

Vergaderjaar 2010–2011

29 452

Tenuitvoerlegging van de tbs-maatregel

Nr. 135

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 oktober 2010

1. Inleiding

Op 1 januari 2008 is het Adviescollege verlofvoetsing tbs van start gegaan met het inhoudelijk toetsen van verlofaanvragen voor tbs-gestelden. In het instellingsbesluit van het Adviescollege is bepaald dat het functioneren ervan na één jaar wordt geëvalueerd. Het rapport van deze evaluatie, getiteld «Het verlof van de ter beschikking gestelde», bied ik u hierbij aan.¹ De evaluatie is in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) uitgevoerd door de Universiteit van Utrecht. Het functioneren van het Adviescollege Verlofvoetsing tbs (hierna: AVt) wordt gezien in het bredere verband van de verlofprocedure. Dit blijkt ook uit de probleemstelling: «Hoe functioneert de keten van het tbs-verlof in het licht van de kwaliteitszorg in het tbs-stelsel? Wat is de rol van het AVt daarin?»

Uit deze probleemstelling volgt dat niet alleen het functioneren van het AVt is onderzocht maar ook de rol van de Verlofunit van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en de forensisch psychiatrische centra (fpc) in de verlofprocedure. Het onderzoek heeft betrekking op het jaar 2008.

Het rapport beschouwt hiernaast de recente ontwikkelingen in de tbs die reeds mijn aandacht hebben: de toename van de behandelduur en de afname van het aantal opleggingen tbs door de rechter. Naar verklaringen voor deze ontwikkelingen voert het WODC in mijn opdracht momenteel een onderzoek uit. Dit onderzoek en mijn beleidsreactie daarop zal ik uw Kamer in het najaar 2010 doen toekomen. In deze beleidsreactie beperk ik mij tot het functioneren van het AVt in de verlofketen.

In het algemeen overleg Modernisering gevangeniswezen van 7 april 2010 heb ik toegezegd uw Kamer te informeren over de doorlooptijden in de verlofprocedure (Kamerstukken II, 2009/10, 32 123 VI, nr. 99). Met deze brief doe ik deze toezegging gestand.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

2. Evaluatie

Verlofproces

De onderzoekers beschrijven hoe de verlofroute eruit ziet: de behandelers in het fpc bereiden de verlofaanvraag voor waarna de aanvraag wordt getoetst door de interne verlofcommissie van het fpc. De verlofaanvraag wordt vervolgens ingediend bij de Verlofunit van DJI, die een procedurele toets doet. De Verlofunit stuurt de aanvraag daarna door naar het AVt dat op grond van een inhoudelijke beoordeling adviseert over het al dan niet toekennen van een verlofmachtiging. De Verlofunit neemt hierover namens de Minister van Justitie een beslissing. Een negatief advies moet worden overgenomen, van een positief advies kan de Minister – op beperkte gronden – afwijken. Dit doet zich niet in de praktijk vrijwel niet voor.

Aantallen en doorlooptijden

In 2008 heeft het AVt 1 252 verlofaanvragen behandeld. Over 88% heeft het AVt positief geadviseerd, over 6% negatief en 6% van de verlofaanvragen is aangehouden. Na aanhouding (bijvoorbeeld omdat de verlofaanvraag nog een nadere toelichting behoeft of vanwege een second opinion) worden op in totaal 92% van de verlofaanvragen positieve adviezen gegeven en 7% negatieve (van 1% van de aangehouden aanvragen was ten tijde van het onderzoek de beslissing nog niet bekend).

De gemiddelde doorlooptijd (vanaf verzending van de aanvraag door het fpc tot het besluit over de aanvraag) is ruim 60 dagen. Dit blijft net binnen de marge van twee maanden die staat voor het afgeven van een nieuwe machtiging na een positieve evaluatie van de bestaande machtiging (art. 53 lid 2 Rvt).

De tijd tussen datering van de verlofaanvraag door het fpc tot ontvangst door de Verlofunit is gemiddeld zes dagen. De doorlooptijd bij de Verlofunit (de verstreken tijd tussen de datum van ontvangst van de verlofaanvraag door de Verlofunit en de datum van ontvangst door het AVt) bedraagt gemiddeld ruim 28 dagen. De tijd die het AVt nodig heeft om een advies uit te brengen is gemiddeld 19 dagen. Dat past in het streven van het AVt, zoals vermeld in haar Jaarverslag 2008, de doorlooptijd niet langer dan drie weken te laten duren. De Verlofunit heeft vervolgens gemiddeld zes dagen nodig om een beslissing te nemen over de verlofaanvraag¹.

De onderzoekers achten de doorlooptijd voor het totstandkomen van een verlofaanvraag binnen de fpc's aan de hoge kant. Volgens de geïnterviewden varieert dit van één tot soms wel vier maanden. Dit betekent dat indien de tijd die het fpc nodig heeft voor het voorbereiden van een verlofaanvraag wordt meegenomen, het soms een half jaar kan duren voordat over een verlofaanvraag is beslist.

De onderzoekers constateren dat de procedurele beoordeling (zoals door het instellingbesluit is bepaald) door de Verlofunit feitelijk een inhoudelijk karakter heeft gekregen. Dit is volgens hen onvermijdelijk omdat verlobesluiten zorgvuldig moeten worden voorbereid en genomen, zeker als van een positief advies wordt afgeweken. Om tijdwinst van enkele weken te boeken suggereren de onderzoekers om de verlofaanvraag tegelijkertijd aan de Verlofunit en aan het AVt te zenden.

¹ Afgerond tellen de doorlooptijden op tot 59 dagen, onafgerond tot gemiddeld ruim 60 dagen.

Onttrekkingen

Elf onttrekkingen zijn onderzocht om na te gaan of er een relatie bestaat tussen de inhoud van het advies van het AVt en het betreffende incident. Volgens de onderzoekers is dit echter «gekunsteld» en blijkt een dergelijke relatie met de inhoud van de adviezen daarom moeilijk te leggen.

Kwaliteit

Voorts constateren de onderzoekers dat de adviezen van het AVt ook aanbevelingen aan de fpc's bevatten over de behandeling van tbs-gestelden. Behandelaars neigen ertoe dit als een bedreiging van hun professionele autonomie te ervaren. Deze handelwijze dwingt de klinieken, aldus de onderzoekers, tot nadere reflectie en uitleg over de behandeling. Dit moet volgens de onderzoekers dan ook gehandhaafd blijven omdat dit uiteindelijk kan bijdragen aan de ontwikkeling van een professionele behandel- en verloffstandaard in het tbs-veld.

Uit de evaluatie blijkt dat medewerkers van fpc's het AVt overigens ook beschouwen als een bescherming tegen het maken van fouten die aanleiding kunnen geven tot recidives. Dit komt, volgens de onderzoekers, omdat zij zich in het nauw gebracht voelen door heftige reacties vanuit politiek en in de media op verlofincidenten. Dit zou er volgens hen toe leiden dat fpc's terughoudender zijn bij het aanvragen van verlof en dat zij een verlofaanvraag in een later stadium dan voorheen indienen.

Tot slot concluderen de onderzoekers dat fpc's behoefte hebben aan voorlichting en training in het schrijven van verlofaanvragen en op verduidelijking van gebruikte begrippen in het verloftoetsingskader.

3. Beleidsreactie

Het AVt is opgericht om de kwaliteit van de verloftoetsing en de verlofpraktijk in de tbs-sector te vergroten. Volgens de evaluatie is dat gelukt: de beoordeling van verlofaanvragen is procedureel, inhoudelijk en logistiek verbeterd. Op basis hiervan kan worden vastgesteld dat het AVt een aantoonbare, essentiële bijdrage levert om het verlofsysteem veiliger te maken.

Het onderzoek biedt inzicht in de wijze waarop het AVt als nieuwe partner is gaan functioneren in het verlofproces en op welke wijze de komst van het AVt de rolopvatting en het functioneren van de fpc's en de Verlofunit heeft beïnvloed. Het AVt maakt thans een structureel onderdeel uit van de «lerende» verlofpraktijk, waarbij het AVt reflectie op de behandeling en de verlofaanvraag van fpc's afdwingt. Dat is de meerwaarde: door verschillende disciplines, ieder vanuit hun eigen rol en verantwoordelijkheid, te laten oordelen over verlofaanvragen en van elkaar te laten leren, ontstaat een effectiever verlofbeleid met mogelijk een daling van het aantal onttrekkingen, ontvluchtingen en incidenten. Het hoge aantal positieve adviezen van het AVt duidt op een evenwichtige verlofpraktijk.

Uit het onderzoek komt voorts dat een verdere verduidelijking van begrippen uit het verloftoetsingskader en voorlichting over en training in het schrijven van verlofaanvragen hier verder aan zullen bijdragen. Deze professionaliseringsslag zal ik waar mogelijk stimuleren teneinde de kwaliteit van de verlofaanvragen van alle fpc's te vergroten. Reeds op 26 mei 2010 heb ik een werkconferentie georganiseerd voor vertegenwoordigers van fpc's, de Verlofunit en het AVt. De conferentie had tot doel te komen tot meer uniformiteit en kwaliteit van verlofaanvragen. Het AVt heeft hier uiteengezet welke informatie in verlofaanvragen essentieel is

om verlofaanvragen goed te kunnen beoordelen. Kwalitatief goede verlofaanvragen leiden immers tot minder aanhoudingen en minder negatieve adviezen. Voorts is hier de omzetting van het huidige verloftoetsingskader in een nieuwe ministeriële regeling voor verloftoetsing tbs, die najaar 2010 in werking treedt, besproken. In deze regeling worden de meest voorkomende begrippen nader toegelicht.

Behandelaars van fpc's zijn verantwoordelijk voor de behandeling van de tbs-gestelde en daarmee ook voor de verlofaanvraag. Interdisciplinaire, collegiale behandelsuggesties van het AVt kunnen de kwaliteit van de verlofaanvragen verhogen, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de professionele autonomie van behandelaars. Deze autonomie staat buiten kijf, maar laat onverlet dat fpc's van elkaar en van het AVt kunnen leren. Daarnaast wil ik samen met de fpc's nagaan op welke wijze fpc's de duur van de totstandkoming van een verlofaanvraag kunnen terugbrengen, uiteraard met inachtneming van de maatschappelijke veiligheid. Ik zal hierop nader ingaan in mijn beleidsbrief tbs in het najaar 2010.

Een gemiddelde doorlooptijd van ruim 60 dagen (uitgezonderd de tijd die fpc's nodig hebben voor het voorbereiden van een verlofaanvraag) acht ik langer dan wenselijk is. Hierbij zij aangetekend dat dit cijfer betrekking heeft op het jaar 2008, het jaar waarin voor het eerst volgens de nieuwe verlofprocedure moest worden gewerkt. In 2009 is de duur van de verlofprocedure verder teruggebracht. Ik streef naar een norm van zeven weken voor het afhandelen van verlofaanvragen. Ik zal de Verlofunit en het AVt vragen om een gezamenlijke inspanning om de doorlooptijd tot gemiddeld zeven weken terug te brengen.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin