

Samenvatting

Het verlof van de ter beschikking gestelde

Het Adviescollege Verloftoetsing TBS in de route van aanvraag tot beslissing

Prof.dr. Frans Koenraadt
Prof.dr. Philip Langbroek (projectleider)
Mr. Dr. Jet Tigchelaar
Prof. Dr. Mandy van der Velde

Met medewerking van:

Mr. Edward Brüheim
Mr. Elina Kurtovic
Réal van Schie MA
Carlijn Tjoa

Montaignecentrum, Utrecht 2010

Typografische verzorging: Wieneke Matthijse

© 2010 WODC, ministerie van Justitie

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voorzover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

NUR 824

Samenvatting

Op 1 januari 2008 is het Adviescollege Verloftoetsing TBS met zijn werkzaamheden gestart: het beoordelen en adviseren van door de Forensisch Psychiatrische Centra ingediende aanvragen tot verlof van ter beschikking gestelden. Bij de instelling van het Adviescollege is bepaald dat kort na de inwerkingtreding het functioneren van het Adviescollege zal worden geëvalueerd. De probleemstelling van het onderhavige onderzoek, gericht op het kalenderjaar 2008, luidt:

Hoe functioneert de keten van het tbs-verlof in het licht van de kwaliteitszorg in het tbs-stelsel?

Wat is de rol van het Adviescollege Verloftoetsing TBS daarin?

De probleemstelling en de daaruit gedestilleerde onderzoeksvragen hebben betrekking op het beleid en de beoogde effecten van de instelling van het Adviescollege, op de kwantitatieve gegevens, op de keten waarin samenwerking, uitwisseling van informatie en ketenmanagement plaatsvindt en op de verloftoetsing en advisering door het Adviescollege.

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, zijn vakliteratuur, wetgeving, beleidsstukken en ander bronnenmateriaal bestudeerd en werden enkele commissievergaderingen door de onderzoekers als toehoorders bijgewoond, deels mede aan de hand van vooraf bestudeerde stukken. Van 42 zaken uit 2008 en van 19 zaken uit 2009 zijn de beschikbare stukken uit de dossiers bestudeerd. Een gestratificeerde steekproef van 400 van de 1340 in 2008 door het Adviescollege behandelde zaken (gelijkelijk verdeeld over de verschillende klinieken) is kwantitatief geanalyseerd. In totaal zijn 17 uitvoerige, semigestructureerde interviews en een expertmeeting met sleutelfiguren uit de tbs-sector gehouden.

In hoofdstuk 3 worden de juridische, de maatschappelijke en de beleidscontext besproken waarbinnen het Adviescollege functioneert. Het jaar 2008 betekent in de tbs-sector een jaar waarin het animo voor de tbs is afgenomen. Zo vertonen de jaren 2008 en 2009 een opvallende daling in het aantal opleggingen van de maatregel tbs met bevel tot verpleging. Ontwikkelingen, zoals de sterke toename van de behandelduur in de laatste jaren, beperktere verlofmogelijkheden en de toegenomen kans levenslang op een longstay afdeling van een tbs-kliniek te verblijven, hebben een invloed gehad op het vertrouwen in de maatregel tbs bij verschillende partijen in het strafproces. Advocaten adviseren hun

cliënten vaak niet mee te werken aan een gedragskundig onderzoek pro Justitia. De lange wachttijden alvorens de behandeling start, de opgelopen behandelduur en de kans op plaatsing op een longstay-afdeling heeft de maatregel, ook in vergelijking met de (lange) gevangenisstraf extra onaantrekkelijk gemaakt.

Niet alleen is het aantal gedragskundige onderzoeken pro Justitia in 2008 afgenomen, ook het aantal weigeringen aan een onderzoek mee te werken, is toegenomen.

Met het instellen van het Adviescollege Verloftoetsing TBS wordt, met behoud van de ministeriële verantwoordelijkheid, de kwaliteit van de verlofbeslissingen zoveel mogelijk professioneel gewaarborgd en wordt de beslissing tot machtiging van het verlof namens de minister genomen. In de beoordeling van de aanvraag tot verlofmachtiging gaat het om een gelaagde toetsing. Daarin bepalen eerst de directe behandelaars en daarna het overleg in de interne verloftoetsingscommissie van de tbs-kliniek of met de aanvraag naar buiten gegaan kan worden. Zo ja, dan gaat de route eerst naar de Verlofunit van het ministerie, vervolgens het Adviescollege Verloftoetsing TBS, om uiteindelijk het hoofd van de Verlofunit namens de minister van Justitie tot een besluit te laten komen.

Volgens het interne registratiesysteem van de Verlofunit van de Dienst Justitiële Inrichtingen zijn in 2008 in totaal 1576 aanvragen voor verlof ingediend. Niet al deze verlofaanvragen zijn in 2008 doorgestuurd naar het Adviescollege. Wanneer de gecombineerde verlofaanvraag als één aanvraag wordt beschouwd, heeft het AVT 1252 verlofaanvragen in 2008 behandeld. In 87,5% van de aanvragen adviseert het AVT positief. Daarnaast wordt 6% van de aanvragen aangehouden. Na aanhouding worden in totaal op bijna 92% van de aanvragen positieve adviezen gegeven en bijna 7% negatieve. Verreweg de meeste adviezen die in 2008 na aanhouding worden gegeven zijn alsnog positief. Wel bleken er grote verschillen bij de negatieve adviezen per kliniek, zij het dat deze minder groot zijn dan door het Adviescollege is geconstateerd. Gemiddeld nam het doorlopen van de gehele route ruim 60 dagen in beslag.

De doorlooptijd bij de Verlofunit, de verstreken tijd tussen de datum van ontvangst door de Verlofunit en de datum van ontvangst van de aanvraag met voorbeoordeling bij het Adviescollege Verloftoetsing, bedraagt *gemiddeld* ruim 28 dagen. De *gemiddelde* doorlooptijd van 19 dagen bij het AVT past in het streven van het Adviescollege, zoals vermeld in het *Jaarverslag 2008* binnen drie weken na ontvangst van de verlofaanvraag een advies uit te brengen. Het hoofd van de Verlofunit heeft *gemiddeld* 6 dagen nodig om een beslissing te nemen.

De voorbeoordeling door de Verlofunit wordt door het AVT inhoudelijk nauwelijks benut. Deze inhoudelijke voorbeoordeling is formeel in strijd met het instellingsbesluit AVT. De bevoegdheid van de minister verlofmachtigingen te verlenen, brengt echter onvermijdelijk met zich mee dat deze beschikkingen zorgvuldig moeten worden voorbereid en genomen, vooral als de Verlofunit

namens de minister ondanks een positief advies tot een negatief besluit komt. Dat gebeurt bijna nooit. In zoverre zou met behoud van de ministeriële verantwoordelijkheid logistiek tijdwinst kunnen worden geboekt door verlofaanvragen tegelijkertijd aan de Verlofunit en het Adviescollege te sturen. Na advisering door het AVT kan de Verlofunit namens de minister dan evenzeer een zorgvuldig voorbereide beschikking op de aanvraag van de verlofmachtiging afgeven. Het doorlopen van het proces van verlofaanvraag naar verloftoetsing en verlofbeslissing kan zo met enkele weken worden bekort.

Na de aanloopfase in 2008 en 2009 waarin het AVT vooral haar onafhankelijkheid ten opzichte van de DJI en de tbs-klinieken heeft benadrukt, richt het AVT zich vooral op het vestigen van haar professionele gezag. Dat gezag stoelt vooral op de kennis en kunde van de gedragskundige leden in afstemming met de juridische infrastructuur, zoals die wordt bewaakt door de voorzitters van de commissies van het AVT.

De adviezen van het AVT bevatten niet alleen adviezen aan de Verlofunit (de minister) maar ook aanbevelingen aan de klinieken over de behandeling van ter beschikking gestelden. Behandelaars in de klinieken neigen ertoe die aanbevelingen als een overschrijding van de grens van hun professionele autonomie te ervaren. De noodzaak op de aanwijzing bij die aanbeveling bij een volgende aanvraag voor dezelfde persoon terug te komen, dwingt de klinieken tot nadere reflectie en uitleg over de behandeling. Deze handelwijze wordt door de Verlofunit afgedekt. Dat moet zo blijven omdat deze handelwijze de professionele communicatie over behandeling van ter beschikking gestelden bevordert. Uiteindelijk kan dat bijdragen aan de ontwikkeling van een professionele behandel- en verlofstandaard in het tbs-veld.

De medewerkers van tbs-klinieken voelen zich door de heftige reacties van politiek en media op verlofincidenten in het nauw gebracht. Zij zijn bang fouten te maken die aanleiding zouden kunnen geven tot recidives. Het AVT wordt door hen daarom wel ervaren als een bescherming alsook als een bedreiging van hun professionele behandelautonomie. De nadruk op veiligheid bij de voorgescreven multidisciplinaire verloftoetsing leidt er, in combinatie met de politieke en mediadruk, toe dat de klinieken ter beschikking gestelden relatief lang binnenhouden, zonder verlof. De verlofaanvragen die bij het AVT binnenkomen, zijn voor het merendeel relatief eenvoudige zaken waarover met grote snelheid advies kan worden uitgebracht. De klinieken vragen te weinig verlofmachtigingen aan; ze houden de moeilijke gevallen wellicht (te) lang binnen. Daardoor komt de behandeling van deze ter beschikking gestelden door middel van verloven in de knel. Deze selectiviteit draagt eraan bij dat het tbs-stelsel een al te gesloten systeem is, dat recentelijk althans in de media en de politiek en onder strafrechtsadvocaten maatschappelijk en strafrechtelijk uit de gratie lijkt te raken.

Het Verloftoetsingskader 2007 komt bij de door ons onderzochte adviezen van het Adviescollege herkenbaar in beeld. Daarbij ligt de nadruk op het index-

delict, de diagnose en de behandeling. De aanvraag moet daarop afgestemd zijn. Het nieuwe Verloftoetsingskader uit 2009 probeert de vereisten waaraan een verlofaanvraag moet voldoen preciezer en gedetailleerder te formuleren. Ze staan er per type verlof (begeleid, onbegeleid, transmuraal, proefverlof) geëxpliciteerd. Daarbij wordt een lijst met begrippen gegeven. Echter, sommige begrippen, zoals ‘terugvalpreventieplan’ en ‘delictscenario’ staan daar niet bij. Dat betekent dat op een aantal punten nog nadere duidelijkheid moet worden verschaft.

In het licht van de reacties van behandelaars en behandelcoördinatoren in tbs-klinieken op de instelling van het AVT en op AVT-adviezen is er bij de klinieken een zekere behoefte aan voorlichting over en wellicht training in het schrijven van verlofaanvragen. Die behoefte heeft ook betrekking op de uitleg van sommige begrippen uit het Verloftoetsingskader.