

## **Wijzigingen verlofbeleid tbs februari 2007**

Advies van 23 februari 2007

De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming draagt er door middel van rechtspraak en advies toe bij dat overheid en relevante uitvoeringsorganen voldoende oog houden voor de beginselen van een goede bejegening, alsmede voor de rechtspositie van diegenen die in het kader van de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen en de bescherming van jeugdigen aan de verantwoordelijkheid van de overheid zijn toevertrouwd.

*Inhoudsopgave*

Inleiding .....	3
1. De invoering van beveiligd verlof .....	3
2. Wijziging van de Geweldsinstructie tbs.....	4
3. De instelling van een adviescollege verloftoetsing.....	6

## Inleiding

De Raad onderschrijft het uitgangspunt dat verlof een essentieel onderdeel van het tbs-systeem vormt en dat zonder verloftoekenning behandelresultaat en uiteindelijk resocialisatie onmogelijk worden. Ook onderschrijft de Raad dat de uitvoering van verlof op een veilige wijze dient te geschieden, tbs dient in de eerste plaats de beveiliging van de maatschappij. In een goed verlofbeleid gaan resocialisatie en maatschappelijke veiligheid dan ook hand in hand, het één dient geen afbreuk te doen aan het ander, een goede balans dient te worden gehandhaafd. De Raad is van mening dat deze balans in de onderhavige wijzigingen niet overal aanwezig is. Zo zal de invoering van beveiligd verlof niet resulteren in vermindering van het risico van onttrekking. Om dit te bevorderen zou meer geïnvesteerd kunnen worden in verbetering van de voorafgaande toetsing in de inrichting.

De wijziging van de Geweldsinstructie legt op de begeleiders een onuitvoerbare last en kan gemakkelijk gevaarvolle situaties veroorzaken.

Het belang van organisatorische scheiding binnen justitie tussen inkoop en verloftoetsing wordt door de Raad onderschreven; de instelling van een afzonderlijke en deskundige verloftoetsingscommissie acht de Raad een verbetering van het verlofbeleid.

### 1. De invoering van beveiligd verlof

*Beveiligd verlof wordt als een nieuwe fase in het begeleid verlof geïntroduceerd: de beveiligde fase. De kliniek zal in de verlofaanvraag duidelijk dienen te maken hoe de verlofbeveiliging vorm zal worden gegeven, maar in elk geval zal bij beveiligd verlof naast de begeleider (sociotherapeut) een daartoe opgeleide beveiligger meegaan. De fase van beveiligd verlof zal in het vervolg voorafgaan aan de bestaande fase van (alleen door een sociotherapeut) begeleid verlof. Pas wanneer beveiligd verlof niet meer nodig is, zal tot begeleid verlof kunnen worden overgegaan. Ook indien in een latere fase van de behandeling en het verlof hiertoe aanleiding bestaat zal beveiligd verlof mogelijk moeten zijn.*

Alvorens op de wijziging in te gaan wijst de Raad erop dat de verlofpraktijk zelf geen aanleiding vormt voor het opnieuw aanscherpen van de veiligheidsmaatregelen: de kans op onttrekking is zeer klein. Dit blijkt uit het rapport van het Expertisecentrum Forensische Psychiatrie (EFP) over ontvluchting en onttrekking van tbs-gestelden<sup>1</sup>, welk rapport uitvoerig aan de orde komt in het parlementair onderzoek tbs van de commissie Visser<sup>2</sup>. De Raad pleit ervoor in het politieke debat hierop te wijzen. Bij enige wijziging van het tbs-beleid kan aan dit rapport, door de Kamer en de regering onderschreven, niet worden voorbijgegaan. Voorts verwacht de Raad dat deze wijziging van het verlofbeleid niet die verhoging van de veiligheid zal opleveren die ermee wordt nagestreefd. Uit de praktijk (zie

---

<sup>1</sup> Hildebrand, M, Onderzoek onttrekkingen en incidenten tbs 2000-2005. Utrecht EFP, 2006 . Het EFP concludeert een kans op onttrekking van 0,002% in de onderzoeksperiode. De meeste onttrekkingen vonden plaats vanuit onbegeleide verlofsituaties.

<sup>2</sup> Parlementair onderzoek TBS; Tbs, vandaag over gisteren en morgen TK 2005-2006 nr. 30250; zie vooral paragraaf 4.4, pag. 100-107.

het EFP rapport) blijkt dat niet in de eerste (begeleide) fase van het verloftraject een zodanig risico van onttrekking bestaat dat daarin aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn. De meeste onttrekkingen doen zich voor vanuit een ongeleid verlof, dat in een latere fase van het traject wordt verleend. Er is dan ook eerder aanleiding om ten aanzien van laatstgenoemde verlofsituaties verbeteringen aan te brengen. Deze verbetering zou gezocht kunnen worden in het nader uitwerken van de aanbevelingen van het EFP, dat er onder meer op wijst dat bepaalde categorieën tbs-gestelden (zoals de 'impulsieven') zich vaker onttrekken dan andere categorieën en dat de screening vooraf door de inrichting op onderdelen kan worden verbeterd.

De Raad neemt van de opvatting dat beveiligd verlof in de eerste fase van het begeleid verlof nodig is, afstand op grond van de volgende overwegingen. Naar de Raad meent kan begeleid verlof pas aan de orde komen als een zodanige voortgang in de behandeling is bereikt, dat het delictrisico is verminderd tot het niveau waarop begeleid verlof veilig kan plaatsvinden en dit verlof tevens bijdraagt aan de verdere voortgang van de behandeling. Een situatie waarin beveiligd verlof nodig is voldoet niet aan deze voorwaarden. Bovendien is de personele inzet om structureel beveiligd verlof in te voeren niet op te brengen. Niet onbelangrijk is tenslotte dat naar de Raad heeft vernomen bij de directies van de klinieken geen enkel draagvlak bestaat voor invoering van beveiligd verlof.

De Raad ziet derhalve geen aanleiding om beveiligd verlof in te voeren als eerste fase of eerste verlofvorm in het verloftraject. Van beveiligd verlof zou slechts incidenteel gebruik gemaakt kunnen worden in situaties waarin het gedrag of de situatie van de tbs-gestelde, voor wie reeds een verlofmachtiging is afgegeven en het volledig stilleggen van het verlof uit hoofde van de behandeling gecontraïndiceerd is, hiertoe aanleiding geven. Dat kan zich voordoen bijvoorbeeld bij terugval in de behandeling en in situaties waarin wel voortgang in de behandeling is geboekt en waarin vanuit het perspectief van de behandeling verlof gewenst is, maar waarin nog enige onzekerheid bestaat of het delictrisico in voldoende mate is verminderd. Incidenteel beveiligd verlof zou ook kunnen worden toegepast bij verlof op humanitaire gronden als de daarbij ingeschatte veiligheidsrisico's daartoe nopen.

Mocht niettemin beveiligd verlof structureel als de eerste verloffase worden ingevoerd dan beveelt de Raad aan deze fase in tijd te limiteren. Het aantal keren dat beveiligd verlof als eerste verlof wordt verleend, anders gezegd: de duur van de beveiligde fase, zou voor alle tbs-gestelden vast moeten staan; alleen in bijzondere omstandigheden, zoals hierboven omschreven, zou verlenging van de beveiligde fase overwogen kunnen worden.

## **2. Wijziging van de Geweldsinstructie tbs**

*In de regeling wordt onder meer opgenomen dat verlofbegeleiders geweld gebruiken indien dit noodzakelijk en mogelijk is om onttrekking aan het toezicht te voorkomen, tenzij dit gevaar oplevert voor de begeleiders of derden. Voorts dienen verlofbegeleiders de vluchtroute of verblijfplaats vast te stellen van de tbs-gestelde die zich heeft onttrokken, tenzij dit gevaar oplevert voor de begeleiders of derden.*

Onder de huidige regeling is slechts sprake van een bevoegdheid tot het gebruik van geweld. Volgens de nieuwe regeling wordt geweldgebruik min of meer uitgangspunt bij onttrekkingen. Van de begeleider wordt immers verwacht dat hij geweld gebruikt, indien noodzakelijk en mogelijk, tenzij dit gevaar oplevert. Terwijl onder de huidige regeling van de medewerker wordt gevraagd het gebruik van geweld te motiveren, bepaalt de nieuwe regeling dat (ook) het afzien van geweld moet worden uitgelegd. De Raad meent dat hiermee een te zware last aan de begeleiders opgelegd wordt en tevens onnodig risico's creëert. Anders dan bij situaties binnen de inrichting, waar de huidige regeling voor geschreven is, doet zich tijdens het verlof een één op één situatie voor. De begeleider is alleen met de tbs-gestelde. Van hem of haar kan in die situatie moeilijk worden verwacht om in zeer korte tijd een evenwichtig besluit te nemen over de toepassing van geweld. Slechts in het geval waarin de begeleider een overduidelijk groot fysiek overwicht heeft zou een effectief en gevaarloos gebruik van geweld mogelijk kunnen zijn, maar deze situatie is vrij zeldzaam. Sociotherapeuten worden niet geselecteerd op hun fysieke kwaliteiten, ongeveer de helft van de sociotherapeuten bestaat uit vrouwen.

De Raad neemt aan dat vanuit de inrichtingen er veel verzet tegen deze verplichting zal zijn en dat directies hun personeel de instructie zullen meegeven tijdens verlof in geen geval geweld te gebruiken. De maatregel blijft dan zonder effect. Aan toepassing in de praktijk kleven grote risico's, Te voorzien valt dat tbs-gestelden die van plan zijn zich te onttrekken, de begeleider duidelijk zullen maken dat hij maar beter van geweld kan afzien. En dat onder het motto: 'de eerste klap is een daalder waard'. De Raad meent derhalve dat de maatregel bij de tbs-gestelde gewelddadig gedrag uitlokt en dat daarmee aan de veiligheid eerder afbreuk gedaan wordt dan dat er iets aan wordt toegevoegd. Dat geldt mutatis mutandis ook voor de verplichting voor de begeleider de zich aan het toezicht onttrekkende tbs-gestelde te volgen. In het besef dat men hem op de hielen zit kan de tbs-gestelde als een kat in het nauw rare sprongen maken. In het hierboven genoemde rapport van het EFP wordt een ook in dit verband relevante constatering gedaan. Deze houdt in dat het overgrote deel van de onttrekkingen (64%) niet langer dan drie dagen duurde en dat deze onttrekkers uit eigen beweging terugkeerden naar de kliniek of zich ergens anders meldden. Het scheppen van een situatie waarin de tbs-gestelde zijn voornemen tot onttrekking alleen kan uitvoeren door geweld te gebruiken heeft zeer waarschijnlijk ook gevolgen voor de afloop van de onttrekking. Er is dan meer spanning in de situatie gebracht en de vrees om verantwoordelijk gesteld te worden voor het toegepaste geweld zal de tbs-gestelde ervan weerhouden om zich snel weer te melden.

De Raad pleit ervoor om in een dergelijke situatie van geweld af te zien. Een instructie met deze strekking getuigt van professionaliteit. Bekend is dat andere organisaties, zoals banken en beveiligingsbedrijven, hun personeel de instructie geven in situaties met dreiging en agressie niet de held te gaan spelen, geen geweld te gebruiken en dat aan de politie over te laten.

Sneller én adequaat ingrijpen bij onttrekking kan bereikt worden door het verbeteren van het contact met de politie ter plaatse. De wijziging van de regeling geeft hiertoe een goede aanzet.

### **3. De instelling van een adviescollege verloftoetsing**

*Met de instelling van dit college wordt beoogd binnen justitie een zodanige organisatorische scheiding aan te brengen tussen de verloftoetsing en de inkoopfunctie, dat de beslissingen omtrent verlof niet door belangen die spelen ten aanzien van de inkoop van zorg kunnen worden beïnvloed. Voorts dient de beslissing over verlof met zoveel mogelijk professionele waarborgen te worden omgeven, met behoud van de ministeriële verantwoordelijkheid.*

*Het college toetst elke verlofaanvraag van tbs-gestelden en adviseert vervolgens de minister. Wanneer het college een aanvraag afwijst wordt de verlofmachtiging niet verstrekt. Indien het college adviseert wel een verlofmachtiging te verlenen, kan de minister daarvan afwijken. Het college zal bestaan uit negen forensisch psychiaters en psychologen. Deze deskundigen worden over drie commissies verdeeld, elke commissie krijgt bovendien een voorzitter, bij voorkeur een jurist. Tevens krijgt elke commissie een deskundige op het gebied van risicotaxatie toegewezen.*

De Raad acht de instelling van een afzonderlijke verloftoetsingscommissie zoals aangekondigd een belangrijke verbetering. Daarmee kan in elk geval de noodzakelijke organisatorische scheiding tussen de verloftoetsing en de inkoopfunctie worden gerealiseerd. Hiermee wordt tevens invulling gegeven aan de aanbevelingen van de Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt) en het EFP<sup>3</sup>. De ISt constateerde dat de verloftoetsing in de huidige situatie door de afdeling Individuele TBS Zaken (ITZ) van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) het midden houdt tussen een procedurele en een meer inhoudelijke toets, hetgeen een voortdurend spanningsveld oplevert. Klinieken zijn van mening dat de inhoudelijke beoordeling van verlof vooral hen toekomt en dat ITZ daarvoor de expertise mist. ITZ stelt zich op het standpunt dat verlofaanvragen in elk geval aan de formele eisen dienen te voldoen. Als dat niet het geval is, wordt een verlofaanvraag afgewezen, ondanks dat de kliniek van mening is dat er inhoudelijk hiervoor geen redenen zijn. Zowel de ISt als het EFP pleiten voor professionalisering en meer onafhankelijkheid bij de verloftoetsing. Naar de Raad meent kan die onafhankelijkheid nog verder worden bevorderd door af te zien van de mogelijkheid voor de minister om tegen het advies of besluit van de commissie in geen verlof te verlenen. De Raad wijst op het belang van het relativeren van de ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van de verlofpraktijk, zoals ook door de commissie Visser beklemtoond<sup>4</sup>. Duidelijk moet zijn dat de minister op hoofdlijnen stuurt en hij niet verantwoordelijk kan worden gehouden voor de uitvoering welke geschiedt onder de verantwoordelijkheid van de deskundigheid in het veld. De mogelijkheid voor de minister om af te wijken van hetgeen de commissie voorstaat

---

<sup>3</sup> Inspectie voor de Sanctietoepassing, Verlofbeleidskader TBS, november 2005. EFP a.w.

<sup>4</sup> Parlementair onderzoek TBS, hoofdstuk 1.6 'Inquisitiedemocratie'.

doet afbreuk aan deze duidelijkheid en houdt in stand dat voor elk mislukt verlof de minister naar de Kamer kan worden geroepen.

Indien wel wordt vastgehouden aan de bevoegdheid van de minister om in afwijking van het positieve advies van het adviescollege de machtiging niet af te geven, is vanuit een oogpunt van rechtsbescherming een beroepsmogelijkheid bij de afdeling rechtspraak van de RSJ gewenst.

Ook onderschrijft de Raad de professionele deskundigheid waarmee de commissie wordt bekleed.

De Raad heeft geen kennis kunnen nemen van het toetsingskader waarbinnen de commissie dient te opereren. Een dergelijk kader dient er te komen alleen al omdat helder moet zijn aan welke normen de commissie de aanvragen toetst.

Omdat een integrale regeling nog ontbreekt blijven nog vele vragen onbeantwoord, zoals de verhouding en de rolverdeling tussen commissie, inrichtingen en DJI/ITZ. Er doen zich in de praktijk begrijpelijkerwijs geregeld verschillen van mening voor tussen inrichting en toetsingsorgaan (thans nog ITZ) over verlofbeslissingen. Gelet daarop beveelt de Raad aan om de rollen en bevoegdheden van inrichting, DJI en commissie zo helder mogelijk te maken. Ook beveelt de Raad aan in de regeling de mogelijkheid op te nemen dat de inrichting de verlofaanvraag zonodig toelicht tegenover de commissie en dat de commissie dient te kunnen beschikken over alle door haar noodzakelijk geachte informatie.

Tenslotte acht de Raad het wenselijk dat de commissie door middel van het uitbrengen van een jaarverslag inzicht geeft in haar werkwijze en verantwoording aflegt van haar taakuitvoering.