

Vergaderjaar 2018–2019

33 628

Forensische zorg

Nr. 44

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 maart 2019

De 25-jarige Anne Faber stapte vrijdag 29 september 2017 op de fiets voor een tocht door de provincie Utrecht. Daarvan keerde zij niet terug. Nog dezelfde avond sloeg haar vriend alarm. Er brak een periode aan waarin familie, vrienden, buurtbewoners en politie met man en macht hebben gezocht. Ook in de rest van het land leefden mensen intens mee. Op donderdag 12 oktober 2017 maakte het openbaar ministerie bekend dat het lichaam van Anne Faber was gevonden en dat zij slachtoffer was geworden van een ernstig misdrijf. Het is moeilijk een voorstelling te maken van de angst die de familie en vrienden van Anne Faber hebben ervaren in de dagen van onzekerheid na haar verdwijning. Nog moeilijker is het verdriet te bevatten dat zij moeten voelen sinds het bericht dat zij niet meer in leven is.

De verdachte van het misdrijf, Michael P., zat destijds een gevangenisstraf uit wegens een eerdere veroordeling en was in dat kader uitgeplaatst naar de forensisch psychiatrische afdeling (FPA) Utrecht.¹ Los van het strafrechtelijke onderzoek naar P. – waarin het openbaar ministerie het voortouw heeft – heeft mijn voorganger onmiddellijk twee onderzoeken ingesteld door de Inspectie van Justitie en Veiligheid (Inspectie JenV) en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ), naar respectievelijk de veiligheid in de FPA Utrecht, en naar het detentieverloop en de daarmee samenhangende zorgverlening. Niet veel later kondigde ook de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV), naar aanleiding van een verzoek van de burgemeester van Zeist, een onderzoek aan naar het detentieverloop en naar de wijze waarop gemeenten over de terugkeer van risicodragende

¹ Ik zie mij genoodzaakt te benadrukken dat het hoger beroep in de strafzaak tegen Michael P. nog aanhangig is. Dat betekent dat hij nog steeds dient te worden aangemerkt als verdachte. Het betekent ook dat mij de nodige terughoudendheid past. Het uiteindelijke oordeel over de betrokkenheid van P. bij de dood van Anne Faber ligt bij de rechter. Mededelingen daarover kunnen het strafproces beïnvloeden, hetgeen uiteraard ongewenst is.

delinquenten worden geïnformeerd. Met deze brief bied ik u de rapportages van de inspecties en de OVV aan².

Vooruitlopend op de uitkomsten van deze onderzoeken zijn in het najaar van 2017 maatregelen getroffen door de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en de FPA Utrecht. De inspecties zien toe op de uitvoering van een verbeterplan door de FPA Utrecht. Ik heb de tussentijdse rapportages van dit toezicht reeds eerder aan uw Kamer gestuurd.³ Ik heb op 27 maart 2019 de derde rapportage van de inspecties ontvangen. Met deze brief bied ik u ook deze rapportage aan⁴.

De onderzoeken van de inspecties en de OVV die vandaag zijn uitgekomen schetsen een pijnlijk beeld. De conclusies van beide rapporten zijn glashelder: in het geval van Michael P. is de overheid tekort geschoten in de bescherming die de samenleving van haar mag verwachten. Voor de nabestaanden zal dit een uitermate ingrijpende conclusie zijn. Het heeft ook mij diep geraakt. We moeten hieruit lering trekken en alles op alles zetten om herhaling van de gemaakte fouten te voorkomen. Dit betekent dat ik de conclusies en de aanbevelingen van de inspecties en de OVV overneem. In deze brief ga ik eerst kort in op de meest voorname problemen die uit de casus naar voren komen, om vervolgens uitvoerig stil te staan bij de maatregelen die zijn en worden genomen.

Geconstateerde problematiek

De rapporten van de inspecties en de OVV staan niet op zichzelf. Naar aanleiding van een aantal incidenten heeft mijn voorganger op 22 juni 2017 aan uw Kamer toegezegd onderzoek te doen naar de veiligheid en kwaliteit van de forensische zorg.⁵ Samen met de sector forensische zorg heb ik opdracht gegeven aan onderzoeksbureau Andersson Elffers Felix om problemen ten aanzien van de complexiteit van de doelgroep, administratieve lasten, financiële druk en de arbeidsmarkt uitgebreid en zorgvuldig met de zorgaanbieders in kaart te brengen. Op 19 juni 2018 zijn de conclusies van dit onderzoek aan uw Kamer gestuurd.⁶ Uit deze conclusies bleek dat de sector onder druk staat. De conclusies van de inspecties en van de OVV ten aanzien van het detentieverloop van Michael P. zijn hiermee in lijn, maar werpen tegelijkertijd ook weer nieuw licht op de zaak. Tegen die achtergrond zie ik vijf belangrijke elementen die een problematische rol hebben gespeeld.⁷

Tbs-maatregel effectief ontlopen

Michael P. is geen tbs opgelegd. Hij weigerde mee te werken aan observatie in het Pieter Baan Centrum gedurende de eerdere strafzaak in 2011. Hierdoor kreeg de rechter geen volledig advies over zijn geestelijke toestand. De man werd door het gerechtshof Arnhem veroordeeld tot een gevangenisstraf zonder de tbs-maatregel. In detentie bleek vervolgens dat hij psychische problemen had. Ook gedurende detentie kunnen die problemen worden behandeld. Passende behandeling vermindert het risico op recidive. Zoals ook de inspecties constateren, zijn in algemene zin de behandel mogelijkheden gedurende detentie beperkt ten opzichte

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ Kamerstuk 33 628, nr. 36 en Kamerstuk 33 628, nr. 40.

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁵ Kamerstukken 29 452 en 33 628, nr. 220.

⁶ Kamerstuk 33 628, nr. 34.

⁷ De rapporten van de inspecties en de OVV komen nagenoeg tot dezelfde bevindingen en conclusies, maar hanteren daarvoor een iets andere indeling. Met deze vijf elementen beoog ik de belangrijkste geconstateerde problemen zo goed mogelijk samen te vatten. Voor een volledig overzicht verwijs ik naar de respectievelijke rapporten.

van een tbs-maatregel. Het is dan ook zeer onwenselijk dat verdachten die behandeling in tbs nodig hebben, dit ontlopen doordat ze niet meewerken aan onderzoek (de zogeheten problematiek van de weigerende observandi).

Onvoldoende zicht op risico's tijdens detentieverloop

De inspecties en de OVV concluderen dat er op bepalende momenten gedurende het detentieverloop van Michael P. te weinig aandacht was voor, en daardoor te weinig zicht op, het risico dat hij zou kunnen recidiveren. Het ontbrak volgens de inspecties aan gestructureerde risicotaxatie en voldoende risicomanagement. Bestaande procedures om risico's in zicht te krijgen werden volgens de inspecties en de OVV onvoldoende nageleefd. Dat had tot gevolg dat de risico's voor de samenleving onvoldoende werden betrokken bij de besluitvorming over de uitplaatsing, behandeling en toekenning van vrijheden.

Procedures voor toekenning vrijheden niet goed gevolgd

Er werden te snel en onvoldoende zorgvuldig vrijheden toegekend. De inspecties concluderen dat het openbaar ministerie onvoldoende in positie is gebracht om goed te kunnen adviseren over de uitplaatsing en het toekennen van vrijheden. De verantwoordelijke functionarissen van DJI zijn niet bij alle stappen geraadpleegd. De OVV concludeert dat met de toekenning van vrijheden is gestart zonder dat de reclassering was ingeschakeld. Toen de reclassering wel werd betrokken waren er geen duidelijke voorwaarden geformuleerd waarop zij toezicht kon houden. De inspecties concluderen verder dat bij de vrijhedencommissie van het psychiatrisch penitentiair centrum (PPC) Vught, die adviseert over de toekenning van vrijheden, onvoldoende behandelinhoudelijke expertise aanwezig was.

Cruciale informatie onvoldoende gedeeld

Bij de overplaatsing naar de FPA Utrecht weigerde Michael P. de overdracht van relevante informatie, waardoor deze informatie niet met de FPA Utrecht werd gedeeld. Kennis over risico's die al was opgebouwd, werd volgens de inspecties en de OVV onvoldoende doorgegeven in de keten. De rapporten concluderen verder dat relevante informatie, onder andere over incidenten en slecht gedrag, op verschillende momenten niet werd gedeeld of te positief werd voorgesteld. Partijen die op basis van die informatie moesten adviseren of beslissen, waren vervolgens onvoldoende kritisch op de aangereikte informatie. Daardoor ontbrak het bij de toekenning van vrijheden aan een goed zicht op reële risico's.

Gebreken informatievoorziening richting gemeenten

De OVV signaleert ten aanzien van de terugkeer van (ex-)gedetineerden in de samenleving knelpunten in de informatievoorziening richting gemeenten. Sinds 2011 kunnen gemeenten een melding krijgen via de Bestuurlijke Informatievoorziening Justitiabelen (BIJ) over onherroepelijk veroordeelden voor ernstige gewelds- en zedenmisdrijven, met het oog op het handhaven van de openbare orde en veiligheid. Zoals de inspecties en de OVV concluderen is de uitplaatsing naar de FPA Utrecht in dit specifieke geval echter niet aan de gemeente Zeist gemeld vanwege een administratieve fout bij DJI. Bij het eerste verlof is ook geen BIJ-melding uitgegaan, omdat in de uitvoering van de BIJ-regeling alleen het eerste verlof vanuit de PI of de overplaatsing van een gedetineerde wordt gemeld. Zoals de OVV ook in haar rapport noemt, is deelname van gemeenten aan de BIJ-regeling vrijwillig. Niet alle gemeenten zijn

aangesloten op de regeling. De OVV stelt dat veiligheidswinst is te boeken door het bestaande instrumentarium voor de informatievoorziening te verbeteren en beter te benutten.

De rapporten van de inspecties en de OVV maken pijnlijk duidelijk dat het beter moet. De focus aan het einde van het detentieverloop van Michael P. lag te zeer bij behandeling en resocialisatie, waardoor maatschappelijke risico's werden veronachtzaamd. Dat is onacceptabel. De aandacht voor de veiligheid van de samenleving mag tijdens de gehele gevangenisstraf niet verslappen. Ik neem daarom maatregelen.

Maatregelen

De kern van een gevangenisstraf is gelegen in de vergelding van het leed dat slachtoffers en de maatschappij is aangedaan. Door fysieke vrijheidsbeneming is de samenleving voor bepaalde tijd beschermd tegen de persoon die tot een gevangenisstraf is veroordeeld. Het doel van een straf is echter ook om de kans dat de veroordeelde na zijn straf opnieuw in de fout gaat zo klein mogelijk te maken. Daarom moet een gedetineerde, indien nodig, gedurende zijn detentie kunnen worden behandeld voor bijvoorbeeld verslavingsproblematiek of een psychische stoornis. Een passende behandeling vermindert namelijk het risico op recidive. Het gecontroleerd en gefaseerd verlenen van vrijheden kan onderdeel uitmaken van een behandeling. Dit vereist in de praktijk een continue balans tussen zorg en beveiliging.

Uit de conclusies van de inspecties en de OVV blijkt dat deze balans in het geval van Michael P. teveel is doorgeschoten naar zorg en dat de nadruk teveel lag op het toekennen van vrijheden in dat kader. Deze balans moet worden hersteld. Veiligheid, risicobeheersing en bescherming dienen altijd zwaar te wegen. Van de overheid mag worden verwacht dat de risico's voor de samenleving die gepaard gaan met het verlenen van vrijheden, op ieder moment in zicht zijn en uiterst zorgvuldig worden meegewogen. Van de professionals die hiermee zijn belast mag worden verlangd dat zij deze weging nauwgezet, integer en volgens de in de sector geldende professionele normen uitvoeren. Het stelsel dient hen daarbij te ondersteunen en moet voldoende waarborgen bevatten om hen te behoeden voor mogelijke omissies en inschattingfouten.

De afgelopen jaren zijn reeds diverse maatregelen genomen om het risicobewustzijn bij DJI en in de forensische zorg te vergroten. Deels komt dit ook voort uit de afspraken in het regeerakkoord. De rapporten en de aanbevelingen van de inspecties en de OVV geven aanleiding om verdere maatregelen te treffen. Daarbij gaat het zowel om wijzigingen in wet- en regelgeving, als om concrete ingrepen in de praktijk. Ik neem daarom de volgende maatregelen:

1. Aanpak weigerende observandi. Wie voor tbs in aanmerking komt, mag dit niet langer ontlopen door medewerking aan onderzoek te weigeren.
2. Beter zicht op risico's. Bij uitplaatsing naar een instelling voor forensische zorg zullen naast een professioneel oordeel voortaan gestructureerde risicotaxatie en een delictanalyse verplicht worden gesteld.
3. Risico's zwaarder laten meewegen. Maatschappelijke risico's gaan zwaarder meetellen bij het al dan niet toekennen van vrijheden bij behandeling en de eventuele toekenning van voorwaardelijke invrijheidstelling.
4. Waarborgen verbeteren bij toekennen vrijheden. De procedures voor de uitplaatsing en de toekenning van vrijheden worden aangescherpt.

De adviesrol van het openbaar ministerie en de reclassering wordt versterkt.

5. Wegnemen belemmeringen informatie-uitwisseling. Bij uitplaatsing naar forensische zorg wordt het mogelijk gemaakt om ook zonder toestemming van een gedetineerde informatie te delen.
6. Verbetering informatievoorziening richting gemeenten. De BIJ-regeling wil ik uitbreiden naar alle gemeenten. Daarnaast zal de regeling worden verbeterd door bij meer verschillende soorten vrijheden een melding af te geven.
7. Doorlichting populatie. De huidige populatie van uitgeplaatste gedetineerden die zijn veroordeeld voor een ernstig gewelds- of zedenmisdrijf, is doorgelicht. Uit voorzorg zijn, waar relevant, toegekende vrijheden ingetrokken.

Hieronder loop ik deze maatregelen stuk voor stuk langs.

Ad 1. Aanpak weigerende observandi

In het najaar van 2018 heb ik uw Kamer bericht over de maatregelen die ik neem om de problematiek van de weigerende observandi aan te pakken.⁸ De behandeling tijdens een gevangenisstraf is in tijd beperkt. De tbs-maatregel maakt het mogelijk de tbs-gestelde zo lang als nodig te behandelen en is daarom het beste antwoord op mensen die ten tijde van het plegen van een ernstig strafbaar feit een psychische stoornis hebben en een gevaar voor de samenleving vormen. Voorkomen moet worden dat verdachten geen tbs-maatregel opgelegd krijgen waar dat wel de meest passende maatregel zou zijn, omdat ze weigeren mee te werken aan gedragsdeskundig onderzoek. Ik heb daarom een wetsvoorstel in consultatie gebracht waarmee de eisen aan het opleggen van de tbs-maatregel worden verduidelijkt. Daarnaast zal in de loop van dit jaar de regeling weigerende observandi uit de Wet forensische zorg (Wfz) in werking treden, waarmee – via een daartoe ingestelde adviescommissie – bestaande medische gegevens over weigeraars kunnen worden opgevraagd. De onlangs positief geëvalueerde weigerafdeling in het Pieter Baan Centrum blijft bestaan, waardoor de onderzoeksopbrengst bij weigeraars wordt vergroot.⁹ Voor het zomerreces bericht ik uw Kamer over de voortgang van deze maatregelen.

Ad 2. Beter zicht op risico's

Gedurende het detentieverloop van gedetineerden mag de veiligheid van de samenleving nooit uit het oog worden verloren – ook niet wanneer een gedetineerde gedurende de gevangenisstraf moet worden behandeld en in het kader van die behandeling vrijheden worden toegekend. Na de aanhouding van Michael P. zijn bij DJI de procedures voor uitplaatsingen en het toekennen van verlof aangescherpt. DJI is daarnaast begonnen met het aanscherpen van de kwaliteitseisen waaraan de instellingen voor forensische zorg dienen te voldoen. Deze wijzigingen leiden ertoe dat via de contracten met de instellingen door DJI actief wordt gestuurd op risicomanagement.

Per 1 januari 2019 is de Wfz in werking getreden. Daarin is verplicht gesteld dat bij de plaatsing in een instelling voor forensische zorg de eisen die de bescherming van de maatschappij tegen de gevaarlijkheid van de forensische patiënt stelt, moeten worden meegewogen. Het is belangrijk dat dit niet een papieren werkelijkheid blijft, maar dat de behandelaars en detentieprofessionals hier daadwerkelijk mee aan de

⁸ Kamerstuk 29 452, nr. 229.

⁹ Kamerstuk 29 452, nr. 230.

slag gaan. Daarom ondersteun ik de sector met de afspraken die ik met hen in de zomer van 2018 overeen ben gekomen in de meerjarenovereenkomst forensische zorg. Zo is 28,5 miljoen euro beschikbaar gesteld om de sector in staat te stellen de kwaliteit en veiligheid in de forensische zorg op peil te brengen. Er wordt onder meer een opleidingsprogramma ontwikkeld voor de gehele forensische zorg, met risicomangement als een van de belangrijkste onderwerpen. De Taskforce veiligheid en kwaliteit zorgt voor de uitvoering van deze afspraken.

Op basis van de rapporten van de inspecties en de OVV ben ik echter van mening dat er aanvullende maatregelen nodig zijn. Ik bouw daarom extra waarborgen in om ervoor te zorgen dat bij het verlenen van vrijheden aan veroordeelden voor ernstige gewelds- en zedenmisdrijven op cruciale momenten beter zicht is op de risico's voor de samenleving.

Ten eerste wordt het, naast een professioneel oordeel, verplicht een delictanalyse en een risicotaxatie-instrument te gebruiken bij de risicobeoordeling voor de uitplaatsing van veroordeelden van ernstige gewelds- of zedenmisdrijven naar een forensische instelling. Indien deze veroordeelden naar een PPC worden overgeplaatst, stel ik ook verplicht dat daar altijd een dergelijke risicotaxatie en delictanalyse wordt uitgevoerd. Een delictanalyse geeft zicht op de omstandigheden waarbinnen een delict is gepleegd en welke factoren voor de veroordeelde daarbij een belangrijke rol hebben gespeeld. Daarmee bepaalt het in grote lijnen de behandel-doelen en biedt het zicht op eventuele risicofactoren. Voor een goede risicobeoordeling over veroordeelden van ernstige delicten, dient een professioneel oordeel daarnaast altijd te worden getoetst aan de uitkomsten van een risicotaxatie-instrument, naar de laatste stand van de wetenschap, dat is gericht op het indexdelict. De sector forensische zorg ziet ook een urgentie om dit beter te doen. In de kwaliteitsnetwerken van de sector wordt de afgelopen jaren speciale aandacht besteed aan risicomangement en het verbreden van het palet van wetenschappelijk erkende risicotaxatie-instrumenten. Ik ondersteun hen hierbij. Het gebruik van risicotaxatie-instrumenten en delictanalyse is in de praktijk inmiddels gangbaar, maar nog niet gestandaardiseerd. Ik vind het van belang het gebruik hiervan voorafgaand aan uitplaatsing te standaardiseren. In het Besluit forensische zorg leg ik daarom vast dat bij de indicatiestelling de uitkomsten van een actueel risicotaxatie-instrument en een delictanalyse vereist zijn. De aanvrager van de indicatiestelling dient deze instrumenten bij de aanvraag te voegen.

Ten tweede dienen de veroordeelden voor ernstige gewelds- en zedenmisdrijven te worden gezien door de indicatiesteller bij het opstellen van een indicatiestelling die ten grondslag aan de plaatsing ligt. Met de indicatiestelling wordt bepaald op welk beveiligingsniveau een gedetineerde kan verblijven. Bij deze doelgroep vind ik het belangrijk dat de onafhankelijke indicatiesteller de gedetineerde zelf ziet om zich een eigen beeld te kunnen vormen over het risico op recidive. Ook deze verplichting leg ik vast in het Besluit forensische zorg.

Ad 3. Risico's zwaarder laten meewegen

Naast beter zicht op de risico's die een uitgeplaatste gedetineerde kan vormen voor de samenleving, moeten deze risico's ook zwaarder meewegen bij belangrijke beslissingen over vrijheden.¹⁰ Om dit te

¹⁰ Met «vrijheden» doel ik in deze brief op externe vrijheden. Dat zijn vrijheden buiten de muren van de instelling voor forensische zorg, die worden toegekend in het kader van behandeling en resocialisatie. Niet wordt bedoeld op de toekenning van kortdurende verloven, bijvoorbeeld voor het bijwonen van gebeurtenissen in de persoonlijke sfeer van de gedetineerde.

garanderen neem ik maatregelen, die overigens aansluiten bij de uitgangspunten voor de tenuitvoerlegging van straffen zoals ik heb genoemd in mijn visie op gevangenisstraffen en het wetsvoorstel Straffen en beschermen, dat ik op 15 januari 2019 heb ingediend bij uw Kamer.¹¹

In de eerste plaats zullen aan uitgeplaatste gedetineerden die nog niet in de laatste fase van de detentieperiode zitten, voortaan geen vrijheden meer worden toegekend.¹² Uitplaatsing naar een instelling voor forensische zorg is niet vanzelfsprekend en mag geen afbreuk doen aan de kern van een gevangenisstraf: het ontnemen van de fysieke vrijheid van de veroordeelde. Alleen in de laatste fase van een gevangenisstraf, in het kader van een uitplaatsing voor behandeling en resocialisatie, kan de toekenning van vrijheden aan de orde zijn.¹³ Ik sluit daarvoor aan bij de termijnen zoals ik die hanteer voor verlof ter uitvoering van het wetsvoorstel Straffen en beschermen. Gedetineerden die in een instelling voor forensische zorg verblijven kunnen niet eerder in aanmerking komen voor vrijheden dan gedetineerden die in een penitentiaire inrichting (PI) verblijven. Er wordt een getrappt systeem gehanteerd voor de termijn waarna uitgeplaatste gedetineerden kunnen starten met vrijheden, gebaseerd op de duur van de opgelegde gevangenisstraf. In combinatie met de gemaximeerde termijn van twee jaar voor de voorwaardelijke invrijheidstelling, leidt dit er in de toekomst toe dat gedetineerden pas op een later moment van hun straf in aanmerking komen voor vrijheden.

In de tweede plaats zal aan gedetineerden die niet meewerken aan behandeling, of die om welke reden dan ook een te groot risico vormen voor de samenleving, geen voorwaardelijke invrijheidstelling worden toegekend. Dat betekent dat ze in dat geval langer vast zitten. In het wetsvoorstel Straffen en beschermen wordt op basis van het gedrag van de gedetineerde, de slachtofferbelangen en het risico voor de maatschappij voor iedere gedetineerde de individuele afweging gemaakt of hij in aanmerking komt voor voorwaardelijke invrijheidstelling. De periode van voorwaardelijke invrijheidstelling kan worden benut voor (voortgezette) behandeling in een gesloten setting. Binnen de huidige systematiek werken instellingen voor forensische zorg nog toe naar een harde datum van de voorwaardelijke invrijheidstelling. De rapporten van de inspecties en de OVV laten zien dat dat in het geval van P. heeft gezorgd voor druk op de behandelaren om zo snel mogelijk te starten met vrijheden. De gedachte hierachter is dat het voor de samenleving beter is als de gedetineerde stapsgewijs heeft kunnen wennen aan de vrijheden. Dat leidt tot situaties waarbij een gedetineerde mogelijk het voordeel van de twijfel krijgt. Dat is onwenselijk en daarom zal de voorwaardelijke invrijheidstelling na aanneming van het wetsvoorstel Straffen en beschermen niet langer van rechtswege plaatsvinden.

In de derde plaats is van belang dat het einde van een gevangenisstraf niet langer automatisch ook het einde van de behandeling hoeft te betekenen. Sinds 1 januari 2018 kan bij ernstige gewelds- en zedendelicten de zelfstandige toezichtmaatregel van de Wet langdurig toezicht worden opgelegd. Onder deze maatregel, die aansluitend aan detentie of voorwaardelijke invrijheidstelling ten uitvoer kan worden gelegd, kan als voorwaarde worden opgelegd dat betrokkene verplicht is zich onder behandeling te stellen of in een zorginstelling te laten opnemen. De rechter kan deze maatregel telkens verlengen, zolang dat noodzakelijk is

¹¹ Kamerstuk 35 122, nr. 2.

¹² Dit betekent dat geen vrijheden meer worden toegekend aan gedetineerden die worden uitgeplaatst op grond van artikel 15, vijfde lid, van de Penitentiaire beginselenwet.

¹³ Dit betreft gedetineerden die worden uitgeplaatst op grond van artikel 43, derde lid, van de Penitentiaire beginselenwet.

om recidive en ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers en getuigen te voorkomen. Met de inwerkingtreding van artikel 2.3 van de Wfz en de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Wvggz) komt er per 1 januari 2020 een belangrijk wettelijk instrument bij. De strafrechter krijgt dan de bevoegdheid om aansluitend aan een strafrechtelijke titel verplichte zorg op grond van de Wvggz te leggen. Dat betekent dat een gedetineerde na afloop van detentie zo nodig gedwongen kan worden opgenomen in een instelling voor forensische zorg. Of aansluitend aan de strafrechtelijke titel vervolgzorg nodig is, moet de forensische zorgaanbieder in alle gevallen bezien. De Wfz bevat namelijk de verplichting om zes weken voor afloop van de justitiële titel voorbereidingen te treffen voor aansluitende zorg indien deze nodig is.

Ad 4. Waarborgen verbeteren bij toekennen vrijheden

Er moet voor de toekenning van vrijheden een ordelijke procedure zijn met waarborgen op cruciale momenten. Dat betekent dat de eindverantwoordelijkheid voor deze beslissingen duidelijk is belegd en dat er duidelijke afspraken zijn over advies en toezicht. Ik scherp deze procedure als volgt aan.

Ten eerste wordt de eindverantwoordelijkheid voor beslissingen over vrijheden gedurende het detentieverloop van een uitgeplaatste gedetineerde geconcentreerd bij de directeur van de PI van waaruit de gedetineerde is uitgeplaatst. De directeur van de PI krijgt de taak erop toe te zien dat bij het nemen van beslissingen altijd alle benodigde informatie aanwezig is.

Ten tweede versterk ik de rol van partijen die moeten adviseren over het toekennen van vrijheden. In de vrijhedencommissie van een PI of een PPC dient behandelinhoudelijke expertise aanwezig te zijn om op een juiste manier risico's te kunnen wegen. Als er door het openbaar ministerie een executie-indicator is geplaatst, dient de directeur van de PI advies te vragen aan het openbaar ministerie voordat hij vrijheden kan toekennen aan een uitgeplaatste gedetineerde.¹⁴ Om er voor te zorgen dat dit nu standaard gebeurt, hebben DJI en het openbaar ministerie inmiddels heldere afspraken gemaakt over de manier waarop die adviesvraag wordt gedaan.

Ten derde leg ik in regelgeving vast dat voor alle gedetineerden die worden uitgeplaatst naar een instelling voor forensische zorg en die in dat kader vrijheden krijgen toegekend, duidelijke voorwaarden worden gesteld waarop de reclassering toezicht kan houden. Deze voorwaarden worden door de PI en de instelling voor forensische zorg geformuleerd, onder andere op basis van advies van de reclassering. De reclassering heeft vanuit haar expertise goed zicht op de risico's voor de samenleving en haar onafhankelijk advies waarborgt dat het belang van de veiligheid op de juiste manier wordt betrokken.

¹⁴ De executie-indicator is een aantekening van het openbaar ministerie bij het aanbieden ter executie van een vonnis of arrest aan DJI. De executie-indicator wordt in elk geval geplaatst bij een veroordeling voor een ernstig gewelds- of zedendelict. Hiermee wordt gewaarborgd dat het openbaar ministerie door DJI wordt betrokken bij het toekennen van vrijheden, om te adviseren over het risico op recidive en mogelijke maatschappelijke onrust. Daarnaast wordt gewaarborgd dat het openbaar ministerie slachtoffers en nabestaanden kan informeren. Met de inwerkingtreding van de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen wordt de executie-indicator vervangen door het OM-advies.

Ad 5. Wegnemen belemmeringen informatie-uitwisseling

Bij een uitplaatsing naar een instelling voor forensische zorg mag het niet zo zijn dat relevante informatie niet wordt verstrekt omdat de gedetineerde geen toestemming geeft voor die verstrekking. Instellingen voor forensische zorg dienen ook zonder deze toestemming te kunnen beschikken over alle relevante gegevens over de zorg die is verleend aan de gedetineerde, over het strafproces en over de tenuitvoerlegging van de straf. Wet- en regelgeving dient voor deze gegevensverstrekking voldoende grondslagen te bevatten.

Een aantal recente en binnenkort aanstaande wijzigingen in wet- en regelgeving voorziet hierin. Zo is op 1 januari 2019 de Wfz in werking getreden. Het onderliggende Besluit forensische zorg, dat naar verwachting op korte termijn wordt gepubliceerd en in werking zal treden, schrijft voor dat het behandeldossier aan de nieuwe zorgaanbieder wordt verstrekt in het geval van een overplaatsing. Ook regelt dit Besluit dat gegevens uit het persoonsdossier van de gedetineerde, zoals een pro Justitia-rapportage en reclasseringsadviezen, aan de forensische zorgaanbieder worden verstrekt. Daarnaast bevat de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) – eveneens sinds 1 januari 2019 – een wettelijke grondslag voor de verstrekking van gegevens over de tenuitvoerlegging van een straf of maatregel voor verschillende doelen. Tot die doelen behoren de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen, het voorkomen van strafbare feiten en de resocialisatie. Dit maakt bij uitplaatsing verstrekking van gegevens uit het penitentiaire dossier van een gedetineerde aan de forensische zorginstelling mogelijk. Zo kunnen gegevens over risico's, incidenten en het gedrag van de gedetineerde in detentie worden gedeeld. Hiermee wordt de toestemming van een gedetineerde voor het delen van deze informatie irrelevant. Het is zaak om de mogelijkheden en verplichtingen die de nieuwe regelgeving met zich meebrengt ook goed tussen de oren te krijgen bij behandelaars en detentieprofessionals. Daarom laat ik voor de PI's, de PPC's en de instellingen voor forensische zorg een instructie opstellen, waarin uiteengezet wordt welke informatie moet (en mag) worden gedeeld op grond van de verschillende wettelijke grondslagen. Hierdoor is het voor zowel de verstrekken als de ontvangende partijen duidelijk welke gegevens zij in de praktijk moeten en mogen delen.

Totdat het Besluit forensische zorg in werking is getreden, geldt dat een gedetineerde die niet meewerkt aan het verstrekken van de noodzakelijke informatie aan de forensische zorgaanbieder, niet zal worden uitgeplaatst.

Ad 6. Verbetering informatievoorziening richting gemeenten

Gemeenten zijn een belangrijke partner bij de terugkeer van gedetineerden in de samenleving. Zij moeten daarom altijd goed zijn geïnformeerd. Sinds 1 januari 2019 is er in de Wjsg een wettelijke grondslag voor het delen van informatie over (ex-)gedetineerden met gemeenten, ten behoeve van schuldhulpverlening en resocialisatie. Bij de handhaving van de openbare orde en veiligheid heeft de BIJ-regeling een duidelijke meerwaarde. Naar aanleiding van de administratieve (menselijke) fout van het niet-melden richting de gemeente Zeist in het onderhavige geval, is het BIJ-proces door DJI inmiddels gedigitaliseerd. Daardoor worden dergelijke fouten voorkomen.

Om het systeem van BIJ-meldingen verder te volmaken is het belangrijk dat alle gemeenten zijn aangesloten. De aansluiting op de BIJ is op dit moment vrijwillig – 312 van de in totaal 355 Nederlandse gemeenten zijn aangesloten op het meldingssysteem. Ik ben van mening dat alle

gemeenten zouden moeten zijn aangesloten. Ik ga daarover in gesprek met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Mocht dit overleg niet het gewenste effect bereiken, dan overweeg ik een verplichting.

Daarnaast zal het aantal momenten waarop een melding uitgaat naar een gemeente worden geïntensiveerd. Ik wil bijvoorbeeld dat verlof vaker wordt gemeld aan gemeenten. Ik werk samen met de VNG, DJI en de Justitiële Informatiedienst (Justid) – die de BIJ-meldingen verstuurt – voor het zomerreces een plan uit om de BIJ-regeling te verbeteren.

Los van een goed werkend systeem van BIJ-meldingen is goed contact tussen forensische instellingen en gemeenten van groot belang. Als vrijheden worden toegekend tijdens een verblijf in een instelling voor forensische zorg, zullen deze vrijheden in de regel worden genoten in de gemeente waar de instelling is gehuisvest. In het kader van de lokale openbare orde en veiligheid is het belangrijk voor een gemeente te weten wat voor doelgroep in de betreffende instelling verblijft. De gemeente dient op basis van die informatie bijvoorbeeld beslissingen te nemen over de inzet van wijkagenten. Instellingen voor forensische zorg hebben een eigen rol in het onderhouden van goede contacten met de gemeente waarin zij zijn gehuisvest. Ik wil dat zij actief en regelmatig in contact treden met gemeenten en zal dit voortaan als verplichting opnemen in de contracten tussen DJI en de forensische instellingen.

Ad 7. Doorlichting populatie

Na de aanhouding van Michael P. zijn uit voorzorg verschillende maatregelen genomen. De FPA Utrecht staat sinds die tijd onder toezicht van de inspecties. Er zijn maatregelen genomen ten behoeve van de lokale veiligheid. Er is een screening gedaan op het actuele risico van de daar verblijvende populatie. Gedetineerden met zware problematiek worden er tot op heden niet geplaatst. Er is een procesbewaker aangesteld en de inspecties houden toezicht op de uitvoering van een verbeterplan. In de derde voortgangsrapportage, door mij ontvangen op 27 maart 2019, concluderen de inspecties dat de doelen uit het verbeterplan zijn behaald. Het toezicht van de inspecties op de FPA wordt nu op een andere manier vormgegeven, waarbij de conclusies over het detentieverloop van P. worden betrokken. Dit betekent ook dat de genomen maatregelen geleidelijk zullen worden afgebouwd.

Naar aanleiding van de wederhoorversie van de rapporten van de inspecties en de OVV en de specifieke tekortkomingen die door hen aan de orde zijn gesteld, zijn aanvullende maatregelen genomen. De volledige populatie uitgeplaatste gedetineerden die zijn veroordeeld voor een ernstig gewelds- of zedenmisdrijf is uit voorzorg doorgelicht. Dat houdt in dat per individueel geval is gekeken of er vrijheden zijn toegekend, of de dossiers op orde zijn en of de procedure voor het toekennen van vrijheden correct is doorlopen. Deze doorlichting heeft ertoe geleid dat bij dertien uitgeplaatste gedetineerden de vrijheden zijn ingetrokken omdat zij nog niet in de laatste fase van hun gevangenisstraf zitten. Uit voorzorg zijn daarnaast bij acht uitgeplaatste gedetineerden de toegekende vrijheden vooralsnog opgeschort, daar waar bijvoorbeeld een gestructureerde risicotaxatie ontbrak. Er wordt met spoed gewerkt aan het aanvullen van deze dossiers. Na deze aanvulling zal naar verwachting het merendeel van deze groep uitgeplaatste gedetineerden de behandeling met de toegekende vrijheden kunnen hervatten. Maar met deze maatregel nemen we het zekere voor het onzekere.

Tot slot

In het gevangeniswezen en in de forensische zorg wordt iedere dag hard en met veel toewijding gewerkt met de moeilijkste mensen. Tijdens mijn bezoeken aan de betrokken instellingen heb ik gezien en gehoord hoe deze zaak diepe indruk op de medewerkers heeft gemaakt. Ik sprak daar met toegewijde professionals met een groot gevoel van verantwoordelijkheid en plichtsbesef. Ik constateer dat zij dit ernstige voorval hebben aangegrepen om de zorgverlening beter te maken met oog voor de veiligheid van de samenleving. Met de al genomen en nieuw aangekondigde maatregelen wil ik hen steunen bij het verbeteren van de bescherming van de samenleving.

Ik doe dit tevens vanuit een diep gevoelde verantwoordelijkheid tegenover de nabestaanden van Anne Faber. Wat is gebeurd op vrijdag 29 september 2017, kan op geen enkele manier ongedaan worden gemaakt. Wel wil ik met de in deze brief uitgewerkte maatregelen het risico voor de samenleving zo klein mogelijk maken. Ik zal, samen met de sector, laten zien dat we door deze afschuwelijke gebeurtenis een harde les hebben geleerd. Dat zijn we aan de samenleving verplicht.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker