening aan ongewenst verklaarde vreemdelingen in de tbs.