

# **CASESTUDIE VERLOOP TRAJECT UITGEPLAATSTE EN NIET-UITGEPLAATSTE GEDETINEERDEN**

**NA EEN ZEDEN- OF ERNSTIG  
GEWELDSDELICT NAAR  
AANLEIDING VAN DE  
MAATREGELLEN MICHAEL P.**

**KLANT  
DATUM  
AUTEURS  
KENMERK  
VERSIE**

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)  
30 november 2023  
Laurien van Eil, Wouter Jongebreur en Maaike Zoutenbier  
WJ/sb-bv/003245  
Samenvatting

---

# Samenvatting

De Penitentiair beginselen wet (Pbw) regelt de uitvoering van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen voor zowel verdachten als veroordeelden. Met de inwerkingtreding van de Wet straffen en beschermen (hierna wet SenB) zijn de artikelplaatsingen neergelegd in artikel 15.4 Pbw en artikel 43.4 Pbw. Artikel 15.4 Pbw maakt het mogelijk om gedetineerden met een (acute) psychische zorgbehoefte die niet kan worden behandeld in de Penitentiaire Inrichting (PI) uit te plaatsen naar de forensische zorg. Het betreft een tijdelijke noodzakelijke behandeling, waarbij geen vrijheden kunnen worden toegekend. Artikel 43.4 Pbw maakt uitplaatsing mogelijk wanneer het voor de recidivevermindering ten behoeve van een succesvolle re-integratie van belang is dat de gedetineerde forensische zorg krijgt, die in de PI niet kan worden geboden. Uitplaatsing op grond van dit artikel kan alleen in de laatste fase van detentie (max. twaalf maanden voor einde detentie) en hier kunnen wel vrijheden worden toegekend.

Na de veroordeling van Michael P. (hierna P.) hebben de Inspectie Justitie en Veiligheid en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd onderzoek gedaan naar het detentieverloop van P. en de verleende zorg. Op basis van deze resultaten heeft de minister voor Rechtsbescherming in 2019 een aantal maatregelen getroffen die zich onder andere specifiek richten op uitplaatsingen van ernstige gewelds- en zedendelinquenten in het kader van artikel 15.4 (voorheen 15.5) en artikel 43.4 (voorheen 43.3) van de Pbw. De maatregelen zijn onderverdeeld in vijf thema's:

- a. De aanpak van de weigerende observandi;
- b. Het verkrijgen van meer zicht op risico's;
- c. Het aanpassen van de procedures bij het verkrijgen van vrijheden;
- d. Het verbeteren van de informatie-uitwisseling;
- e. Het verbeteren van de informatievoorziening van gemeenten.

Vanuit eerder onderzoek is voorlopig geconcludeerd dat de maatregelen het beoogde effect hebben, want risico's bij het toekennen van vrijheden wegen zwaarder mee en de waarborgen voor het toekennen van vrijheden zijn aangescherpt.<sup>1</sup> Echter, de maatregelen hebben (mogelijk) ook een keerzijde. De betrokken partijen (penitentiaire inrichtingen (PI's), reclassering (3RO) en forensisch psychiatrische afdelingen (FPA's) vermoeden dat er gedetineerden zijn die later, en in sommige gevallen helemaal niet, worden uitgeplaatst terwijl ze daar vóór de maatregelen wel voor in aanmerking zouden kunnen komen. Het nadelige effect hiervan is dat later wordt gestart met de behandeling, wat gevolgen kan hebben voor het verminderen van het recidiverisico en de uiteindelijke terugkeer in de maatschappij.

Het doel van dit onderzoek is inzicht te krijgen in het detentieverloop, het behandeltraject en de voorbereiding op terugkeer voor uitgeplaatste en niet-uitgeplaatste gedetineerden. De nadruk ligt daarbij op het ongewenste effect dat een gedetineerde die aan alle voorwaarden voldoet, niet wordt uitgeplaatst. De hoofdvraag van dit onderzoek is daarom: *Hoe hebben de maatregelen de beslissing om wel of niet uit te plaatsen veranderd en welke gevolgen heeft dit voor de gedetineerden?*

Om antwoord te geven op de hoofdvraag hebben we gebruik gemaakt van meerdere onderzoeksmethoden. Voor een toelichting op de keuze voor onderzoeksmethoden en het plan van aanpak, verwijzen wij naar de onderzoeksverantwoording in bijlage A. De resultaten en conclusies van dit onderzoek worden hierna beschreven.

---

<sup>1</sup> De Berk, V., M. Goedvolk, W. Jongebreur, G. van der Maas (20 april 2021): 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.

---

## Het aantal uitplaatsingen vóór invoering van de maatregelen is beduidend hoger dan het aantal uitplaatsingen na invoering van de maatregelen

Uit cijfers van Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) blijkt dat het totale aantal uitplaatsingen van rond de 100 in heel 2018 is gedaald naar (ruim) 30 uitplaatsingen in 2020. Mogelijk heeft de coronapandemie hierin ook een rol gespeeld. Dit betreft zowel uitplaatsingen op basis van artikel 15.4 (voorheen 15.5.) Pbw als artikel 43.4 (voorheen 43.3) Pbw, waarbij de cijfers ook gedetineerden omvatten die geen ernstige gewelds- en/of zedendelict hebben gepleegd. Het incident met P. en de resultaten van de onderzoeksrapporten hebben geleid tot terughoudendheid bij de meeste betrokkenen met betrekking tot het uitplaatsen. Professionals geven aan dat naar hun idee het aantal uitplaatsingen sterk is afgenomen, tot slechts één of twee per jaar (waar zij zelf bij betrokken zijn). Ondanks dat de invoering van de verbetermaatregelen niet tot doel had het aantal uitplaatsingen te verminderen, gaat dit in de praktijk dus wel gepaard met een daling van het aantal uitplaatsingen.

Uit de diepte-interviews en de brede groepsessies blijkt dat uitplaatsingen op basis van artikel 43.4 van de Pbw substantieel minder plaatsvinden dan voorheen. Artikel 15.4 (voorheen 15.5) van de Pbw komt nagenoeg niet meer voor. Het grootste aandeel van de bestudeerde dossiers in het onderzoek betrof dossiers van de onderzoeksgroep waarbij de uitplaatsing gerealiseerd is. Dit is echter een vertekend beeld van de werkelijkheid, aangezien voor de groep waarbij de procedure niet is gestart of in een vroeg stadium is afgebroken geen dossiervorming (bij DIZ) plaatsvindt. Dit beeld kwam naar voren in de gevoerde interviews en groepsbijeenkomst met diverse professionals.

## Er wordt kritischer gekeken naar het opstarten van een artikelplaatsing

Sinds de invoering van de maatregelen is de insteek van uitplaatsing veranderd. De medewerkers van de PI geven aan dat voorheen de benodigde zorg voornamelijk het uitgangspunt was bij het al dan niet opstarten van een artikelplaatsing. Uit de onderzoeksrapporten van de inspecties en de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) is gebleken dat de balans in het geval van P. te veel is doorgeschoten naar zorg en dat de nadruk te veel lag op het toekennen van vrijheden in dat kader. Door de maatregelen dienen veiligheid, risicobeheersing en bescherming altijd zwaar te wegen. Casemanagers zijn zich bewuster van de risico's en zijn sinds de invoering van de maatregelen kritischer gaan kijken naar het opstarten van (de procedure voor) een artikelplaatsing. Voornamelijk het beargumenteren van het nut en de noodzaak van een artikelplaatsing wordt als lastig omschreven. Alle mogelijkheden voor behandeling binnen detentie moeten worden uitgeput alvorens gedacht kan worden aan een artikelplaatsing. Deze mogelijkheden blijven echter achter. Eén voorbeeld waar behandeling wel in positieve zin is ontwikkeld is de zedenafdeling in PI Arnhem.

De noodzaak tot uitplaatsing wordt niet meer gezien als een gedetineerde een lange periode van voorwaardelijke invrijheidsstelling (v.i.) of lang voorwaardelijk deel als onderdeel van zijn of haar vonnis heeft. Indien dit het geval is, volgt vaker een negatief OM-advies en/of een afwijzing van de aanvraag dan voorheen. Inrichtingspsychologen en casemanagers van de PI's geven echter aan dat behandeling in een kliniek op basis van een artikelplaatsing juist passender zou kunnen zijn, dan wanneer pas gestart wordt met de behandeling tijdens de v.i.-periode. Een artikelplaatsing zou voor een steviger kader zorgen dan behandeling tijdens de v.i.-periode. Ook klinieken geven aan dat plaatsing in een kliniek op basis van de v.i.-periode of met bijzondere voorwaarden vaak als te risicovol wordt gezien. Het dwingende karakter van een artikelplaatsing is passender voor gedetineerden die veroordeeld zijn voor ernstige gewelds- en/of zedendelicten. Daar tegenover staat dat aanbieders van forensische zorg ook voorzichtiger zijn geworden in het opnemen van een gedetineerde met een hoog risico op recidive. Dit komt door de nadruk op de risicoafweging.

---

## **De aanvraagprocedure van een artikelplaatsing duurt langer en professionals ervaren het als zwaar en complex**

Een bijkomend gevolg van de verbetermaatregelen is dat PI-medewerkers de aanvraagprocedure als zwaar en complex ervaren. Het moeten uitvoeren van de (uitgebreide) delictanalyse, de risicotaxatie en het in persoon zien van gedetineerde door een psychiater kosten tijd. De aanvraagprocedure is substantieel langer geworden en het effect dat deze lange en qua uitkomst onzekere procedure heeft op de gedetineerde wordt als niet wenselijk geacht. Men is daardoor extra voorzichtig in het aanvragen van een artikelplaatsing, omdat zij van mening zijn dat de onzekerheid zelfs schadelijk kan zijn voor gedetineerden. Gedetineerden moeten gemotiveerd blijven voor behandeling gedurende de gehele aanvraagprocedure. Dit vraagt veel van hen. Daarnaast kan de artikelplaatsing in een laat stadium van de aanvraagprocedure worden afgewezen, hetgeen schadelijk kan zijn voor gedetineerden of nadelig is voor de werkaliantie tussen de gedetineerde en PI-medewerker(s).

## **Er is geen directe relatie tussen het gedrag van de gedetineerde in detentie en de toe- dan wel afwijzing van de aanvraag tot uitplaatsing**

Uit het dossieronderzoek is gebleken dat gedetineerden zowel vóór als na de maatregelen disciplinaire straffen of maatregelen opgelegd hebben gekregen en dat dit niet van invloed hoeft te zijn op het in aanmerking komen voor een artikelplaatsing. Geconcludeerd kan worden dat er op basis van de beschikbare informatie geen duidelijk verschil is tussen de situatie vóór en na de maatregelen. In veel dossiers blijkt dat behandeling nodig is en deze veelal in een penitentiair psychiatrisch centrum (PPC) wordt geboden sinds de invoering van de maatregelen. Andere mogelijkheden om behandeling te krijgen in een PI zijn er niet of beperkt aanwezig. Het gaat hier om daadwerkelijke beschikbaarheid van deze behandelingsmogelijkheden en niet zozeer dat het niet zou kunnen.

## **Na invoering van de maatregelen wordt een artikelplaatsing enkel overwogen indien een lange periode van behandeling ten behoeve van stabilisatie en resocialisatie noodzakelijk is**

Uit diepte-interviews en de groepsessies blijkt dat uitplaatsing gezien wordt als een laatste optie. Bij gedetineerden waarbij een lange periode van behandeling, stabilisatie en resocialisatie noodzakelijk wordt geacht overweegt men alsnog een artikelplaatsing aan te vragen. In dit soort casussen wordt de v.i.-periode te kort geacht. Casemanagers en psychologen geven aan dat gedetineerden met een hoog recidiverisico juist uitgeplaatst dienen te worden naar een kliniek. Behandeling binnen de kliniek is juist gericht op het beperken van het recidiverisico en via een artikelplaatsing krijgen gedetineerden de lange behandeling die zij nodig hebben (de duur is soms langer dan de paar maanden die de v.i.-periode bedraagt). Er wordt zelfs gesteld dat zonder artikelplaatsing de kans groter is dat gedetineerden met een onvoltooid behandeling op straat komen te staan. Daarnaast vertellen PI-medewerkers dat nut en noodzaak voor een uitplaatsing beter beargumenteerd kan worden indien er een lange periode van behandeling, stabilisatie en resocialisatie noodzakelijk is. Op dit moment slaagt een uitplaatsingsaanvraag vaak wel vlak voor het einde van detentie in het kader van een warme overdracht voor aanvang van de v.i.-periode.

## **Suggesties voor verbetering**

De suggesties voor verbetering zijn opgedeeld in verbeteringen in het aanvraagproces en verbeteringsuggesties voor het bieden van zorg binnen de PI. Ten aanzien van de aanvraagprocedure is er sprake van een complexe en lange aanvraagprocedure, met daarnaast onzekerheid over de uitkomst. We zien de volgende mogelijke verbeterpunten in het aanvraagproces:

- a. Een verkorte delictanalyse die beter het doel dient in het kader van de afweging die gemaakt moet worden ten aanzien van de artikelplaatsing.
- b. Beschikbaarheid verhogen van de capaciteit om een risicotaxatie en het NIFP-consult uit te voeren.
- c. Gezamenlijke, multidisciplinaire afstemming met de betrokken partijen implementeren om de volgtijdelijke stappen uit de aanvraagprocedure efficiënter in te richten.

---

De derde verbetersuggestie zorgt ook voor een leereffect over casussen heen. Iedere partij kijkt vanuit de eigen rol en verantwoordelijkheid dan wel expertise naar een casus. Men kan leren van elkaar en van de afwegingen die eenieder maakt tussen de risico's en de behandel noodzaak. Dit levert meer expertise en vertrouwen in het proces. Een korter durende aanvraagprocedure zal ervoor zorgen dat een artikelplaatsing eerder overwogen wordt door medewerkers van de PI.

Door meer ambulante zorg van externe zorgaanbieders binnen de muren van de PI in te kopen en in te zetten, en het interne aanbod van forensische zorg in PI's te verbeteren en uit te breiden, kan in sommige gevallen het nadelige effect van het later starten van de behandeling voorkomen worden. Dit betreft de verbetersuggestie voor het bieden van zorg binnen de PI.