



Raad voor  
Strafrechtstoepassing  
en Jeugdbescherming

Aan de minister voor Rechtsbescherming  
De heer S. Dekker  
Ministerie van Justitie en Veiligheid  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag

|           |                                                              |                     |
|-----------|--------------------------------------------------------------|---------------------|
| Datum     | 10 juni 2021                                                 | Uw kenmerk 3240476  |
| E-mail    | advies@rsj.nl                                                | Ons kenmerk 3300502 |
| Onderwerp | Advies ministeriële regelingen i.v.m. maatregelen Michael P. |                     |

Geachte heer Dekker,

Bij brief van 19 april 2021 heeft u de RSJ verzocht een advies uit te brengen over een concept van een wijziging van enkele ministeriële regelingen in verband met de maatregelen die zijn genomen na de onderzoeken naar het detentieverloop van Michael P. De Afdeling advisering van de RSJ (hierna: de RSJ) voldoet met dit briefadvies graag aan uw verzoek.

### 1. Inleiding

De adviesaanvraag betreft een wijziging van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden (Rspog), de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting (Rtvi) en de Regeling forensische zorg (Rfz). Volgens de toelichting bij de conceptregelingen zijn de wijzigingen die nu worden vastgelegd in de ministeriële regelingen, in de praktijk al doorgevoerd. Met de maatregelen wordt onder andere beoogd beter zicht te krijgen op de risico's bij een uitplaatsing vanuit een penitentiaire inrichting naar een instelling voor het verlenen van forensische zorg, deze risico's zwaarder te laten meetellen en de waarborgen te verbeteren bij het toekennen van re-integratieverlof aan gedetineerden die zijn veroordeeld voor ernstige gewelds- en zedenmisdrijven.<sup>1</sup> Hierna geeft de RSJ een reactie op de voorgestelde wijzigingen. Deze is beperkt tot de voorgenomen wijziging van de Rtvi.

---

<sup>1</sup> Brief voortgang forensische zorg, 3 december 2020, *Kamerstukken II 2020/21*, 33628, nr. 78.

## 2. Wijzigingen Rtvi

### *Directeur PI eindverantwoordelijk voor uitplaatsing en externe vrijheden*

Gedetineerden die in een penitentiaire inrichting (PI) verblijven en forensische zorg nodig hebben kunnen overgebracht worden naar een instelling voor de verlening van deze zorg.<sup>2</sup> In de voorliggende regeling is de directeur van de PI eindverantwoordelijk voor een uitplaatsing op basis van zowel artikel 15, vijfde lid Pbw als artikel 43, derde lid Pbw en voor het verlenen van verlof in het kader van deze uitplaatsingen. Re-integratieverlof kan alleen nog verleend worden bij een uitplaatsing op grond van artikel 43, derde lid Penitentiaire beginselenwet (Pbw), in het kader van behandeling en re-integratie van de gedetineerde, aan het einde van diens detentie.<sup>3</sup> Een plaatsings- en vrijhedencommissie adviseert de directeur over een voorgenomen uitplaatsing en het verlenen van verlof. Bij de beslissing over verlening van re-integratieverlof aan een gedetineerde die veroordeeld is voor ernstige gewelds- en zedenmisdrijven worden extra voorwaarden gesteld. De directeur beslist altijd op basis van een advies van de selectiefunctionaris van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Ook betreft hij een delictanalyse en risicotaxatie bij zijn beslissing. Indien de reclassering adviseert bijzondere voorwaarden te verbinden aan het re-integratieverlof, is de directeur gehouden deze over te nemen.

De RSJ gaat er van uit dat de directeur van de PI deze eindverantwoordelijkheid alleen kan dragen indien hij beschikt over:

- voldoende gekwalificeerd personeel, waaronder gedragsdeskundigen;
- de benodigde middelen<sup>4</sup> en
- een goede communicatielijn naar de instelling voor forensische zorg.

De RSJ wil hier nadrukkelijk aandacht vragen voor mogelijke ongewenste neveneffecten van de regeling. In de praktijk kan bij de beslissing over uitplaatsing het veiligheidsbelang gedurende de detentieperiode te veel overheersen. Gedetineerden worden dan niet uitgeplaatst, waardoor geen of minder goede forensische zorg kan worden geleverd terwijl dat wel nodig is. De zorgen van de RSJ over ongewenste neveneffecten van de nieuwe regeling worden ondersteund door het feit dat het totaal aantal uitplaatsingen op grond van artikel 15, vijfde lid en 43, derde lid Pbw in de afgelopen jaren met 70% is afgenomen, van 100 uitplaatsingen in 2018 naar 30 in 2020. Daaronder vallen ook uitplaatsingen van gedetineerden die niet onder de doelgroep 'veroordeeld voor ernstige

---

<sup>2</sup> De uitplaatsing op basis van artikel 15, vijfde lid Pbw vindt plaats voor de behandeling van een psychiatrische stoornis of persoonlijkheidsstoornis, de uitplaatsing op basis van artikel 43, derde lid Pbw vindt plaats in het kader van behandeling en re-integratie, aan het einde van de detentie. Onder forensische zorg wordt verstaan zorg, die wordt verleend aan een justitiabele met een psychiatrische aandoening of beperking, verslaving daaronder begrepen, of een verstandelijke handicap, en die al dan niet als een voorwaarde, onderdeel uitmaakt van een straf of een maatregel, of van de ten uitvoerlegging van een straf of maatregel. De eerste volzin is niet van toepassing op zorg die al dan niet als voorwaarde onderdeel uitmaakt van een straf of maatregel bedoeld in het Eerste boek, Titel VIII A, van het Wetboek van Strafrecht. Forensische zorg omvat de zorg als bedoeld in artikel 3:2 van de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg en artikel 1, vierde lid, en artikel 2, eerste lid, van de Wet zorg en dwang.

<sup>3</sup> De gedetineerde die is uitgeplaatst naar een instelling voor forensische zorg op basis van artikel 15, vijfde lid Pbw komt alleen in aanmerking voor incidenteel verlof.

<sup>4</sup> Indien besloten wordt tot uitbesteding van de delictanalyse zijn extra middelen nodig.

gewelds- en zedenmisdrijven' vallen.<sup>5</sup> Het proces van uitplaatsing en verlening van externe vrijheden is complexer geworden en duurt langer,<sup>6</sup> met als mogelijk gevolg minder uitplaatsingen of uitplaatsingen die later starten en korter duren.<sup>7</sup> Het niet of korter verlenen van de noodzakelijke forensische zorg kan gevolgen hebben voor een goede behandeling en re-integratie van gedetineerden in de samenleving. Dat kan uiteindelijk leiden tot grotere veiligheidsrisico's voor de samenleving na de detentieperiode. En dat staat haaks op de DJI-doelstellingen.

De RSJ adviseert goed te monitoren in welke mate sprake is van ongewenste neveneffecten als gevolg van de voorgestelde nieuwe procedure voor uitplaatsing en het verlenen van externe vrijheden.

De RSJ is voorts van mening dat de relatie tussen de directeuren van de PI en de forensische zorginstelling en de bijbehorende verantwoordelijkheden onvoldoende zijn uitgeschreven. De vraag is hoe de directeur van de PI verantwoordelijkheid kan nemen voor een gedetineerde die elders, op afstand, wordt behandeld en vanuit dat behandelkader op verlof gaat. De directeur van de forensische zorginstelling waar de gedetineerde is uitgeplaatst heeft meer zicht op het gedrag en de situatie van de gedetineerde. De RSJ vraagt zich af welke rol en verantwoordelijkheid de zorgdirecteur heeft en of deze adviseur is van de PI-directeur.<sup>8</sup>

De directeuren van de PI en de forensische zorginstelling kunnen in de praktijk een verschillende visie hebben op de behandeling en re-integratie van gedetineerden. De eindverantwoordelijke directeur van de PI heeft echter geen hiërarchische relatie met de directeur van de forensische zorginstelling en kan daardoor - anders dan door het verzochte verlof te weigeren - niet bijsturen als hij dat noodzakelijk vindt. De RSJ adviseert meer duidelijkheid te scheppen over de verantwoordelijkheden in de toelichting bij deze conceptregeling.

#### *De plaatsings- en vrijhedencommissie*

Het nieuwe artikel 2a Rvti regelt dat een plaatsings- en vrijhedencommissie de directeur van de PI adviseert bij een voorgenomen uitplaatsing en de verlening van externe vrijheden bij die uitplaatsing. Deze commissie bestaat in ieder geval uit de plaatsvervangend vestigingsdirecteur, een gedragsdeskundige en een casemanager.

De RSJ is positief over het feit dat niet alleen psychiaters maar ook psychologen zitting kunnen nemen in de commissie; zo is een grotere kring van medewerkers inzetbaar voor dit doel. De gedragsdeskundige is verbonden aan de inrichting. De RSJ meent dat deze in ieder geval in staat moet zijn met een frisse blik naar de zaak te kijken en een onafhankelijk oordeel te geven. Een gedragsdeskundige die in het jaar voorafgaand aan

<sup>5</sup> V. de Berk e.a., *Onafhankelijke toets op de implementatie van de verbetermaatregelen. Onderzoek naar de implementatie en effecten van de verbetermaatregelen naar aanleiding van de casus Michael P.*, Utrecht: Significant Public 2021, p. 14-15, 21, op basis van cijfers van DJI. In 2020 hebben 12 uitplaatsingen van gedetineerden uit de doelgroep plaatsgevonden.

<sup>6</sup> De doorlooptijd wordt geschat op vijf tot acht maanden.

<sup>7</sup> De corona-maatregelen hebben ook een rol gespeeld in de afname van het aantal uitplaatsingen.

<sup>8</sup> Wel heeft de zorgaanbieder de verplichting om ernstige incidenten achteraf te melden bij de verantwoordelijke directeur van de inrichting bij ongeoorloofde afwezigheid van de forensisch patiënt en bij bijzondere voorvallen (artikel 6:10, vierde lid Wet forensische zorg).

de voorgenomen uitplaatsing betrokken is geweest bij de behandeling van de gedetineerde in kwestie, is in deze rol nauw betrokken bij de gedetineerde. Deze rol gaat volgens de RSJ niet goed samen met de rol in de betreffende commissie. De RSJ adviseert in de toelichting op te nemen dat een gedragsdeskundige die minimaal een jaar voorafgaand aan de voorgenomen uitplaatsing niet betrokken is geweest bij de behandeling van de gedetineerde, zitting neemt in de commissie.

#### *Beslissingsbevoegdheid incidenteel verlof na uitplaatsing*

Gedetineerden die op grond van artikel 15, vijfde lid Pbw en 43, derde lid Pbw zijn uitgeplaatst naar een instelling voor forensische zorg kunnen een verzoek indienen voor incidenteel verlof voor humanitaire doeleinden. In artikel 32, derde lid van de concept RtvI is geregeld dat de directeur van de PI bevoegd is te beslissen over het verlenen van incidenteel verlof aan gedetineerden die zijn veroordeeld voor ernstige gewelds- en zedenmisdrijven en zijn uitgeplaatst op basis van artikel 43, derde lid Pbw. De directeur beslist op basis van het advies van de selectiefunctionaris.

De RSJ vraagt zich af waarom de beslissingsbevoegdheid voor het verlenen van incidenteel verlof aan gedetineerden uit deze doelgroep na uitplaatsing op basis van artikel 15, vijfde lid Pbw niet is meegenomen in dit artikellid. Na navraag bij DJI blijkt dat geen verschil wordt beoogd tussen beide situaties van uitplaatsing en dat het een omissie betreft. De RSJ adviseert dan ook artikel 32, derde lid RtvI zo aan te passen dat de bevoegdheid tot verlening van incidenteel verlof bij uitplaatsing op basis van artikel 15, vijfde lid Pbw voor dezelfde doelgroep ook hier is geregeld.

### **3. Aanbevelingen**

De RSJ adviseert (de toelichting bij) de ministeriële regeling aan te passen en komt tot de volgende aanbevelingen:

- a. Monitor in welke mate sprake is van ongewenste neveneffecten als gevolg van de nieuwe procedure voor uitplaatsing en het verlenen van externe vrijheden, zodat voorkomen kan worden dat een goede behandeling en re-integratie van gedetineerden wordt belemmerd.
- b. Zorg ervoor dat de directeur van de PI zijn verantwoordelijkheid kan waarmaken door de beschikbaarheid van de benodigde middelen en voldoende gekwalificeerd personeel, waaronder gedragsdeskundigen en door een duidelijke communicatielijnen naar de instelling voor forensische zorg waar de uitplaatsing plaatsvindt.
- c. Zorg voor een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen de directeuren van de PI en de forensische zorginstelling na de uitplaatsing van de gedetineerde.
- d. Neem in de toelichting op dat de gedragsdeskundige die zitting neemt in de plaatsings- en vrijhedencommissie, minimaal een jaar voorafgaand aan de voorgenomen uitplaatsing niet betrokken is geweest bij de behandeling van de gedetineerde.
- e. Pas artikel 32, derde lid RtvI aan zodat de beslissingsbevoegdheid voor het verlenen van incidenteel verlof aan veroordeelden van ernstige gewelds- en

zedendelicten eenduidig is geregeld voor zowel uitplaatsing op basis van artikel 15, vijfde lid als artikel 43, derde lid Pbw.

De RSJ is graag bereid tot een nadere toelichting.

Met vriendelijke groet,  
namens de Afdeling advisering van de Raad voor Strafrechtstoepassing en  
Jeugdbescherming

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'FL', is centered on the page.

Frederieke Leeflang  
Algemeen voorzitter