



Aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
Postbus 20301
2500 GC Den Haag

Afdeling : advisering
Betreft : aanbieding advies
Contactpersoon : mr.dr.s. M. Kuijs / mr.dr.s. Y. van der Kruit
Doorkiesnummer : 06-52872145
E-mail : m.a.t.kuijs@minvenj.nl
Datum : 10 augustus 2016
Ons kenmerk : RSJ/101/2783/16/MK/TvV
Uw kenmerk : 757302
Onderwerp : Advies conceptwijziging Verlofregeling tbs

Geachte heer Dijkhoff,

Hierbij ontvangt u het gevraagde advies van de Afdeling advisering van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) over de conceptwijziging van de Verlofregeling tbs.

De Afdeling advisering van de RSJ (hierna: Afdeling advisering) adviseert tegelijk met het onderhavige advies over het conceptbeleidskader Langdurige Forensisch Psychiatrische Zorg (LFPZ). Een van de voorgestelde wijzigingen in de Verlofregeling tbs biedt een wettelijke basis voor de voorgestelde wijzigingen in het conceptbeleidskader LFPZ. Op een aantal plekken in dit advies zal voor een uitgebreidere toelichting verwezen worden naar het advies over het conceptbeleidskader LFPZ.¹

Hierna volgt eerst een beknopte samenvatting van het advies. Vervolgens wordt in de eerste paragraaf ingegaan op de aanleiding voor de voorgestelde wijziging van de Verlofregeling tbs. In §2 wordt per artikel aangegeven welke wijziging wordt voorgesteld. In de §3 volgt artikelsgewijs de inhoudelijke reactie.

Samenvatting

De Afdeling advisering is positief over de voorgestelde wijziging van artikel 12 van de Verlofregeling tbs, waarmee onbegeleid verlof voor LFPZ-patiënten wordt toegestaan. Met het oog op het behouden van perspectief en het bevorderen van uitstroom wordt geadviseerd de beperking te schrappen dat een machtiging voor onbegeleid verlof slechts eenmaal kan worden afgegeven. Zo wordt ook voor LFPZ-patiënten (net als voor reguliere terbeschikkinggestelden) het meermaals verlenen van een machtiging voor onbegeleid verlof mogelijk. De Afdeling advisering is van mening dat de maatregel 'één jaar geen verlof', zoals vastgelegd in artikel 17 van de Verlofregeling tbs, géén meerwaarde heeft ten opzichte van de verlofprocedure en adviseert daarom de maatregel te laten vervallen. Indien de maatregel desondanks wordt gehandhaafd, is de voorgestelde wijziging van lid 1 een kleine vooruitgang aangezien de maatregel naar verwachting minder vaak zal worden toegepast, waarmee een disproportionele uitwerking kan worden voorkomen. De Afdeling advisering beveelt de staatssecretaris aan in artikel 17 op te nemen dat de maatregel 'één

¹ Advies 'Conceptwijziging Beleidskader Langdurige Forensisch Psychiatrische Zorg (LFPZ)', RSJ, 10 augustus 2016.

jaar geen verlof' vervalt indien het OM niet binnen een bepaalde termijn (voorstel: twee maanden) een beslissing neemt over de afhandeling van een strafzaak. Daarnaast wordt aanbevolen de hardheidsclausule in artikel 17 op alle categorieën van ongeoorloofde afwezigheid van toepassing te laten zijn, ongeacht het verlofstadium waarin de terbeschikkinggestelde zich bevindt. De Afdeling advisering beveelt de staatssecretaris verder aan met de fpc's in gesprek te gaan over de relevante criteria en de weging daarvan bij het indienen van een gemotiveerde aanvraag op grond van zwaarwegende persoonlijke omstandigheden.

1. Aanleiding

Zoals is aangegeven in de adviesaanvraag, vloeit de voorgestelde wijziging voort uit de aanbevelingen van de Taskforce behandelduur tbs (hierna: taskforce), die gericht zijn op het verkorten van de behandelduur in de tbs. De aanbevelingen van de taskforce ten aanzien van de volgende twee onderwerpen vormden aanleiding voor de aanpassing van de Verlofregeling tbs:

- a. Ten eerste de aanbeveling om ter verbetering van de uitstroom uit de longstay onbegeleid verlof voor terbeschikkinggestelden met een longstaystatus mogelijk te maken. Indien kan worden aangetoond dat de longstaypatiënt een verlofplan met daarin ook onbegeleid verlof succesvol kan doorlopen, zal dit naar verwachting van de taskforce de overgang naar een vervolgvoorziening, met name de ggz, gemakkelijker maken.²

In lijn met het advies d.d. 10 augustus 2016 van de Afdeling advisering van de RSJ over het conceptbeleidskader Langdurige Forensisch Psychiatrische Zorg (LFPZ), zal hierna de term LFPZ in plaats van longstay gebruikt worden.

- b. Ten tweede de aanbevelingen van de taskforce met betrekking tot de maatregel 'één jaar geen verlof'. Hierover beval de taskforce aan de maatregel alleen toe te passen als het openbaar ministerie daadwerkelijk overgaat tot vervolging naar aanleiding van een verdenking van een delict waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten en de maatregel niet toe te passen bij een sepot of transactievoorstel. Daarnaast beval de taskforce de staatssecretaris aan vaker gebruik te maken van zijn bevoegdheid om de hardheidsclausule toe te passen in het geval van ongeoorloofde afwezigheid. Indien forensisch psychiatrische centra (fpc's) aannemelijk kunnen maken dat er sprake is van 'zwaarwegende persoonlijke omstandigheden' (artikel 17 leden 3 en 4) kan de staatssecretaris terbeschikkinggestelden met onbegeleid verlof, transmuraal verlof en proefverlof uitzonderen van de maatregel 'één jaar geen verlof'. Tot slot benadrukte de taskforce het belang van snelle afhandeling van aangiftes door de officier van justitie om de gevolgen voor het behandeltraject van de terbeschikkinggestelde te beperken.³

In zijn reactie op het rapport van de taskforce heeft de (toenmalige) staatssecretaris op 12 januari 2015 toegezegd onbegeleid verlof voor LFPZ-patiënten met het oog op het vergemakkelijken van de overgang naar een vervolgvoorziening onder bepaalde voorwaarden toe te staan en hiertoe het verlofbeleid aan te passen. Daarnaast deed hij de toezegging de toepassing van de maatregel 'één jaar geen verlof' te versoepelen. Ook zegde hij toe "nog ruimhartiger" de hardheidsclausule toe te passen "indien het fpc aannemelijk kan maken dat zwaarwegende persoonlijke omstandigheden zich tegen de maatregel verzetten".⁴ In het forensische veld bestaat veel kritiek op de maatregel 'één jaar geen verlof' omdat in sommige gevallen de toepassing van de maatregel buitenproportioneel is, bijvoorbeeld bij een relatief klein delict als een winkeldiefstal.⁵ Uit een evaluatie uit 2014 van de aangifteplicht in de tbs door onderzoeksbureau Significant blijkt dat de toepassing van de maatregel 'één jaar geen verlof' in gevallen waarin er sprake is van een strafbaar feit niet goed werkbaar is. Het vaststellen of een feit gepleegd is, kan praktische problemen opleveren wanneer het openbaar ministerie een zaak zelf afdoet of seponeert.⁶

² Taskforce Behandelduur tbs, Bevindingen en aanbevelingen, 22 december 2014, p. 23-24.

³ Taskforce Behandelduur tbs, Bevindingen en aanbevelingen, 22 december 2014, p. 23.

⁴ Brief aan de Tweede Kamer d.d. 12 januari 2015 (TK 2014-2015, 29 452, nr. 187).

⁵ Taskforce Behandelduur tbs, Bevindingen en aanbevelingen, 22 december 2014, p.23.

⁶ Aangifteplicht in de tbs. Procesevaluatie van de handleiding, Walberg, Reitsma en Jongebreur, onderzoeksbureau Significant, 14 oktober 2014, managementsamenvatting.

2. De inhoud van de wijzigingen

De voorgestelde wijziging betreft artikelen 1, 12 en 17 van de Verlofregeling tbs. Daarnaast wordt het moment van inwerkingtreding van de regeling in de conceptwijziging bepaald. Hierna wordt per artikel kort aangegeven wat de wijzigingen zijn.

Artikel 1

Aan artikel 1 worden twee nieuwe begrippen, namelijk 'vervolgvoorziening' en 'uitstroomplan', toegevoegd die voortvloeien uit de wijziging van de artikelen 12 en 17.

Artikel 12

Met de wijziging van artikel 12 wordt onbegeleid verlof voor LFPZ-patiënten mogelijk gemaakt. De machtiging kan eenmaal worden verleend voor de duur van een jaar en uitsluitend aan LFPZ-patiënten met een laag beveiligingsniveau. De noodzaak van het onbegeleide verlof moet blijken uit een uitstroomplan.

Artikel 17

In het gewijzigde artikel 17 van de Verlofregeling tbs worden twee zaken geregeld:

- a. de toepassing van de maatregel 'één jaar geen verlof' bij verdenking van het plegen van een strafbaar feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten (lid 1) en
- b. de toepassing van de maatregel 'één jaar geen verlof' bij ongeoorloofde afwezigheid (leden 2 t/m 5).

De voorgestelde wijziging van artikel 17 betreft met name de toepassing van de maatregel 'één jaar geen verlof' bij verdenking van het plegen van een strafbaar feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten; dit onderwerp wordt nu apart in een nieuw lid 1 geregeld. De overige leden blijven inhoudelijk ongewijzigd.

Ten opzichte van het huidige artikel 17, zijn in het nieuwe lid 1 als voorwaarden voor toepassing van de maatregel toegevoegd dat de terbeschikkinggestelde door het openbaar ministerie (OM) moet zijn aangemerkt als verdachte en wegens het strafbare feit moet worden vervolgd. Zoals uit de toelichting bij de voorgestelde wijziging blijkt, wordt met de aanpassing van artikel 17 beoogd de maatregel 'één jaar geen verlof' niet langer van toepassing te laten zijn in het geval het OM besluit de strafzaak te seponeren of deze eindigt door middel van een transactie of een strafbeschikking. De maatregel geldt ook niet wanneer betrokkene binnen het jaar wordt vrijgesproken. De ingangsdatum van de maatregel 'één jaar geen verlof' is, zo blijkt uit de toelichting, het moment waarop het strafbare feit heeft plaatsgevonden.

Moment van inwerkingtreding van de regeling

In de voorgestelde wijziging is opgenomen dat de regeling in werking treedt met ingang van de tweede dag na dagtekening van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst.

3. Artikelsgewijze reactie Afdeling advisering van de RSJ

3.1 Artikel 12: verlofverlening aan terbeschikkinggestelden met een LFPZ-status

Artikel 12 van de Verlofregeling tbs is onderdeel van hoofdstuk 4 van de regeling dat als onderwerp 'Verlof in geval van longstay' heeft. Allereerst wijst de Afdeling advisering erop dat in de conceptwijziging van het Beleidskader LFPZ wordt aangegeven dat "vanaf nu de term langdurige forensisch psychiatrische zorg (LFPZ) gehanteerd [zal] worden".⁷ De Afdeling advisering beveelt aan de nieuwe naamgeving, die zij onderschrijft⁸, consequent door te voeren. Dit betekent dat het onderwerp van hoofdstuk 4 van de Verlofregeling hierop zal moeten worden aangepast.

De belangrijkste wijziging in artikel 12 betreft het nieuwe vijfde lid waarin is bepaald dat het hoofd van een forensisch psychiatrisch centrum voor een terbeschikkinggestelde voor wie een laag beveiligingsniveau is vastgesteld, eenmaal een machtiging onbegeleid verlof kan aanvragen indien bedoeld verlof noodzakelijk is voor de plaatsing in een vervolgvvoorziening. De Afdeling advisering verwelkomt de mogelijkheid om onbegeleid verlof toe te kennen aan LFPZ-patiënten. Het toekennen van deze vorm

⁷ Conceptbeleidskader Langdurige Forensisch Psychiatrische Zorg, DJI, april 2016, p.8.

⁸ Zie Advies 'Conceptwijziging Beleidskader Langdurige Forensisch Psychiatrische Zorg', RSJ, 10 augustus 2016.

van verlof, vanzelfsprekend in combinatie met adequate risicotaxatie en adequaat risicomangement, kan bijdragen aan het bevorderen van uitstroom uit de LFPZ-voorziening naar een behandelafdeling van een fpc, een lichtere vorm van forensische zorg en met name de reguliere ggz en de verstandelijk gehandicaptenzorg. De Afdeling advisering heeft bezwaren tegen de beperking dat de machtiging verlof slechts eenmaal kan worden verleend voor de duur van maximaal een jaar. Hiermee wordt afgeweken van het beleid voor reguliere terbeschikkinggestelden⁹ voor wie geldt dat een verlofmachtiging bij een positieve evaluatie na de duur van een jaar opnieuw wordt verleend.¹⁰ Een inhoudelijke onderbouwing (anders dan "gelet op de aard van het verlof") voor het eenmaal verlenen van een machtiging ontbreekt in de toelichting. Net als bij de reguliere tbs-behandeling zouden beslissingen over verlofmachtigingen van LFPZ-patiënten gebaseerd moeten zijn op behandelinhoudelijke en patiëntgerelateerde factoren; een verlenging van een machtiging voor onbegeleid verlof zou niet bij voorbaat moeten worden uitgesloten. Behandelaren, het Adviescollege verloftoetsing tbs (Avt) en de Landelijke Adviescommissie Plaatsing Longstay Forensische Zorg (LAP) zijn toegerust om per casus adequaat te adviseren over verlof, waarbij de veiligheid van de maatschappij het belangrijkste aspect van hun afweging vormt. Met het oog op het behouden van perspectief en het bevorderen van uitstroom beveelt de Afdeling advisering aan ook voor LFPZ-patiënten het meermaals verlenen van een machtiging voor onbegeleid verlof mogelijk te maken.

In het nieuwe lid 6 is geregeld dat een aanvraag voor onbegeleid verlof gepaard gaat met een uitstroombplan waarin de noodzaak van het verlof gemotiveerd wordt toegelicht. In haar advies over het conceptbeleidskader LFPZ beveelt de Afdeling advisering aan niet bij voorbaat patiënten die nog geen uitstroombplan hebben uit te sluiten van onbegeleid verlof, maar per individu te beoordelen of onbegeleid verlof een volgende stap in het behandelplan kan zijn. Voor een uitgebreidere toelichting wordt verwezen naar dit advies.

In lid 3 van artikel 12 wordt de verwijzing naar artikel 8 over de machtiging begeleid verlof vervangen door een verwijzing naar artikel 2 lid 3 en 4. Het is de Afdeling advisering niet duidelijk waarom de verwijzing naar artikel 8 vervalst en wat hiervan de consequenties zijn. In de artikelsgewijze toelichting ontbreekt een toelichting op de wijziging van lid 3 van artikel 12. De Afdeling advisering beveelt aan alsnog toe te lichten wat de reden voor deze wijziging is.

3.2. Artikel 17: maatregel 'één jaar geen verlof'

In artikel 17 van de Verlofregeling tbs is bepaald dat aan terbeschikkinggestelden (of anderszins verpleegden) die tijdens hun verlof ongeoorloofd afwezig zijn of een strafbaar feit hebben gepleegd waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, gedurende tenminste één jaar geen nieuwe verlofmachtiging wordt verleend. Het doel van de bepaling is het vergroten van de maatschappelijke veiligheid.¹¹ Deze bepaling wordt vaak aangeduid als de maatregel 'één jaar geen verlof' en ook wel het 'Teevenjaar' genoemd, naar de (voormalige) staatssecretaris die deze maatregel per 2011 heeft ingevoerd. De maatregel is sinds de inwerkingtreding (periode 2011 t/m 2015) in totaal 116 keer toegepast, in de meeste gevallen (83) in het kader van ongeoorloofde afwezigheid.¹²

De RSJ heeft zich in zijn advies van 3 december 2010 kritisch uitgelaten over de voorgenomen invoering van artikel 17 en betwijfelde met name of de voorgestelde maatregel daadwerkelijk bijdraagt aan een verdere verbetering van de veiligheid. Hierbij werd gewezen op het feit dat verlofverlening met de nodige waarborgen is omkleed en het bijzonder lage aantal onttrekkingen in relatie tot het totale aantal verlofbewegingen. Daarnaast wees de RSJ op de negatieve beeldvorming rondom de tbs-maatregel die door invoering van de maatregel 'één jaar geen verlof' verder wordt versterkt en op de disproportionele gevolgen die de toepassing van de maatregel kan hebben voor de individuele behandeling van terbeschikkinggestelden. In het advies pleitte de RSJ voor het creëren van een uitzonderingsmogelijkheid voor alle terbeschikkinggestelden op wie de maatregel wordt toegepast op grond van een bijzondere situatie of relevante ontwikkelingen.

9 Hiermee wordt bedoeld terbeschikkinggestelden zonder een LFPZ-status.

10 Verloftoetsingskader tbs, 2009.

11 Verlofregeling tbs van 24 december 2010, Staatscourant 2010 nr. 21597, 31 december 2010, artikelsgewijze toelichting.

12 Brief aan de Tweede Kamer 'Ongeoorloofde afwezigheid tbs 2015' d.d. 1 juni 2016 (TK 2015-2016, 29 452, nr. 200).

De kritiek van de RSJ is ruim vijf jaar na de inwerkingtreding van de maatregel onverminderd van toepassing. De vraag naar de effectiviteit van de regeling blijft actueel. Recentelijk concludeerde de staatssecretaris in zijn brief 'Ongeoorloofde afwezigheid tbs 2015' van 1 juni 2016 aan de Tweede Kamer dat sinds de invoering van de maatregel 'één jaar geen verlof' in 2011 het aantal ongeoorloofde afwezigheden ongeveer gelijk is gebleven aan de aantallen in de jaren ervoor. Hoewel het lastig vast te stellen is wat het aandeel van de maatregel hierin is geweest, roept dit de vraag op in hoeverre dit het vertragende effect op de behandeling en de bureaucratische en financiële lasten die de maatregel voor fpc's meebrengt, rechtvaardigt. In de verlofprocedure zijn optimale waarborgen voor de veiligheid ingebouwd. Indien er sprake is van een onttrekking of een verdenking van een strafbaar feit, zijn de fpc's en het Avt op basis van hun professionaliteit uitstekend in staat om ten aanzien van een individueel geval met behulp van wetenschappelijk onderbouwde risicotaxatie-instrumenten te beoordelen of een verlofmachtiging moet worden ingetrokken en zo ja op welke termijn het verantwoord is een nieuwe verlofmachtiging aan te vragen. Het ministerie beslist vervolgens op grond van een gemotiveerde aanvraag van het fpc voorzien van een advies van het Avt.

Gezien het voorgaande is de Afdeling advisering van mening dat de maatregel 'één jaar geen verlof', nog los van de praktische uitvoerbaarheid bij verdenking van het plegen van een strafbaar feit (waarover hierna meer), géén meerwaarde heeft ten opzichte van de verlofprocedure en adviseert daarom de maatregel te laten vervallen.

De voorgestelde wijziging bij toepassing van de maatregel bij verdenking van een strafbaar feit

Indien de maatregel 'één jaar geen verlof' ondanks het gebrek aan meerwaarde ten opzichte van de verlofprocedure wordt gehandhaafd, is de Afdeling advisering van mening dat de voorgestelde wijziging van lid 1 een, weliswaar kleine, vooruitgang is. De voorgestelde wijziging houdt een versoepeling van de maatregel in voor wat betreft de toepassing bij verdenking van het plegen van een strafbaar feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. De maatregel zal daardoor naar verwachting minder vaak¹³ worden toegepast in het geval de terbeschikkinggestelde wordt aangemerkt als verdachte van een strafbaar feit, nu in het nieuwe lid 1 van artikel 17 als voorwaarde is gesteld dat betrokkene wegens dit feit wordt vervolgd en de maatregel niet wordt toegepast bij een transactie, strafbeschikking of sepot van het OM en bij vrijspraak. Dit voorkomt naar verwachting disproportionele uitwerking van de maatregel met onnodige en dus ongewenste gevolgen voor de voortgang van de behandeling. Als een terbeschikkinggestelde een in het kader van een transactie opgelegde boete voor bijvoorbeeld een winkeldiefstal heeft betaald, wordt hij niet langer automatisch dubbel gestraft door het verliezen van zijn verlofmachtiging.¹⁴ Het is vervolgens aan de behandelende kliniek te beoordelen wat de eventuele consequenties voor de behandeling, en specifiek het verloftraject, zijn.

De praktische uitvoerbaarheid van het nieuwe lid 1 en daarmee samenhangend de vraag naar de effectiviteit van de voorgestelde wijziging vormen een aandachtspunt. Het is de vraag hoe snel het OM, dat kampt met een hoge werkdruk en vele prioriteiten, kan beslissen over de afhandeling van een strafzaak. Hetzelfde geldt voor de uitspraak van de rechter. Uit het rapport 'Aangifteplicht in de tbs' uit 2014 van onderzoeksbureau Significant blijkt dat de periode tussen strafbaar feit en afhandeling van de zaak door het OM al snel enkele maanden beslaat.¹⁵ Dit leidt ertoe dat het grootste deel van het jaar al voorbij is op het moment dat wordt besloten de maatregel 'één jaar geen verlof' niet (langer) toe te passen. Anders geformuleerd is het maar de vraag in hoeverre de terbeschikkinggestelde in de praktijk daadwerkelijk kan profiteren van de voorgestelde wijziging en dus in hoeverre met de wijziging het beoogde doel wordt bereikt. In reactie op het rapport van Significant gaf de (toenmalige) staatssecretaris aan dat hij met het OM heeft afgesproken dat "het OM voortaan waar mogelijk binnen een maand en uiterlijk binnen zes maanden na ontvangst van het proces-verbaal van de politie een beslissing

¹³ De toepassing van de maatregel na (verdenking van) een strafbaar feit verschilt per jaar. In de periode 2011 t/m 2015 is de maatregel in totaal 34 keer toegepast na (verdenking van) een strafbaar feit. In 2015 gebeurde dit het vaakst: 12 keer. Zie brief 'Ongeoorloofde afwezigheid tbs 2015' d.d. 1 juni 2016 aan de Tweede Kamer (TK 2015-2016, 29 452, nr. 200).

¹⁴ Zie rapportage Taskforce Behandelduur tbs, Bevindingen en aanbevelingen, 22 december 2014, p.23.

¹⁵ Aangifteplicht in de tbs. Procevaluatie van de handleiding, Walberg, Reitsma en Jongebreur, onderzoeksbureau Significant, 14 oktober 2014, managementsamenvatting.

neemt over het al dan niet vervolgen van een tbs-gestelde tegen wie aangifte is gedaan van een vh-waardig feit".¹⁶ De Afdeling advisering beveelt de staatssecretaris aan in artikel 17 op te nemen dat de maatregel 'één jaar geen verlof' vervalt indien het OM niet binnen afzienbare termijn, de Afdeling advisering stelt voor twee maanden, een beslissing neemt. Indien het OM na twee maanden nog geen beslissing heeft genomen, zijn er geen consequenties voor het verlof, tenzij de behandelende kliniek anders oordeelt. Door het opnemen van een termijn waarbinnen er een beslissing van het OM bekend moet zijn, wordt voorkomen dat de voorgestelde wijziging in de praktijk een lege huls blijkt.

De hardheidsclausule bij ongeoorloofde afwezigheid

Helaas betreft de wijziging van artikel 17 uitsluitend het toepassen van de maatregel 'één jaar geen verlof' bij verdenking van het plegen van een strafbaar feit. De regeling blijft hetzelfde voor wat betreft de toepassing bij ongeoorloofde afwezigheid. Dit laatste betreurt de Afdeling advisering zeer. In de leden 3 en 4 van het huidige artikel 17 is bepaald dat bij ongeoorloofde afwezigheid van terbeschikkinggestelden die in een gevorderd stadium¹⁷ van hun verloftraject zijn, gedurende één jaar geen nieuwe verlofmachtiging wordt verleend "tenzij zwaarwegende persoonlijke omstandigheden zich hiertegen verzetten". De taskforce beval de staatssecretaris aan vaker gebruik te maken van zijn bevoegdheid de hardheidsclausule toe te passen in het geval van ongeoorloofde afwezigheid. In zijn brief van 12 januari 2015 zegde de staatssecretaris toe deze aanbeveling van de taskforce over te nemen. Uit het rapportage van de taskforce d.d. 22 december 2014 blijkt dat fpc's sinds de invoering van de maatregel slechts een enkele keer een beroep hebben gedaan op de hardheidsclausule, maar dat de verzoeken niet zijn toegewezen. In 2014 hebben klinieken tijdens het jaarlijks overleg van de RSJ met behandeldirecteuren van fpc's¹⁸ aangegeven dat hen niet duidelijk is welke informatie zij bij de staatssecretaris moeten aandragen om een beroep te kunnen doen op zijn bevoegdheid om de hardheidsclausule toe te passen. DJI zegde toe de klinieken hierover te informeren. Een jaar later bleek in eenzelfde overleg¹⁹ dat klinieken nog geen zaken hadden aangedragen ondanks de afspraak dat zij dat vaker zouden doen en deed DJI de oproep om dit alsnog te doen. Uit navraag bij DJI²⁰ blijkt dat dit tot op heden niet is gebeurd en dat het laatste beroep op de hardheidsclausule van een kliniek dateert uit 2013. De Afdeling advisering beveelt de staatssecretaris daarom aan om met de fpc's in gesprek te gaan over de relevante criteria en de weging daarvan bij het indienen van een gemotiveerde aanvraag op grond van zwaarwegende persoonlijke omstandigheden. Om te voorkomen dat de hardheidsclausule een dode letter in de regeling wordt, is het van belang dat deze aanbeveling op korte termijn wordt opgepakt en dat actief bekendheid wordt gegeven aan de uitzonderingsmogelijkheid en de voorwaarden die hierbij worden gesteld.

Het is positief dat de staatssecretaris heeft aangekondigd ruimhartiger met zijn bevoegdheid om de hardheidsclausule toe te passen om te willen gaan, zij het dat niet alle terbeschikkinggestelden die ongeoorloofd afwezig zijn een beroep op de hardheidsclausule kunnen doen. De Afdeling advisering beveelt daarom met klem aan de hardheidsclausule op alle categorieën van ongeoorloofde afwezigheid van toepassing te laten zijn, dus ook bij begeleid verlof en onbegeleid verlof zonder overnachtingen. Ook in een minder vergevorderd stadium van de behandeling kan er immers sprake zijn van bijzondere omstandigheden en kan de vertraging in de behandeling onwenselijk en onnodig zijn. Voorts wordt aanbevolen tevens een hardheidsclausule op te nemen in het geval er sprake is van het plegen van een strafbaar feit. Ook in deze situatie kan er sprake zijn van (uitzonderlijke) omstandigheden waarbij veroordeling voor een strafbaar feit niet per definitie directe gevolgen hoeft te hebben voor de verlofverlening. Concreet beveelt de Afdeling advisering aan om net als in de nieuwe leden 4 en 5 ook een hardheidsclausule op te nemen in de nieuwe leden 1, 2 en 3 van artikel 17 (of te kiezen voor een apart lid dat een hardheidsclausule op de leden 1 t/m 5 van toepassing verklaart).

16 Brief aan de Tweede Kamer d.d. 16 december 2014 (TK 2014-2015, 29 452, nr. 184).

17 Onbegeleid verlof (met overnachtingen), transmuraal verlof en proefverlof.

18 Periodiek overleg tussen de (voormalige) sectie tbs van de RSJ, (voornamelijk) behandeldirecteuren van fpc's en fpk's en DForZo d.d. 16 juni 2014.

19 Periodiek overleg tussen de (voormalige) sectie tbs van de RSJ, (voornamelijk) behandeldirecteuren van fpc's en fpk's en DForZo d.d. 15 juni 2015.

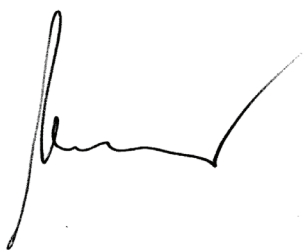
20 Medio juli 2016.

3.3 Moment van inwerkingtreding van de regeling / overgangsrecht

De conceptwijziging voorziet niet in een overgangsregeling. Gezien het feit dat de toezeggingen van de staatssecretaris al op 12 januari 2015 zijn gedaan en de Verlofregeling tbs hier tot op heden niet op is aanpast, is een dergelijke regeling op zijn plaats. Als de maatregel 'één jaar geen verlof' wordt gehandhaafd, beveelt de Afdeling advisering aan om de gewijzigde maatregel op het moment van ingang van de regeling op alle terbeschikkinggestelden die op dat moment in hun 'wachtjaar' zitten van toepassing te laten zijn. Uitgaande van de cijfers van de afgelopen jaren hoeft slechts voor een beperkt aantal terbeschikkinggestelden²¹ te worden nagegaan of de gewijzigde Verlofregeling tbs consequenties heeft voor hun situatie.

Hoogachtend,

namens de Afdeling advisering van de
Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming,



mr. L.A.J.M. de Wit, voorzitter

²¹ De toepassing van de maatregel verschilt per jaar. In de periode 2011 t/m 2015 is de maatregel in totaal 34 keer toegepast na (verdenking van) een strafbaar feit. In 2015 gebeurde dit het vaakst: 12 keer. Zie brief 'Ongeoorloofde afwezigheid tbs 2015' d.d. 1 juni 2016 aan de Tweede Kamer (TK 2015-2016, 29 452, nr. 200).