



Raad voor
Strafrechtstoepassing
en Jeugdbescherming

• • Vreemdelingen in de tbs

Impasse door botsende
rechtssystemen

Den Haag, 28 januari 2021



Inhoud

Samenvatting	4
Aanleiding	4
Samenvattende conclusie	4
Aanbevelingen	6
Afkortingenlijst	9
1 Inleiding	11
1.1 Aanleiding	11
1.2 Vraagstelling.	12
1.3 Afbakening	13
1.4 Analyse	14
1.5 Werkwijze	14
1.6 Leeswijzer	15
2 Vreemdelingen in de tbs: cijfers en kenmerken	16
2.1 Vreemdelingen met tbs met dwangverpleging	16
2.2 Voorwaardelijke beëindiging van de tbs met dwangverpleging van vreemdelingen	21
2.3 Vreemdelingen met tbs met voorwaarden	21
3 Instroom: het vorderen en opleggen van tbs	23
3.1 Aantal tbs-opleggingen	23
3.2 Geen tbs, tenzij...	24
3.3 Alternatieven voor de tbs-maatregel	26
4 Vreemdelingrechtelijke gevolgen van de tbs-oplegging	28
4.1 Botsende rechtssystemen	28
4.2 Gevaar voor de openbare orde en veiligheid en beëindiging verblijfsrecht	29
4.3 Gevolgen van de glijdende schaal en de openbare orde-toets voor de uitvoering van de tbs met dwangverpleging	31
5 Vreemdelingen met tbs met dwangverpleging	33
5.1 Behandeling en resocialisatie	33
5.1.1 Doel tbs-behandeling	33
5.1.2 Tenuitvoerlegging tbs-behandeling	34
5.2 Het EVRM en rechtsbescherming	37
5.3 Repatriëring	39
5.3.1 Repatriëring via de Wets en Wots	40
5.3.2 Repatriëring via CART en beëindiging tbs door de minister	42
5.3.3 Repatriëring via beëindiging tbs door de rechter	45



6	Vreemdelingen met tbs met voorwaarden en voorwaardelijke beëindiging tbs	46
6.1	Behandeling, begeleiding en toezicht	46
6.2	Repatriëring	46
6.2.1	Repatriëring via de Wets en Wots	47
6.2.2	Beëindiging door de minister en rechter van tbs met voorwaarden en voorwaardelijke beëindiging tbs	48
7	Ketensamenwerking	51
7.1	Samenwerking tussen instanties bij vreemdelingen met dwangverpleging	51
7.2	Samenwerking tussen instanties bij vreemdelingen met tbs met voorwaarden of voorwaardelijke beëindiging tbs	52
8	Conclusies en aanbevelingen	54
8.1	Conclusies	54
8.2	Aanbevelingen	58
8.2.1	Instroom	59
8.2.2	Behandeling	59
8.2.3	Uitstroom	60
	Bijlage 1 Begrippenlijst	63
	Bijlage 2 Overdracht tenuitvoerlegging tbs met dwangverpleging	66
	Lijst van geraadpleegde deskundigen	70
	Lijst van geraadpleegde stukken	73



Samenvatting

De Afdeling advisering van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (hierna: de RSJ) heeft op verzoek van de minister voor Rechtsbescherming een advies uitgebracht over vreemdelingen in de tbs.

De RSJ gaat in dit advies in op de volgende (hoofd)vraag:

Op welke wijze kan een ter beschikking gestelde vreemdeling, van wie het verblijf in ons land onrechtmatig is of – na veroordeling en besluit van de IND – is geworden, passend worden behandeld en - snel en veilig - terugkeren naar het land van herkomst, waardoor een uitzichtloze situatie of behandelimpasse wordt voorkomen?

Ook gaat de RSJ in op de vraag of en hoe de instroom van vreemdelingen in de tbs voorkomen kan worden en welke alternatieven er eventueel zijn voor de tbs-maatregel.

Het advies gaat over de tbs-maatregel met dwangverpleging, de voorwaardelijke beëindiging van deze maatregel en over de tbs met voorwaarden.

Aanleiding

Een groep vreemdelingen met tbs met dwangverpleging dreigt in een uitzichtloze situatie te komen. Zij mogen niet in Nederland blijven maar kunnen om verschillende redenen (tijdelijk) niet terugkeren naar het land van herkomst. Tegelijkertijd zijn de behandelmogelijkheden in een tbs-kliniek beperkt omdat noodzakelijk resocialisatieverlof niet is toegestaan. Deze vreemdelingen hebben geen verblijfsrecht en mogen daarom niet in de Nederlandse samenleving resocialiseren.

Bij vreemdelingen met tbs met voorwaarden en met voorwaardelijke beëindiging van de tbs bestaan ook problemen rond de repatriëring naar het land van herkomst. Als deze repatriëring niet gerealiseerd kan worden en de maatregel afloopt (voor tbs met voorwaarden na maximaal negen jaar), heeft de vreemdeling vanwege het onrechtmatig verblijf geen recht op een uitkering, woning en (geestelijke) gezondheidszorg. Dit kan leiden tot een terugval in de stoornis en daarmee tot een grotere kans op recidive.

Samenvattende conclusie

Het tbs-stelsel kenmerkt zich door drie elementen die met elkaar in evenwicht moeten zijn: beveiliging van de samenleving, forensische behandeling en rechtsbescherming van de veroordeelde. Dit geldt ook voor tbs-gestelde vreemdelingen. In de afgelopen drie decennia is de nadruk meer komen te liggen op veiligheid (aanscherping van de vreemdelingenrechtelijke gevolgen van straffen en maatregelen) en minder op rechtsbescherming. Dit heeft geleid tot negatieve gevolgen voor de positie van tbs-



gestelde vreemdelingen en belemmeringen in de forensische behandeling (late start van de behandeling, geen resocialisatieverlof mogelijk).

Tbs met dwangverpleging

Uitgangspunt is dat een strafrechtelijke sanctie moet worden uitgevoerd. Het strafrechtelijk overdragen van de tenuitvoerlegging van de tbs-maatregel is verdragsrechtelijk vaak niet mogelijk omdat deze strafrechtelijke maatregel niet voorkomt in het rechtsstelsel van het land van herkomst. Ook repatriëring van tbs-gestelde vreemdelingen via de vreemdelingrechtelijke route van beëindiging van de tbs door de minister is vaak niet mogelijk om verschillende redenen. Zo komt het voor dat landen van herkomst niet willen of kunnen meewerken aan de repatriëring, of dat de vreemdeling zelf niet meewerkt. In sommige landen ontbreekt een passende voorziening voor de behandeling van de stoornis. In die gevallen is een veilige repatriëring naar en resocialisatie in het land van herkomst niet mogelijk.

In Nederland kan de aan vreemdelingen opgelegde tbs-maatregel met dwangverpleging (nu bijna 130 personen) niet goed worden uitgevoerd. Als de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) het verblijfsrecht beëindigt, is resocialisatieverlof als essentieel onderdeel van de tbs-behandeling niet meer toegestaan. Als tegelijkertijd repatriëring naar het land van herkomst niet mogelijk is, dreigt een impasse in de behandeling en kan een uitzichtloze situatie ontstaan voor de vreemdeling. Dit is onwenselijk en kan ook leiden tot onmenselijke situaties. Dat geldt in het bijzonder in gevallen waarin de vreemdeling wenst mee te werken aan zowel zijn behandeling als aan zijn terugkeer.

De RSJ meent dat tbs-gestelde vreemdelingen zonder verblijfsrecht in beginsel ook resocialisatieverlof moeten kunnen praktiseren, onder de voorwaarden dat zij meewerken aan behandeling en terugkeer. Dit betreft dus niet alleen een verruiming van het begeleid verlof ten behoeve van terugkeer, maar verdergaande verlofmogelijkheden. Dit is volgens de RSJ de enige mogelijkheid om de patstelling tussen strafrecht en vreemdelingenrecht te doorbreken. Het verlenen van verlof maakt het mogelijk het strafrechtelijk vonnis uit te voeren en de repatriëring en uitstroom uit de tbs te bevorderen. De ervaring is dat tbs-gestelden aan sommige landen eenvoudiger over te dragen zijn als zij adequaat behandeld en aantoonbaar verbeterd zijn.

Vreemdelingen met een combinatiestraf (gevangenisstraf en tbs) kunnen pas starten met de behandeling als de gehele gevangenisstraf is uitgezeten. Een wettelijke regeling (Fokkens) om eerder te beginnen met de tbs-behandeling bij een combinatiestraf is in 2010 afgeschaft. Een snelle start is in het belang van de effectiviteit van de behandeling en kan bijdragen aan een vlotte en veilige resocialisatie en repatriëring.

Het beleid van het Openbaar Ministerie (OM) terughoudend te zijn bij het vorderen van tbs bij vreemdelingen, kan bijdragen aan beperking van de instroom van



vreemdelingen in de tbs en het voorkomen van onwenselijke situaties. Maar bij de rechtszitting beschikt de Officier van Justitie niet altijd over informatie van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de afdeling Internationale Overdracht Strafvonnissen (onderdeel DJI) over de vreemdelingrechtelijke gevolgen en mogelijkheden van repatriëring. De tbs-maatregel wordt gevorderd en opgelegd als dit noodzakelijk is in het belang van de veiligheid in de samenleving. De wet biedt momenteel geen toereikend alternatief voor de tbs-maatregel. In een beperkt aantal (lichtere) gevallen (bij verminderde toerekeningsvatbaarheid) zou een (nieuwe) vorm van forensische zorg in de penitentiaire inrichting mogelijk ook kunnen volstaan.

Tbs met voorwaarden en voorwaardelijke beëindiging tbs

Een aparte categorie vreemdelingen betreft de groep met een tbs met voorwaarden of een voorwaardelijke beëindiging van de tbs. Het gaat om ongeveer 30 vreemdelingen die op dit moment nog wel rechtmatig verblijf hebben maar op grond van het vreemdelingenrecht mogelijk niet in Nederland mogen blijven. Het is nog nooit gelukt de tenuitvoerlegging van deze tbs-maatregelen over te dragen aan het land van herkomst van de vreemdeling. De wet biedt geen mogelijkheid voor de minister en de rechter om deze vormen van de tbs te beëindigen ten behoeve van repatriëring naar het land van herkomst. Er wordt daarom niet actief gewerkt aan de repatriëring van deze groep vreemdelingen. Een wettelijke regeling voor beëindiging van de tbs door de minister, onder de voorwaarde dat een passende voorziening in het land van herkomst is geregeld, kan bijdragen aan een veilige resocialisatie en terugkeer. Vreemdelingen zonder verblijfsrecht hebben op grond van de zogenaamde Koppelingswet geen toegang meer tot de reguliere gezondheidszorg na afloop van de tbs-maatregel. Dat brengt risico's voor de vreemdeling zelf en de samenleving met zich mee.

Aantal vreemdelingen met tbs groeit, maatregelen zijn nodig

Het aantal tbs-gestelde vreemdelingen is relatief beperkt (circa 160 personen medio 2020, waarvan bijna 130 met tbs met verpleging). Echter, impasses en uitzichtloze situaties hebben grote impact en negatieve gevolgen op de effectiviteit van de behandeling en de repatriëring en kunnen in individuele gevallen leiden tot schending van de rechten van de mens. Het aantal tbs-gestelde vreemdelingen is de afgelopen jaren toegenomen, terwijl slechts een beperkt aantal van hen kan terugkeren naar het land van herkomst. Maatregelen zijn nodig om uitvoering te kunnen geven aan een opgelegde tbs-maatregel, uitzichtloze situaties te voorkomen en een vlotte en veilige resocialisatie en repatriëring te bevorderen.

Aanbevelingen

Bij de problematiek van de behandeling en terugkeer van tbs-gestelde vreemdelingen zonder verblijfsrecht komen de rechtssystemen van strafrecht en vreemdelingenrecht samen. De doelstellingen van deze rechtssystemen zijn verschillend en botsen met elkaar in de uitvoering. Hierdoor kan een patstelling ontstaan. Daarnaast is overdracht van de maatregel meestal niet mogelijk omdat rechtsstelsels verschillen en de Nederlandse tbs-maatregel niet voorkomt in het strafrecht van het land van herkomst.



Internationale verdragen of het ontbreken van een verdrag kunnen het realiseren van de doelstellingen van het vreemdelingenrecht en strafrecht beïnvloeden. Als repatriëring niet mogelijk is kan dit in individuele gevallen leiden tot een impasse in de tbs-behandeling. Omdat het om een kleine groep gaat, stelt de RSJ geen ingrijpende wetswijzigingen voor. De aanbevelingen zullen de problemen bij de instroom, behandeling en uitstroom van tbs-gestelde vreemdelingen zonder verblijfsrecht niet oplossen maar kunnen een bijdrage leveren aan het verkleinen van de problemen en het voorkomen van uitzichtloze, onmenselijke situaties.

Dit zijn de belangrijkste aanbevelingen van de RSJ:

1. Regel dat resocialisatieverlof mogelijk wordt en voorkom hiermee een uitzichtloze situatie. Voorwaarden zijn dat de vreemdeling meewerkt aan zijn behandeling (onder andere accepteren van medicatie en zich onthouden van verslavende middelen) en aan terugkeer. Overweeg deze vreemdeling een tijdelijke verblijfsvergunning te verlenen voor de duur van de behandeling om het praktiseren van het resocialisatieverlof te faciliteren.
2. Laat de behandeling van tbs-gestelde vreemdelingen met een combinatievonnis eerder, na een derde deel van de gevangenisstraf, starten om de effectiviteit van de behandeling te vergroten en om een veilige resocialisatie en repatriëring te versnellen.
3. Zorg ervoor dat Officiëren van Justitie kunnen aangeven wat het voornemen van de IND zal zijn met betrekking tot het verblijfsrecht in het geval de verdachte zal worden veroordeeld tot een tbs-maatregel, al dan niet met een gevangenisstraf, zodat hiermee rekening kan worden gehouden bij de rechterlijke beslissing.

Verder adviseert de RSJ met betrekking tot:

- *Het beperken van de instroom in de tbs:*
 - Creëer voor veroordeelden, waarvan het verblijfsrecht is of zal worden beëindigd, de mogelijkheid van (uitgebreide) forensische behandeling tijdens het uitzitten van de gevangenisstraf (in plaats een tbs-behandeling na de detentiefase);
 - Verbind geen vreemdelingrechtelijke gevolgen aan de tbs-maatregel als geen straf is opgelegd (bij volledige ontoerekeningsvatbaarheid).
- *De behandeling:*
 - Geef direct na het onherroepelijk worden van het vonnis duidelijkheid over de vreemdelingrechtelijke gevolgen en over het besluit ten aanzien van het beëindigen van het verblijfsrecht;
 - Regel bij dreigende impasses een zorgconferentie, waaraan de tbs-gestelde, zijn advocaat, de kliniek, IND en DJI deelnemen, zo nodig aangevuld met andere



instanties zoals de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) en de reclassering, om gezamenlijk oplossingen te vinden.

- *De uitstroom:*

- Zet primair in op de route van beëindiging van de tbs door de minister als op grond van eerdere ervaringen met het land van herkomst al duidelijk is dat de route van strafrechtelijke overdracht (via de Wets/Wots) niet succesvol is maar het land wel over een passende voorziening beschikt;
- Investeer diplomatiek en financieel in landen van herkomst (zoals Marokko, Suriname, Somalië) om zorg te dragen voor passende voorzieningen (behandeling, begeleiding) zodat de behandeling daar kan worden voortgezet na beëindiging van de tbs door de minister (na advies van de CART) en na terugkeer op basis van de Vreemdelingenwet. Investeer in perspectief voor de vreemdeling in de zin van werk en scholing;
- Regel de wettelijke mogelijkheid van beëindiging van de tbs met voorwaarden en voorwaardelijke beëindiging van de tbs door de minister en de rechter onder de voorwaarden dat een passende voorziening is geregeld en de vreemdeling niet terugkeert naar Nederland. Deze regeling maakt het mogelijk vreemdelingen op een veilige wijze te laten terugkeren met begeleiding en behandeling in het land van herkomst. De reclassering (Bureau Buitenland) kan met gebruikmaking van de expertise en het netwerk van de klinieken (Veldzicht en Van Mesdag) zorg dragen voor een passende voorziening in het land van herkomst;
- Zorg ervoor dat vreemdelingen met tbs met voorwaarden en met voorwaardelijke beëindiging van de tbs gedurende de looptijd van de tbs-maatregel recht houden op voorzieningen (zoals een uitkering, gezondheidszorg en huisvesting) als hun verblijfsrecht is beëindigd en er nog geen zicht is op verwijdering. Overweeg de vreemdeling, die wil meewerken aan de voorwaarden en aan terugkeer naar het land van herkomst, een tijdelijke verblijfsvergunning voor de duur van de maatregel te verlenen;
- Versterk de ketensamenwerking met centrale regie en mandaat;
- Zorg voor centrale regie en coördinatie op activiteiten van betrokken ketenpartners in het buitenland.



Afkortingenlijst

3RO	de drie reclasseringsorganisaties
ACVZ	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
AICE	Administratie- en informatiecentrum voor de executieketen van strafrechtelijke beslissingen
AVT	Adviescollege Verloftoetsing TBS
Bvt	Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden
CART	Commissie Advisering Repatriëring Tbs-gestelden
CA	Centrale Autoriteit
CGT	cognitieve gedragstherapie
CTP Veldzicht	Centrum voor Transculturele Psychiatrie Veldzicht
DForZo	Divisie Forensische Zorg, onderdeel van DJI
DGM	Directoraat-Generaal Migratie
DGSenB	Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen
DIZ	Divisie Individuele Zaken, onderdeel van DJI
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DMB	Directie Migratiebeleid
DSJ	Directie Sanctietoepassing en Jeugd
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
EBPZ	Expertisecentrum Bijzondere Penitentiaire Zaken, onderdeel OM
EER	Europese Economische Ruimte
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
EU	Europese Unie
fpc	forensisch psychiatrisch centrum
fpk	forensisch psychiatrische kliniek
FPL	Forensisch Plaatsingsloket
GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IOS	Internationale Overdracht Strafvonnissen, onderdeel van DJI
IRC	Internationaal Rechtshulp Centrum
KB	Kaderbesluit
LAP	Landelijke Adviescommissie Plaatsing Langdurige Forensisch Psychiatrische Zorg
LFPZ	Langdurige Forensisch Psychiatrische Zorg
LURIS	Landelijk Uniform Registratiesysteem Internationale Rechtshulp
LVBr	Landelijk Bureau Vakinhoud rechtspraak
MITS	Monitoring Informatiesysteem Terbeschikking Stelling
OM	Openbaar Ministerie
OvJ	officier van justitie
PI	Penitentiaire Inrichting
PPC	Penitentiair Psychiatrisch Centrum
RIBW	Regionale Instelling voor Beschermend en Begeleid Wonen



RN	Reclassering Nederland
RSJ	Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
Sr	Wetboek van Strafrecht
Sv	Wetboek van Strafvordering
tbs	terbeschikkingstelling
Vb 2000	Vreemdelingenbesluit 2000
VI	voorwaardelijke invrijheidsstelling
VOGP	Verdrag inzake de overbrenging van gevonnisse personen
VRIS'er	Vreemdeling in de strafrechtketen
Vw 2000	Vreemdelingenwet 2000
Wets	Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties
Wots	Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen
Wfz	Wet forensische zorg
Wvggz	Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg



1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In de afgelopen jaren is het aantal ter beschikking gestelde vreemdelingen, dat niet (meer) in Nederland mag blijven, toegenomen. Jaarlijks wordt aan gemiddeld twaalf à dertien vreemdelingen tbs met dwangverpleging opgelegd terwijl slechts vier à vijf personen terugkeren naar hun land van herkomst. Zonder aanvullende maatregelen gericht op de instroom, de behandeling en de repatriëring van deze vreemdelingen zal dit aantal alleen maar toenemen.

Een kleine groep vreemdelingen met tbs met verpleging dreigt in een uitzichtloze situatie te komen. Zij kunnen om verschillende redenen (tijdelijk) niet terugkeren naar het land van herkomst. Tegelijkertijd zijn de behandelmogelijkheden in een tbs-kliniek beperkt omdat noodzakelijk resocialisatieverlof niet is toegestaan. Zij hebben geen verblijfsrecht en mogen daarom niet in de Nederlandse samenleving resocialiseren. Het gaat vooral om vreemdelingen uit Marokko, Suriname en Somalië. De behandeling van deze groep stagneert en de tbs dreigt bij deze vreemdelingen steeds verlengd te worden waardoor zij in een uitzichtloze situatie komen, zonder enig perspectief op terugkeer naar een samenleving. Als de strafrechter de situatie in een individueel geval niet meer proportioneel acht, kan hij besluiten de tbs niet te verlengen maar voorwaardelijk te beëindigen. De vreemdeling gaat in dat geval van een volledig gesloten setting naar een andere meer open forensisch psychiatrische voorziening zonder dat een adequate risicoanalyse heeft plaatsgevonden. Het ontbreken van een verblijfsrecht maakt dat de vreemdeling tijdens de fase van voorwaardelijke beëindiging van de tbs en daarna geen beroep kan doen op noodzakelijke voorzieningen zoals (geestelijke) gezondheidszorg. De medische behandeling en begeleiding kunnen dan niet of nauwelijks plaatsvinden.

Bij vreemdelingen met tbs met voorwaarden en met voorwaardelijke beëindiging van de tbs bestaan ook problemen rond de repatriëring naar het land van herkomst. Als repatriëring naar het land van herkomst niet gerealiseerd kan worden en de maatregel afloopt (voor tbs met voorwaarden na maximaal negen jaar), kan het ontbreken van een uitkering, woning en (geestelijke) gezondheidszorg leiden tot een terugval in de stoornis en daarmee tot een grotere kans op recidive. De minister voor Rechtsbescherming overweegt een regeling voor beëindiging door de minister in te voeren, zodat uitzetting via de Vreemdelingenwet en overdracht van de behandeling en begeleiding aan het land van herkomst mogelijk kan worden.

Het tbs-stelsel is gebaseerd op drie pijlers, die met elkaar in evenwicht moeten zijn: beveiliging, behandeling en rechtsbescherming. Uit een recente analyse van historische ontwikkelingen vanaf 1988 valt af te leiden dat het stelsel steeds in beweging is en dat de nadruk in de afgelopen drie decennia meer is komen te liggen op veiligheid van de samenleving en minder op de rechtsbescherming van de



veroordeelde.¹ Het stelsel is ontstaan vanuit het oogpunt van beveiliging, ontwikkeld vanuit behandeling en vervolgens uitgebalanceerd vanuit het oogpunt van rechtsbescherming. In de zogenaamde grondslagenfilosofie van de Nota TBS uit 1991 wordt een soort (dynamisch) evenwicht gezocht tussen deze drie dimensies, waarbij periodiek moet worden onderzocht of er scheefgroei is ontstaan tussen de drie pijlers en of er knelpunten moeten worden opgelost om een nieuw (duurzaam) evenwicht te vinden. Dit evenwicht bevindt zich op het grensvlak van het strafrecht en het geestelijke gezondheidsrecht waarbij de overheid grote invloed heeft op het kwetsbare individu. Vanwege de impact op het individu en de extreme gevoeligheid van het thema voor maatschappelijke invloeden, moet het evenwicht tussen beveiliging, behandeling en rechtsbescherming dynamisch zijn. Het is de taak van de RSJ om vooral te focussen op de rechtsbescherming en na te gaan of de drie genoemde pijlers bij tbs-gestelde vreemdelingen in balans zijn.

De problematiek van vreemdelingen in de tbs is niet nieuw. De RSJ heeft in 2005 en 2012 een advies uitgebracht over dit onderwerp.² De RSJ adviseerde onder andere:

- Beëindiging van de tbs met dwangverpleging (door de minister) en aansluitend terugkeer wettelijk te regelen (2005);
- Voorlichting te geven aan de rechterlijke macht over het verblijfsrecht van de vreemdeling teneinde de oplegging van de tbs bij vreemdelingen zo veel mogelijk terug te dringen (2005);
- Tbs-gestelde vreemdelingen zonder verblijfsrecht in één inrichting onder te brengen die daarvoor wordt aangewezen (2005);
- Niet te rigide om te gaan met het verlenen van verlof en per individueel geval te bekijken of begeleid verlof kan bijdragen aan de repatriëring (2012);
- Een zoveel mogelijk gelijkwaardige behandeling aan te bieden aan vreemdelingen zonder verblijfsrecht en eigen onderdanen (2012).

1.2 Vraagstelling.

Dit advies is tot stand gekomen naar aanleiding van een adviesaanvraag van de minister voor Rechtsbescherming van 19 mei 2020.³ De volgende vragen zijn voorgelegd:

Hoofdvraag:

Op welke wijze kan een ter beschikking gestelde vreemdeling, van wie het verblijf in ons land onrechtmatig is of – na veroordeling en besluit van de IND – is geworden, passend worden behandeld en - snel en veilig - terugkeren naar het land van herkomst, waardoor een uitzichtloze situatie of behandelimpasse wordt voorkomen?

¹ Van der Wolf, Reef & Wams 2020, p. 17, 26-27.

² Adviezen RSJ 2012 en 2005.

³ Het onderwerp is opgenomen in het RSJ-Adviesprogramma 2020.



Subvragen

1. Kan de instroom van vreemdelingen in de tbs beperkt worden? Zo ja, hoe? Welke alternatieven zijn er?
2. Op welke wijze kunnen behandeling en resocialisatie van tbs-gestelde vreemdelingen beter bijdragen aan de succesvolle terugkeer naar het land van herkomst?
3. Indien de tbs-behandeling (deels) is afgerond en terugkeer (tijdelijk) onmogelijk blijkt, wat is dan aan extra beleid/ extra voorzieningen nodig om uitzichtloze situaties of een behandelimpasse te voorkomen?
4. Hoe kan de uitstroom uit de tbs van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen bevorderd worden? Is het creëren van een grondslag voor de beëindiging van tbs met voorwaarden door de minister voor Rechtsbescherming hierbij een goede optie?

De RSJ adviseert de minister voor Rechtsbescherming over de strafrechtstoepassing. Het advies is daarom geschreven vanuit de verantwoordelijkheid voor een goede tbs-behandeling en goede bejegening van de tbs-gestelde vreemdeling. Hoewel de hoofdvraag zich richt op illegale vreemdelingen en vreemdelingen die hier niet langer mogen verblijven, zal de RSJ ook de positie van vreemdelingen die hier (nog) rechtmatig verblijven in beschouwing nemen.

1.3 Afbakening

Dit advies gaat over de tbs-maatregel met dwangverpleging, de voorwaardelijke beëindiging van deze maatregel en over de tbs met voorwaarden.

Onder een vreemdeling wordt verstaan ieder die de Nederlandse nationaliteit niet bezit en niet op grond van een wettelijke bepaling als Nederlander moet worden behandeld.⁴ Het vreemdelingenrecht maakt onderscheid tussen vreemdelingen uit EU/EER-landen en Zwitserland en hun familieleden enerzijds en vreemdelingen uit andere landen, zogenaamde derdelanders, anderzijds. Vreemdelingen die vallen onder een EU-Associatieverdrag, zoals Turken, zijn in beginsel derdelander, tenzij zij familielid van een EU-burger zijn en daardoor rechten ontleen aan de regels voor het vrij verkeer van personen binnen de EU.

Het advies gaat over:

- Rechtmatig verblijvende vreemdelingen met een tbs-maatregel van wie het recht op verblijf door de IND kan worden beëindigd op grond van de zogenaamde glijdende schaal of het Europese openbare orde-criterium;
- Vreemdelingen met een tbs-maatregel die vóór hun veroordeling al onrechtmatig in Nederland verbleven (illegale vreemdelingen);
- Vreemdelingen met een tbs-maatregel die niet langer rechtmatig in Nederland verblijven omdat het verblijfsrecht tijdens detentie of tbs door de IND is beëindigd.

⁴ Artikel 1 Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000).



Het advies heeft betrekking op volwassen vreemdelingen met tbs, niet op minderjarige vreemdelingen met een PIJ-maatregel.

1.4 Analyse

Uitgangspunt is dat een strafrechtelijk vonnis, dus ook een opgelegde tbs-maatregel, wordt uitgevoerd. De RSJ is zich ervan bewust dat het (relatief geringe) aantal tbs-gestelde vreemdelingen geen (ingrijpende) stelselwijziging rechtvaardigt. Bij de tbs-behandeling van vreemdelingen en hun terugkeer komen meerdere rechtssystemen samen, die elkaar daarbij tegenwerken of zelfs botsen: strafrecht (waaronder forensische zorg), vreemdelingenrecht en verdragsrecht. De RSJ heeft gezien op welke wijze tbs-oplegging aan vreemdelingen kan worden voorkomen of beperkt (rol Openbaar Ministerie (OM), Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en afdeling Internationale Overdracht Strafvonnissen (IOS)). Daarnaast wordt ingegaan op de vreemdelingrechtelijke gevolgen van oplegging van tbs bij vreemdelingen, het verlies van het verblijfsrecht (rol IND) en de gevolgen daarvan voor de behandeling. Vervolgens wordt in beschouwing genomen hoe de effectiviteit van de tbs-behandeling kan worden vergroot (rol klinieken en minister), mede met het oog op een spoedige terugkeer naar het land van herkomst. De repatriëring van tbs-gestelde vreemdelingen met dwangverpleging kan op twee manieren plaatsvinden: middels het *strafrecht* door erkenning en overdracht van het juridisch kader (strafvonnis) aan het land van herkomst op basis van een internationaal verdrag, of via het *vreemdelingenrecht* na beëindiging van de tbs-maatregel onder de voorwaarden dat een passende voorziening is geregeld in het land van herkomst. Nagegaan zal worden hoe de samenwerking met de betrokken instanties verloopt en of is voorzien in een centraal overzicht met escalatie bij (dreigende) impasses. Ook gaat de RSJ in op de vraag hoe perspectief kan worden geboden in uitzichtloze en inhumane situaties.

1.5 Werkwijze

Ten behoeve van dit advies is op verschillende wijzen informatie verzameld:⁵

- a. Literatuur, regelgeving en jurisprudentie;
- b. Cijfers van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI);
- c. Gesprekken met vertegenwoordigers uit de strafrechtketen (Directie Sanctietoepassing en Jeugd (DSJ), Divisie Individuele Zaken van DJI (DJI/DIZ), afdeling Internationale Overdracht Strafvonnissen van DJI (DJI/IOS), Commissie Advisering Repatriëring Tbs-gestelden (CART), Centrale Autoriteit (CA) bij het Internationaal Rechtshulp Centrum Noord-Nederland (IRC), OM Expertisecentrum Bijzondere Penitentiaire Zaken, reclassering (3RO) en de strafrechtadvocatuur);
- d. Gesprekken met vertegenwoordigers uit de forensische zorg (CTP Veldzicht, FPC Pompestichting, FPC Van Mesdag, Fivoor);

⁵ Zie ook de lijst van geraadpleegde deskundigen en geraadpleegde stukken, p. 70-78.



- e. Gesprekken met vertegenwoordigers uit de vreemdelingenketen (Directie Migratiebeleid (DMB), Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V)).

1.6 Leeswijzer

In dit advies komen achtereenvolgens aan de orde: cijfers en kenmerken van vreemdelingen in de tbs (hoofdstuk 2), het vorderen en opleggen van tbs (instroom) (hoofdstuk 3), de vreemdelingrechtelijke gevolgen van de tbs-oplegging (hoofdstuk 4), behandeling en repatriëring van vreemdelingen met tbs met dwangverpleging (hoofdstuk 5), behandeling/begeleiding, toezicht en repatriëring van vreemdelingen met tbs met voorwaarden en met voorwaardelijke beëindiging tbs (hoofdstuk 6). De samenwerking tussen betrokken instanties is opgenomen in hoofdstuk 7. Het advies wordt in hoofdstuk 8 afgesloten met conclusies en aanbevelingen.



2 Vreemdelingen in de tbs: cijfers en kenmerken

2.1 Vreemdelingen met tbs met dwangverpleging

Tbs-gestelden met dwangverpleging krijgen een forensische behandeling met stringente beveiliging in een forensisch psychiatrisch centrum (fpc) of forensisch psychiatrische kliniek (fpk). In (met name) CTP Veldzicht en FPC Van Mesdag verblijft een groeiende groep vreemdelingen met tbs.

Op peildatum 20 augustus 2020 waren volgens cijfers van DJI⁶ **128 vreemdelingen**⁷ met tbs met dwangverpleging opgenomen, zowel met als zonder rechtmatig verblijf. Dit aantal vormt ongeveer 9% van het totaal aantal tbs-gestelden in ons land (1421 op peildatum 20 augustus 2020). De afgelopen zes jaar werden gemiddeld dertien vreemdelingen per jaar opgenomen in een fpc of fpk.

Tabel 1 Aantal niet-Nederlandse tbs-gestelden per forensisch psychiatrische instelling per 20 augustus 2020

Kliniek	Aantal vreemdelingen
FPC Veldzicht	41
FPC Dr. S. van Mesdag	33
FPC Pompestichting	20
Van der Hoeven kliniek	10
FPC de Kijvelanden	6
FPK Inforsa	5
FPK Hoeve Boschoord	4
FPC De Woenselse Poort	4
FPC de Rooyse Wissel	3
FPC de Oostvaarderskliniek	2
Totaal	128

Niet al deze vreemdelingen maken (al) deel uit van de casuslijst, die 6-wekelijks door de ketenpartners onder voorzitterschap van DJI wordt besproken. Op deze casuslijst stonden begin mei 2020 **82 vreemdelingen**⁸ die in beeld zijn om gerepatrieerd te

⁶ Deze cijfers komen uit MITS: het Monitoring Informatiesysteem Terbeschikking Stelling (MITS). Dit systeem bevat gegevens over ter beschikking gestelden.

⁷ Het gaat om tbs-gestelden in de intra- en transmurale bezetting (exclusief proefverlof en voorwaardelijke beëindiging). Drie hiervan zijn vrouw. Daarnaast zijn er vijf vreemdelingen (twee EU-burgers en drie zogenaamde derdelanders) met tbs met dwangverpleging die nog in het gevangeniswezen verblijven om hun strafdeel uit te zitten (bij een combinatievonnis) of als tbs-passant (justitiabele van wie de tbs-termijn is begonnen en die in een penitentiaire inrichting wacht op opname in een fpc). Ten slotte zijn er zes vreemdelingen (allen derdelanders) met tbs met proefverlof, waarvan er drie al in de groep van 128 vreemdelingen zijn meegenomen. Vreemdelingen met proefverlof kunnen tijdelijk een time-out plaatsing krijgen.

⁸ Het betreft de casuslijst van januari 2020, die de RSJ begin mei 2020 van DJI heeft ontvangen (op dat moment de meest recente casuslijst). Van de 82 vreemdelingen op de casuslijst maken er 72 deel uit van de bezetting per 20-8-2020. Van de overige tien vreemdelingen op de casuslijst is dit de status: Uitgezet vóór 20-8-2020: 2; Lopende maatregel tbs met



worden. Dit zijn vreemdelingen die een voornemen tot verblijfsbeëindiging van de IND hebben ontvangen of van wie het verblijfsrecht reeds is beëindigd.

Van de 128 vreemdelingen zijn er honderd afkomstig uit landen buiten de EU/EER, de zogenaamde derdelanders. De belangrijkste landen van herkomst zijn Marokko, Suriname, Turkije en Somalië. De overige vreemdelingen zijn EU/EER-onderdaan, met Polen en Bulgarije als belangrijkste landen van herkomst.

Tabel 2 Top 10 nationaliteit niet-Nederlandse tbs-gestelden met tbs met verpleging, uitgesplitst naar EU/EER-landen en overige landen, per 20 augustus 2020

	Nationaliteit	EU/EER	Overige landen	Totaal
1	Marokkaanse		37	37
2	Surinaamse		11	11
3	Turkse		10	10
4	Somalische		9	9
5	Poolse	9		9
6	Bulgaarse	4		4
7	Duitse	3		3
8	Iraakse		3	3
9	Iraanse		3	3
10	Sierra Leone		3	3
	Overige landen	12	24	
	Totaal	28	100	128

Volgens de indeling⁹ zoals die gebruikt wordt door DJI is ongeveer 40% van de derdelanders (op de peildatum) juridisch verwijderbaar.¹⁰ Bij EU/EER-onderdanen is dit ongeveer 61%. 'Juridische verwijderbaarheid' betekent in de praktijk zeker niet dat uitzetting ook daadwerkelijk mogelijk is, zoals verderop in dit advies duidelijk zal worden. De overige vreemdelingen zijn in procedure¹¹ (ongeveer 18% bij de EU/EER-

voorwaarden: 2; Tbs voorwaardelijk beëindigd: 2; In een PI (als passant of VI-datum combinatievonnis nog niet bereikt): 4.

⁹ DJI hanteert drie categorieën: verwijderbaar, in procedure en niet-verwijderbaar. Voor de definities van DJI van deze categorieën: zie voetnoten hierna.

¹⁰ De tbs-gestelde is verwijderbaar. Hierbij kan het gaan om een definitieve ongewenstverklaring of inreisverbod, maar ook om een ongewenstverklaring of inreisverbod waar de beroepsprocedure nog loopt. De regel is dat de beroepsprocedure de uitzetbaarheid niet schorst. Het gaat om juridische verwijderbaarheid. Dit is iets anders dan feitelijke verwijderbaarheid. Zie voor de begrippen ongewenstverklaring en inreisverbod ook de begrippenlijst in bijlage 1.

¹¹ In procedure: de IND heeft het voornemen bekend gemaakt aan de tbs-gestelde dat het verblijfsrecht wordt ingetrokken. Hiermee is de procedure tot ongewenstverklaring of

onderdanen en ongeveer 20% bij de derdelanders) of niet-verwijderbaar¹² (ongeveer 21% bij EU/EER-onderdanen en ongeveer 40% bij de derdelanders). Deze percentages hebben betrekking op het *totale* aantal tbs-gestelde vreemdelingen met dwangverpleging (128 personen). Niet bij al deze vreemdelingen wordt op dit moment actief aan intrekking van het verblijfsrecht en repatriëring gewerkt (zie hierna de alinea over de 'on hold' groep). Bij de vreemdelingen die op de casuslijst (82 personen) staan is dit wel het geval. Daarom zijn naar verhouding meer van deze vreemdelingen juridisch verwijderbaar of in procedure (67% is verwijderbaar, 28% is in procedure en slechts 4% is nog niet verwijderbaar (en bij 1% is de verblijfsstatus onbekend).

De verblijfsduur van vreemdelingen in de tbs varieert. Van de 128 vreemdelingen verblijven 52 personen (ongeveer 40%) acht jaar of langer in de tbs, waarvan 23 al meer dan vijftien jaar en vijf langer dan 25 jaar.

Uit een analyse van het ministerie¹³ blijkt dat een groot deel van de vreemdelingen met tbs met dwangverpleging intensieve zorg nodig heeft en nog erg delictgevaarlijk is. Een deel van de vreemdelingen in deze fpc's lijdt aan psychoses (veelal op basis van schizofrenie), een ander deel is gediagnosticeerd met persoonlijkheidsstoornissen. Voor wat betreft de groep Marokkaanse en Surinaamse vreemdelingen, die een groot aandeel hebben in de populatie, geldt dat 80-90% (Marokko) resp. 75% (Suriname) blijvend intensieve zorg nodig heeft. Als deze groep niet behandeld wordt, is er een hoog risico op delicten gerelateerd aan schizofrene stoornissen, zo blijkt uit de analyse. Ruim de helft van de vreemdelingen met tbs met dwangverpleging is zeer moeilijk uitzetbaar.

Plaatsingsbeleid vreemdelingen met tbs met dwangverpleging

Aanvankelijk was alleen CTP Veldzicht aangewezen als kliniek voor vreemdelingen met tbs met dwangverpleging, vanwege de aanwezige transculturele expertise. De capaciteit bij CTP Veldzicht bleek al snel ontoereikend, waarop FPC Dr. S. Van Mesdag sinds 2016 is aangewezen als tweede kliniek voor plaatsing van deze doelgroep. In oktober 2019 zijn acht patiënten 'zonder perspectief' (geen verlof maar ook geen terugkeer mogelijk) overgeplaatst van CTP Veldzicht naar een aparte afdeling van FPC De Pompestichting die vergelijkbaar is met de LFPZ-afdeling van de Pompestichting. In juli 2020 verbleven daar elf vreemdelingen met onrechtmatig verblijf (waarvan twee

inreisverbod in gang gezet. Deze status wordt ook gebruikt bij een vreemdeling die ongewenst verklaard is of een inreisverbod heeft gekregen, maar nog niet uitgezet mag worden. Iemand met ernstige lichamelijke klachten kan bijvoorbeeld op basis van artikel 64 Vw niet uitgezet worden.

¹² 'Niet-verwijderbaar': dit betekent dat de tbs-gestelde een te sterk verblijfsrecht heeft (bijvoorbeeld aantal jaren in Nederland) waardoor een ongewenstverklaring of inreisverbod niet mogelijk is. Het kan ook zo zijn dat een ongewenstverklaring of inreisverbod wel mogelijk is, maar dat er nog geen voornemen is uitgebracht. Op een later moment kan de verblijfsstatus dan alsnog 'omslaan' naar onrechtmatig.

¹³ Analyse van alle scores, DSJ, 2 april 2019 (niet openbaar).



op de LFPZ). De meerderheid heeft de Marokkaanse nationaliteit.¹⁴ De expertise van de Pompekliniek ligt bij langdurige behandeling en/of verblijf en niet bij repatriëring. Deze doelgroep kan naar verwachting niet op korte of middellange termijn terugkeren naar het land van herkomst.

Groep vreemdelingen "on hold"

Er bestaat een groep van enkele tientallen vreemdelingen met tbs met dwangverpleging (circa dertig) waarvoor de ketenpartners in 2015 hebben afgesproken dat de IND de beëindiging van het verblijf nog niet aanzegt, terwijl zij daarvoor op dat moment wel in aanmerking kwamen.¹⁵ Deze groep heeft (nog) rechtmatig verblijf en wordt behandeld in een fpc of fpk en is onderdeel van de populatie van 128 vreemdelingen in de tbs (intra- of transmurale bezetting op peildatum 20 augustus 2020), voor zover de tbs-maatregel inmiddels niet al voorwaardelijk is beëindigd.

Het gaat om vreemdelingen die voor 2015 al in de tbs verbleven en met wie de klinieken werkten aan resocialisatie in Nederland. Veel van deze vreemdelingen kregen de tbs-maatregel opgelegd vóór de aanscherpingen van de glijdende schaal¹⁶ in 2010 en 2012, waardoor hun resocialisatie gericht was op de Nederlandse samenleving. De aanscherpingen leidden ertoe dat deze vreemdelingen met het voortduren van de tbs-maatregel toch het verblijfsrecht konden verliezen.¹⁷ De fpc's hebben in april 2015 bij de toenmalige staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aangegeven dat zij gezien de omvang van de groep risico's zagen in het planmatig uitvoeren van de bestaande wet- en regelgeving met als gevolg intrekking van het verblijfsrecht van (een groot deel van) deze groep. Zij gaven aan "dat zij vanuit zorginhoudelijk en humanitair oogpunt grote moeite ervaren met dit beleid en de uitvoeringsconsequenties die nu onder ogen komen".¹⁸ Vervolgens heeft de staatssecretaris in januari 2016 gemeld dat de IND eerst een grondig dossieronderzoek zal doen om alle dossiers en de kansen op verblijfsbeëindiging in kaart te brengen en hierover uitsluitsel te geven in het eerste kwartaal van dat jaar. Op het moment van het opstellen van dit advies, was – voor zover kon worden nagegaan – door de ketenpartners nog geen verdere actie genomen ten aanzien van deze groep. Wel is in het najaar van 2020 door de ketenpartners in het Samenwerkingsplatform¹⁹ besloten deze groep toe te voegen aan de casuslijst (vreemdelingen die bij de ketenpartners in beeld zijn om te repatriëren) en deze dossiers projectmatig te gaan oppakken om de verblijfsbeëindiging en mogelijkheden tot terugkeer te beoordelen.²⁰ Sommigen van deze vreemdelingen weten niet dat zij in

¹⁴ Informatie uit interviews met de klinieken.

¹⁵ Concept nota Repatriëring van vreemdelingen met tbs, DSJ 29 juni 2019 (niet openbaar) en informatie uit gesprekken met contactpersoon DGSenB/DSJ.

¹⁶ Zie voor meer informatie over de glijdende schaal hoofdstuk 4.2.

¹⁷ Brief staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan het Onderling Directeuren Overleg (fpc's), 12 januari 2016.

¹⁸ Brief fpc's betreffende uitvoeringsregeling repatriëring vreemdelingen met een tbs-maatregel, 2 april 2015.

¹⁹ Zie meer over het Samenwerkingsplatform in hoofdstuk 7.

²⁰ De deelnemers aan het Samenwerkingsplatform hebben medio januari 2021 nog niet in beeld om welke vreemdelingen het gaat.



aanmerking komen voor verblijfsbeëindiging. Voor elk van hen zal volgens het ministerie maatwerk geleverd moeten worden om onrust in de klinieken en risico's op nieuwe delicten te minimaliseren. Daarnaast is capaciteit bij de IND een aandachtspunt.²¹ Rekening moet worden gehouden met spanningen bij deze tbs-gestelde vreemdelingen en met juridische procedures. De betrokken klinieken zijn ook op de hoogte van het bestaan van deze groep van vreemdelingen van wie het ongewenst verklaren en het intrekken van verblijf 'on hold' zijn gezet. Zij geven aan (vijf jaar later) nog niet te weten wie er op deze lijst staan en zeggen zich zorgen te maken over patiënten die nu al in de transmurale fase zitten en vrijheden hebben.²²

Uitstroom

In de periode 1 januari 2015 t/m 31 oktober 2020 zijn in totaal 32²³ vreemdelingen met tbs met dwangverpleging gerepatrieerd:

- Via de strafrechtelijke route: bij vijf vreemdelingen was er sprake van een strafrechtelijke overdracht (zie verder: paragraaf 5.3.1);
- Via de vreemdelingrechtelijke weg: de overige 27 vreemdelingen zijn gerepatrieerd op basis van artikel 6:2:18 Sv of 6:6:10b Sv. Dit betreft de repatriëring van een vreemdeling met tbs met dwangverpleging via het vreemdelingenrecht na beëindiging van de tbs-maatregel door de Minister of rechter onder de voorwaarden dat een passende voorziening is geregeld in het land van herkomst en de vreemdeling niet terugkeert naar Nederland (zie verder: paragraaf 5.3.2 en 5.3.3).

Tabel 3 Aantal repatriëringen van vreemdelingen met tbs met dwangverpleging in de periode januari 2015 t/m 31 oktober 2020

Jaar	Repatriëring via strafoverdracht	Repatriëring na beëindiging tbs door de Minister (art. 6:2:18 Sv)	Repatriëring na beëindiging tbs door de rechter (art. 6:6:10b Sv)	Totaal aantal repatriëringen
2015	-	1	2	3
2016	-	4	2	6
2017	2	1	7	10
2018	1	1	1	3
2019	1	1	4	6
2020 ²⁴	1	3	-	4
Totaal	5	11	16	32

²¹ Concept nota Repatriëring van vreemdelingen met tbs, DSJ, 29 juni 2019 (niet openbaar) en informatie uit gesprekken met contactpersoon DGSenB/DSJ.

²² Informatie uit de interviews met de fpc's.

²³ Hierin zit één dubbeling. Bij de uitzettingen onder de voorwaarde dat de tbs-gestelde niet naar Nederland terugkeert, zijn er twee personen tegen de afspraak in teruggekeerd naar Nederland. In één geval is de vordering hervatting tbs afgewezen door de rechter. In het andere geval is de tbs weer hervat en is deze persoon in 2020 via de Wets wederom uitgezet naar België. Deze komt dus twee keer voor in de tabel.

²⁴ Tot en met peildatum 31 oktober 2020.

Vreemdelingen met de Turkse nationaliteit zijn het vaakst gerepatrieerd (zes personen via de route tbs-beëindiging door de Minister en twee personen via tbs-beëindiging door de rechter), daarna volgen vreemdelingen uit Somalië (één persoon via de route tbs-beëindiging door de Minister en twee personen via tbs-beëindiging door de rechter) en België (twee personen met in totaal drie repatriëringen). Hoewel Marokkaanse vreemdelingen de grootste groep zijn in de tbs, werd in de genoemde periode slechts één persoon gerepatrieerd naar Marokko.

De afgelopen (bijna) zes jaar zijn gemiddeld vijf vreemdelingen per jaar gerepatrieerd. Hoewel voor het jaar 2020 de repatriëringen na 31 oktober niet zijn meegenomen, is de verwachting dat dit aantal gezien de corona-crisis niet of nauwelijks is toegenomen.

2.2 Voorwaardelijke beëindiging van de tbs met dwangverpleging van vreemdelingen

Vreemdelingen kunnen ook uitstromen uit de dwangverpleging als de tbs met dwangverpleging door de rechter voorwaardelijk wordt beëindigd, bijvoorbeeld omdat het recidivegevaar is teruggebracht en/of omdat de rechter tbs met dwangverpleging niet meer proportioneel vindt.

Op de peildatum 20 augustus 2020 zijn er zestien vreemdelingen met een lopende voorwaardelijke beëindiging tbs.

In de periode 1 januari 2015 t/m 20 augustus 2020 zijn er 47 voorwaardelijke beëindigingen gestart. Alle 47 tbs-gestelden waarvan de tbs voorwaardelijk was beëindigd, hadden bij de start van de voorwaardelijke beëindiging rechtmatig verblijf. Bij de lopende voorwaardelijke beëindigingen hebben veertien van de zestien vreemdelingen rechtmatig verblijf op de peildatum. Dit lijkt te verklaren vanuit het beleid om bij vreemdelingen met rechtmatig verblijf bij wie de tbs voorwaardelijk is beëindigd niet actief in te zetten op verblijfsbeëindiging (meer hierover in hoofdstuk 6). Mogelijk komt een deel van deze groep voort uit de groep van vreemdelingen met tbs met dwangverpleging die in 2015 'on hold' is gezet en waarvoor ook is besloten niet over te gaan tot verblijfsbeëindiging.

2.3 Vreemdelingen met tbs met voorwaarden

Populatie

In het najaar van 2020 verblijven ongeveer zestien vreemdelingen²⁵ met tbs met voorwaarden in Nederland. Zij verblijven in verschillende instellingen (fpk, fpa, Regionale Instelling voor Beschermend en Begeleid Wonen (RIBW instelling)) of wonen in een enkel geval op zichzelf.²⁶ Bij deze vreemdelingen is het verblijfsrecht nog niet ingetrokken hoewel ze daar wel voor in aanmerking komen.²⁷

²⁵ Dit cijfer komt niet uit MITS maar is gebaseerd op een inventarisatie van de reclassering en DJI samen.

²⁶ Concept nota Repatriëring van vreemdelingen met tbs, DSJ, 29 juni 2019 (niet openbaar).

²⁷ Repatriëring van deze groep is nagenoeg onmogelijk en intrekking van het verblijfsrecht zou de uitvoering van de maatregel sterk belemmeren.



Uitstroom

In de periode 1 januari 2015 t/m 20 augustus 2020 is slechts één vreemdeling gerepatriëerd na afloop van de maatregel tbs met voorwaarden. Dit betrof een terugkeer naar Ghana in 2017.



3 Instroom: het vorderen en opleggen van tbs

3.1 Aantal tbs-opleggingen

Tbs met dwangverpleging

Van 1 januari 2015 t/m 20 augustus 2020 heeft de rechter 73 keer tbs met dwangverpleging opgelegd aan een vreemdeling. In de meeste gevallen werd de maatregel opgelegd aan een Marokkaanse vreemdeling (dertien keer), gevolgd door Poolse vreemdelingen (negen keer) en een gedeelde derde plaats voor Turkse en Somalische vreemdelingen (beide vijf keer).

Bij ongeveer een derde van de opleggingen van tbs met dwangverpleging in de afgelopen vijf jaar, werd de vreemdeling ontslagen van alle rechtsvervolgning. In deze gevallen kreeg de vreemdeling geen gevangenisstraf opgelegd (combinatievonnis)²⁸, maar uitsluitend tbs.

Tabel 4 Aantal opleggingen tbs met dwangverpleging aan vreemdelingen naar jaar van oplegging en (wel of geen) strafoplegging, januari 2015 t/m 20 augustus 2020

Jaar / Straf	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totaal
< 1 jaar	1	3	1	1	3		9
1 < 2 jaar	3	1	1	3	2	2	12
2 < 4 jaar	1		1	6	4	1	13
4 < 6 jaar		2	2	2	3		9
6 < 8 jaar			1		1		2
8 < 10 jaar						1	1
>=10 jaar	1						1
Ontslag van alle rechtsvervolgning	4	7	6	4	2	1	24
Schuldigverklaring zonder oplegging van straf		1					1
WETS (geen strafoplegging) ²⁹					1		1
Totaal aantal opleggingen tbs dwang	10	14	12	16	16	5	73

Tbs met voorwaarden

In de afgelopen (bijna) zes jaar (1 januari 2015 t/m 20 augustus 2020) werd 28 keer tbs met voorwaarden opgelegd aan een vreemdeling. Bij deze titel is net als bij tbs

²⁸ Voor een toelichting, zie de begrippenlijst in bijlage 1.

²⁹ In dit geval is een strafrechtelijk vonnis van een niet-Nederlander overgedragen aan Nederland. Hierbij is de uitspraak omgezet naar Nederlands recht, in dit geval tbs met dwangverpleging.

met dwangverpleging een vrij gelijke verdeling over de jaren te zien, waarbij 2020 (t/m 20 augustus al meer opleggingen dan in voorgaande jaren) een uitschieter zou kunnen laten zien.

Tabel 5 Aantal opleggingen tbs met voorwaarden aan vreemdelingen naar jaar van oplegging, januari 2015 t/m 20 augustus 2020

Jaar	Aantal opleggingen tbs met voorwaarden
2015	5
2016	4
2017	3
2018	4
2019	5
2020	7
Totaal	28

In drie van de 28 gevallen werd de tbs met voorwaarden omgezet in een tbs met dwangverpleging. Tbs met voorwaarden werd het vaakst opgelegd aan Marokkaanse vreemdelingen (zeven keer). Daarna volgen Angola (drie keer) en Irak en Duitsland (beide twee keer).

3.2 Geen tbs, tenzij...

In deze paragraaf wordt ingegaan op de mogelijkheid om geen tbs te vorderen en op te leggen als dit verantwoord is en daarmee de instroom van vreemdelingen in de tbs te beperken. Daarbij komt het belang van een goede informatiepositie van OM en strafrechter aan de orde. Ook wordt gekeken naar alternatieven voor de tbs-maatregel.

Aanwijzing OM

Al sinds de jaren tachtig³⁰ is het uitgangspunt van het OM-beleid dat de officier van justitie bij vreemdelingen – vanwege de uitvoeringsproblemen die dit kan opleveren – bij voorkeur geen tbs-maatregel vordert, voor zover dit verantwoord is. Het vorderingsbeleid van OM is erop gericht om te voorkomen dat tbs met dwangverpleging wordt opgelegd aan vreemdelingen van wie vaststaat of aannemelijk is dat zij niet rechtmatig in Nederland kunnen verblijven na afloop van de tbs-maatregel.³¹ In de praktijk vordert het OM in een aantal gevallen toch tbs bij vreemdelingen, ook al is er (op termijn) geen verblijfsrecht.³² Het OM acht in die gevallen dat tbs noodzakelijk is ter beveiliging van de maatschappij. Ook het gevaar buiten Nederland wordt meegewogen. Indien tbs wordt opgelegd, heeft tbs met

³⁰ In 1983 was er al een richtlijn van het OM die stelde dat oplegging van de tbs-maatregel zo veel mogelijk moest worden voorkomen. Zie: Van der Wolf 2012, p. 263.

³¹ Aanwijzingen OM 2017 en 2020 (inwerkingtreding 1 maart 2021).

³² Verschillende gesprekspartners waaronder het OM gaven dit aan.

verpleging van overheidswege de voorkeur omdat tbs met voorwaarden moeilijk of niet uitvoerbaar is als er geen verblijfsrecht is (zie hierover meer in Hoofdstuk 6).

Volgens de Aanwijzing vraagt de officier van justitie die overweegt tbs te vorderen informatie over het verblijfsrecht op bij de IND en voegt die informatie in het strafdossier. Wanneer hij overweegt om tbs met voorwaarden te vorderen of wanneer de rechter opdracht tot een maatregelrapportage heeft gegeven, dan verstrekt de officier van justitie de informatie van de IND aan de reclassering met het verzoek om in de maatregelrapportage in te gaan op de uitvoerbaarheid in het geval dat het verblijfsrecht van de vreemdeling in de toekomst zou worden ontnomen.³³ Daarnaast kan de officier van justitie voorafgaand aan het onderzoek ter terechtzitting bij de afdeling Internationale Overdracht Strafvonnissen (IOS) van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) informatie opvragen over de (on)mogelijkheden van overdracht van de tbs-maatregel evenals over het zicht op een passende voorziening in het land van herkomst in geval van repatriëring.³⁴ Deze bepaling is facultatief.

In de praktijk blijkt dat de Aanwijzing bij tbs-officiëren³⁵ over het algemeen goed bekend is maar dat geldt niet voor alle officieren.³⁶ Het komt voor dat er onvoldoende informatie over de verblijfsstatus wordt verzameld en de verblijfsstatus niet wordt meegewogen in de beslissing om tbs te vorderen. Ook wordt IOS niet altijd gevonden door officieren van justitie. In de OM-aanwijzing staat dat ook bij het vorderen van een verlenging van de tbs actuele informatie bij de IND moet worden opgevraagd. Door te investeren in betere voorlichting binnen het OM over de procedure met de IND en de knelpunten die kunnen ontstaan bij de uitvoering van de tbs-maatregel, kan (beperkte) winst worden gehaald.

Handreiking LVBr

De handreiking "Tbs opleggen aan vreemdelingen" is een richtinggevend advies voor rechters die in de praktijk aanlopen tegen vragen, onduidelijkheden en twijfels omtrent het leerstuk van het opleggen van tbs aan vreemdelingen.³⁷ Voor de rechter is de veiligheid van de samenleving (ook die buiten Nederland) een belangrijke overweging om tbs op te leggen. Uit jurisprudentie van de Hoge Raad blijkt dat oplegging van een tbs-maatregel verenigbaar is met de status van ongewenst vreemdeling. De rechter mag een maatregel opleggen die de samenleving beschermt en die voorkomt dat een gevaarlijke vreemdeling na enige tijd wordt vrijgelaten. Als de rechter oordeelt dat een verdachte een gevaar voor de (Nederlandse) samenleving blijft vormen, dan is oplegging van de tbs-maatregel gerechtvaardigd.³⁸

³³ Aanwijzing OM 2020, p. 2.

³⁴ In de nieuwe Aanwijzing worden ook CTP Veldzicht, FPC Dr. S. van Mesdag en de Pompestichting genoemd als bronnen van informatie.

³⁵ Dit zijn officieren van justitie die speciaal zijn belast met tbs-verlengingszaken.

³⁶ Informatie uit de interviews met de IND en het OM.

³⁷ Handreiking LVBr 2020 (niet openbaar).

³⁸ Handreiking LVBr 2020 (niet openbaar).



Het is van belang dat de officier van justitie tijdens de strafzitting de rechter informeert over vreemdelingrechtelijke gevolgen van een tbs-maatregel en over de mogelijkheden van repatriëring. Het is aan de rechter om deze informatie al dan niet mee te nemen in zijn overwegingen en om af te wegen in hoeverre de verblijfsstatus van een verdachte een beletsel vormt bij het opleggen van een tbs-maatregel. Hij is hiervoor afhankelijk van de beschikbare informatie in het strafdossier.³⁹ Aangezien de OM-aanwijzing niet bij alle officieren bekend is, is het de vraag of de strafrechter (en advocaat⁴⁰) altijd beschikt over adequate en volledige informatie over de vreemdelingrechtelijke aspecten in een zaak.

3.3 Alternatieven voor de tbs-maatregel

Het 'geen tbs, tenzij...' OM-beleid voor vreemdelingen werpt automatisch de vraag op welke alternatieven de wet biedt. De RSJ ziet de zorgmachtiging (via artikel 2.3. Wet forensische zorg (Wfz)) niet als een toereikend alternatief voor de tbs-maatregel voor vreemdelingen. Met de komst van artikel 2.3 Wfz is artikel 37 Sr komen te vervallen. Een herintroductie van artikel 37 Sr ziet de RSJ evenmin als een toereikend alternatief.

Artikel 37 Wetboek van Strafrecht

Artikel 37 Sr over de maatregel strafrechtelijke plaatsing in een psychiatrisch ziekenhuis is vervallen. Deze maatregel werd in het verleden opgelegd aan volledig ontoerekeningsvatbaren die met een korte behandeling toekonden. Vanwege de ernst van het delict en de stoornis, een ontoereikend beveiligingsregiem en de beperkte duur van deze maatregel, één jaar, was dit vaak geen alternatief voor de tbs-maatregel. Bovendien kon Justitie, na het opleggen van de maatregel, onvoldoende invloed uitoefenen op het beëindigen van de maatregel.⁴¹

Zorgmachtiging

Sinds 1 januari 2020 kan de strafrechter op grond van het zogenaamde schakelartikel 2.3 Wfz vanuit het strafproces een zorgmachtiging op grond van de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Wvggz) afgeven als aan de criteria voor een zorgmachtiging is voldaan en als dit nodig is in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Het gaat om een civielrechtelijke machtiging voor ambulante of klinische zorg voor de duur van maximaal een half jaar met mogelijkheid tot verlenging door de civiele rechter. Voor veel patiënten is echter langdurig toezicht in het kader van de bescherming van de maatschappij aangewezen. Daarnaast spelen nog twee andere aspecten een rol. Ten eerste de geschiktheid van de GGZ voor deze doelgroep waarbij vaak sprake is van ernstige delicten en een hoog recidiverisico en noodzakelijke beveiliging.⁴² Ten tweede zal ook de financiering door de

³⁹ Handreiking LVBr 2020 (niet openbaar).

⁴⁰ Als de OvJ in zijn requisitoir ingaat op de vreemdelingrechtelijke gevolgen, helpt dat de advocaat om in zijn pleidooi daarop in te gaan.

⁴¹ *Kamerstukken II* 32398, nr. 3, p. 12-13, MvT bij het voorstel van Wet forensische zorg.

⁴² Van der Wolf, Klappe & Mevis, *BSb* 2020, p. 257-264.



zorgverzekeraars op problemen stuiten want zonder verblijfsrecht hebben vreemdelingen geen recht op voorzieningen.⁴³

Forensische zorg in de PI in het kader van de gevangenisstraf

In de brede maatschappelijke heroverweging (2020)⁴⁴ worden alternatieven voor de inrichting van de forensische zorg aangedragen. Zo wordt de optie van forensische zorg in de penitentiaire inrichting (PI) genoemd. De RSJ acht het mogelijk dat een nieuwe vorm van forensische zorg in de PI in sommige (lichtere) gevallen de tbs-behandeling met verpleging in een fpc kan vervangen. Wel dient het verblijf in de PI lang genoeg te zijn om de vreemdeling te behandelen en de repatriëring voor te bereiden. Bij ernstige stoornissen en volledige ontoerekeningsvatbaarheid is dit geen optie. Deze zorg zou wel beduidend meer moeten omvatten dan de zorg die nu in de Penitentiair Psychiatrische Centra (PPC's) geboden wordt. Ook zijn een therapeutisch klimaat en geschoold personeel noodzakelijk.

⁴³ Mensen die illegaal in Nederland verblijven, kunnen geen zorgverzekering afsluiten (onverzekerde vreemdelingen). Zij krijgen wel medisch noodzakelijke hulp. De behandelend arts bepaalt of daar sprake van is. De kosten moet de vreemdeling zelf betalen. Kan de vreemdeling de kosten niet zelf betalen? Dan kan de zorgverlener een bijdrage vragen aan het CAK via de regeling onverzekerbare vreemdelingen.
<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/zorgverzekering/vraag-en-antwoord/kan-ik-een-zorgverzekering-afsluiten-als-ik-nog-geen-verblijfsvergunning-heb>.

⁴⁴ BMH3 Zorg voor een veilige omgeving 2020, p. 54-55.



4 Vreemdelingrechtelijke gevolgen van de tbs-oplegging

Als een vreemdeling een strafbaar feit heeft gepleegd en hiervoor is veroordeeld, kan dit consequenties hebben voor zijn verblijfsrecht in Nederland. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vreemdelingrechtelijke gevolgen van oplegging van een tbs-maatregel. Allereerst komen de verschillende doelstellingen van het strafrecht en vreemdelingenrecht aan bod.

4.1 Botsende rechtssystemen

Bij de problematiek rondom de behandeling en terugkeer van tbs-gestelde vreemdelingen zien we dat meerdere rechtssystemen samenlopen, elkaar daarbij tegenwerken of ronduit botsen. Het strafrecht (waaronder forensische zorg), vreemdelingenrecht en verdragsrecht: al deze op zichzelf staande systemen spelen een rol.

De doelstellingen van het strafrecht en vreemdelingenrecht zijn verschillend. Het strafrecht (inclusief de forensische zorg) is gericht op onder meer vergelding, het waarborgen van de veiligheid in de samenleving en de behandeling en veilige resocialisatie van de tbs-gestelde.⁴⁵ Het vreemdelingenrecht is gericht op vermindering van het risico dat vreemdelingen een inbreuk op de Nederlandse openbare orde maken en zet in op repatriëring van criminele vreemdelingen.⁴⁶ Deze doelstellingen botsen in de uitwerking met elkaar. Hierdoor kan een patstelling ontstaan.⁴⁷ Rechtsstelsels van landen verschillen waardoor overdracht van de tbs-maatregel meestal niet mogelijk is.⁴⁸ In de meeste landen bestaat geen strafrechtelijke maatregel die vergelijkbaar is met de tbs-maatregel. Internationale verdragen of het ontbreken van een verdrag kunnen het realiseren van de doelstellingen van het vreemdelingenrecht en strafrecht beïnvloeden.

Enerzijds kan het vreemdelingenrecht de tbs-behandeling blokkeren, anderzijds kan de tbs-maatregel de repatriëring van de vreemdeling bemoeilijken:

- Zonder verblijfsrecht geen resocialisatieverlof. Op grond van het vreemdelingenrecht kan het rechtmatig verblijf van vreemdelingen die een strafbaar feit plegen komen te vervallen of worden ingetrokken. In de praktijk leidt

⁴⁵ Zie bijvoorbeeld de nota 'Recht doen, kansen bieden: Naar effectievere gevangenisstraffen', bijlage bij *Kamerstukken II* 2017/18, 29279, p. 3.

⁴⁶ *Kamerstukken II* 2017/18, 19637, nr. 2382, Beleidsreactie op het advies 'Gewogen gevaar' van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ), p. 1.

⁴⁷ Het verschil tussen strafrecht en vreemdelingenrecht is ook zichtbaar in de toets die strafrechter en vreemdelingenrechter hanteren. De RvS gebruikt als hoogste vreemdelingenrechter een andere maatstaf dan de Penitentiaire Kamer van het Hof Arnhem-Leeuwarden. Terwijl het Hof in een zaak het recidiverisico zodanig laag inschat op basis van rapportages/adviezen van deskundigen dat de tbs voorwaardelijk kan worden beëindigd, oordeelt de RvS dat het voortduren van de tbs reeds een gevaar voor de openbare orde en veiligheid vormt, ABRS 28 januari 2020, 201901114/1/V3, ECLI:NL:RVS:2020:237, JV 2020, p. 480-486, met nt. Van Wijngaarden.

⁴⁸ Informatie uit de interviews. Zie ook de MvT bij de Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in verband met de beëindiging van de maatregel van terbeschikkingstelling met bevel tot verpleging van overheidswegen door de Minister van Justitie, *Kamerstukken II* 2007/08, 31552, nr. 3, p. 1.



een opgelegde tbs-maatregel op grond van het huidige vreemdelingenrecht bijna altijd tot verlies van verblijfsrecht⁴⁹ en daarmee tot belemmering van de behandeling vanwege het ontbreken van verlof;

- Tbs niet overdraagbaar aan land van herkomst. Als de strafrechter een straf of maatregel oplegt, dan moet dit rechterlijk vonnis worden uitgevoerd. In het geval van een vreemdeling kan dit in Nederland of, na internationale overdracht van het strafvonnis, in het land van herkomst plaatsvinden. De overdracht van de tbs-maatregel⁵⁰ via het internationale recht stuit echter op problemen. De Nederlandse tbs-maatregel is uniek en komt niet voor in andere rechtsstelsels. Bij de repatriëring is het verdragsrecht een complicerende factor, onder meer omdat landen zich kunnen beroepen op verplichte of facultatieve weigeringsgronden. Daarnaast kan het ontbreken van een passende voorziening voor de (vervolg)behandeling van de tbs-gestelde vreemdeling de repatriëring belemmeren.

4.2 Gevaar voor de openbare orde en veiligheid en beëindiging verblijfsrecht

Het verblijfsrecht van een vreemdeling die is veroordeeld voor een strafbaar feit kan worden beëindigd wanneer de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde en veiligheid. De beëindiging van het verblijfsrecht is een vreemdelingenrechtelijke maatregel die moet bijdragen aan het voorkomen van (herhaalde) misdrijven onder vreemdelingen. Deze maatregel staat naast de sanctiemaatregelen die in het kader van het strafrecht kunnen worden uitgevoerd.⁵¹ Vreemdelingen die niet (meer) in Nederland mogen blijven, moeten ons land verlaten.

Het Nederlandse vreemdelingenrecht is grotendeels gebaseerd op EU-richtlijnen. Het criterium gevaar voor de openbare orde en veiligheid is voor Nederland uitgewerkt in de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) en het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000). Het vreemdelingenrecht maakt een onderscheid naar EU/EER-burgers/Zwitsers en zogenaamde derdelanders, vreemdelingen uit landen buiten de EU die in beginsel geen recht van vrij personenverkeer hebben. Vreemdelingen die vallen onder een EU-Associatieverdrag, zoals Turken, zijn derdelanders (tenzij zij familielid van een EU-burger zijn).⁵² Zij hebben een beperkt recht van vrij verkeer binnen de EU. In bijlage 1 is een omschrijving van enkele begrippen uit het vreemdelingenrecht opgenomen.

Glijdende schaal

Voor vreemdelingen wordt aan de hand van de zogenaamde glijdende schaal beoordeeld of er sprake is van gevaar voor de openbare orde en veiligheid en of een

⁴⁹ Informatie uit de interviews. Dit blijkt niet uit de cijfers maar is waarschijnlijk te verklaren door soepeler regels in het verleden en door het feit dat intrekking van het verblijf van een beperkte groep vreemdelingen *on hold* is gezet.

⁵⁰ Dit geldt niet alleen voor tbs met dwangverpleging maar ook voor de titels tbs met voorwaarden en de voorwaardelijke beëindiging van de tbs.

⁵¹ *Kamerstukken II* 2017/18, 19637, nr. 2382, p. 1.

⁵² Dat kan uit jurisprudentie afgeleid worden, zie HvJEU 8 december 2011, Ziebell t. Land Baden-Württemberg.



strafrechtelijke veroordeling leidt tot beëindiging van het rechtmatig verblijf.⁵³ Hierbij wordt de duur van de onherroepelijk opgelegde straf en/of maatregel afgezet tegen het voorafgaande rechtmatig verblijf in Nederland. Als regel geldt: hoe langer de vreemdeling rechtmatig in Nederland verblijft, hoe zwaarder de straf en/of maatregel moet zijn om tot beëindiging van het rechtmatig verblijf over te gaan.

Bij de individuele belangenafweging wordt onder andere getoetst aan artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), het recht op privé- en gezinsleven. De glijdende schaal is in de afgelopen decennia meerdere keren aangescherpt. Derdelanders die niet in Nederland mogen blijven krijgen een terugkeerbesluit. De IND kan derdelanders met een tbs-maatregel een inreisverbod (voor de EU) opleggen, meestal voor de duur van tien jaar.⁵⁴ EU-burgers met een tbs-maatregel kunnen ongewenst verklaard worden. Dat betekent dat zij geen rechtmatig verblijf meer hebben en kunnen worden uitgezet.⁵⁵

EU-openbare orde-criterium

Het verblijfsrecht van EU-burgers (en hun gezinsleden) die zijn veroordeeld voor een strafbaar feit wordt mede beoordeeld aan de hand van het Europese criterium 'actueel, werkelijk en voldoende ernstig gevaar voor de openbare orde en veiligheid'. Dit criterium is ook van toepassing op onderdanen van de EER en Zwitserland⁵⁶ en op vreemdelingen die onder een EU-Associatieverdrag vallen zoals Turken.⁵⁷ De glijdende schaal geldt als een ondergrens.⁵⁸

⁵³ Artikel 3:86 Vb 2000. *Werkinstructie 2020/12 De toepassing van de glijdende schaal*, IND, 2020. De glijdende schaal maakt een onderscheid naar misdrijven met een strafbedreiging van meer en minder dan 6 jaar en veelplegers. Volgens de huidige glijdende schaal verliest de vreemdeling bij veroordeling voor een misdrijf met een strafbedreiging van meer dan zes jaar en een totale duur van onvoorwaardelijk ten uitvoer te leggen gedeelten van (straf en) tbs van 22 maanden en twee weken het verblijfsrecht wanneer hij ten minste acht jaar en minder dan negen jaar rechtmatig verblijf had in Nederland. Dat is ook het geval bij een totale duur van (straf en) tbs van 27 maanden en rechtmatig verblijf van ten minste negen jaar en minder dan tien jaar en bij een totale duur van (straf en) tbs van vier jaar en rechtmatig verblijf van vijftien jaar en langer. Bij een opgelegde gevangenisstraf is de duur exact bepaald door de rechter. De duur van de tbs-maatregel staat bij de oplegging niet vast en is afhankelijk van diverse factoren; de maatregel tbs met dwangverpleging kan steeds worden verlengd.

⁵⁴ Artikel 6.5a vijfde lid onder d Vb 2000. Bij een veroordeling wegens terrorisme kan een inreisverbod voor de duur van 20 jaar opgelegd worden, artikel 6.5a zesde lid Vb 2000.

⁵⁵ Artikel 67 eerste lid onder b Vw 2000.

⁵⁶ Ingevolge artikel 8.7 Vb 2000 zijn de bepalingen over het verblijfsrecht van EU-burgers en hun familieleden ook van toepassing op onderdanen van de EER en Zwitserland.

⁵⁷ Vreemdelingen die vallen onder een EU-Associatieverdrag kunnen echter geen beroep doen op de hogere bescherming van artikel 28, tweede en derde lid richtlijn 2004/38/EG; dat betekent bijvoorbeeld dat zij geen rechten kunnen ontlenen aan duurzaam verblijfsrecht in Nederland terwijl EU-burgers dit wel kunnen.

⁵⁸ Artikel 27 tweede lid Richtlijn 2004/38/EG van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden. Artikel 3:86 dertiende en vijftiende lid Vb 2000, artikel 8:22 eerste lid Vb 2000. *Werkinstructie 2020/10 Het recht van de Europese Unie*, IND, p. 37.



Toerekening in het strafrecht en vreemdelingenrecht

Sinds 1 april 2001 valt ook de tbs-maatregel (weer) onder de glijdende schaal.⁵⁹ Voor het vreemdelingenrecht is het strafrechtelijke criterium toerekenbaarheid niet relevant. Ook als de vreemdeling volledig ontoerekeningsvatbaar is, wordt het verblijfsrecht getoetst aan het openbare orde-criterium. Bij ongeveer een derde van het aantal opleggingen van tbs met dwangverpleging in de afgelopen vijf jaar, werd de vreemdeling ontslagen van alle rechtsvervolging.⁶⁰ De strafrechter rekende in deze gevallen de vreemdeling het bewezen strafbare feit niet toe. In gevallen waarin de rechter geen straf (maar een maatregel: tbs) verbindt aan het bewezen strafbare feit kan echter wel een vreemdelingrechtelijke sanctie volgen.

4.3 Gevolgen van de glijdende schaal en de openbare orde-toets voor de uitvoering van de tbs met dwangverpleging

Op grond van de glijdende schaal is de totale duur van de gevangenisstraf en/of tbs medebepalend voor het verlies van het verblijfsrecht. Vreemdelingen met tbs met verpleging hebben overigens op grond van de huidige glijdende schaal bij aanvang van de tbs meestal al geen verblijfsrecht meer.⁶¹ Dat is mede het gevolg van aanscherpingen van het beleid in 2010 en 2012. Vaak is er dan sprake van een combinatievonnis en is het recht op verblijf al tijdens het verblijf in detentie beëindigd. Het komt ook voor dat vreemdelingen het recht op verblijf (na detentieperiode) tijdens de tbs-behandeling verliezen, soms zelfs als zij in het kader van de behandeling al enige tijd verlof hebben gekregen. De duur van de tbs-behandeling is dan medebepalend voor het verlies van het verblijfsrecht. Uit het oogpunt van rechtszekerheid is het beter als de vreemdeling op het moment van oplegging van de maatregel al duidelijkheid heeft over de gevolgen voor het verblijfsrecht; dat is nu niet altijd het geval. Bij EU-burgers is de maatregel tbs met dwangverpleging meestal al voldoende voor een ongewenstverklaring.⁶²

Het is beleid van de IND om het verblijfsrecht van een tbs-gestelde met dwangverpleging zo spoedig mogelijk te beëindigen na de toets aan het openbare orde-criterium. Argumenten die hiervoor pleiten zijn:

- Snelle start van voorbereidingen op terugkeer. Terugkeer naar het land van herkomst en beëindiging van de tbs met verpleging door de minister kunnen pas

⁵⁹ De tbs-maatregel viel eerder, tot de invoering van de Vreemdelingencirculaire 1994, ook al onder de glijdende schaal. Opvallend is dat de maatregel plaatsing in een psychiatrisch ziekenhuis (die inmiddels niet meer bestaat) destijds niet in de glijdende schaal is opgenomen. Artikel 37 Sr werd opgelegd aan volledig ontoerekeningsvatbare personen die met een korte behandeling toekonden.

⁶⁰ Cijfers DJI, zie tabel 4 in hoofdstuk 3 van dit advies.

⁶¹ Informatie uit de interviews.

⁶² Zie artikel 67 eerste lid onder b Vw 2000. Het vangnet van de glijdende schaal heeft slechts beperkte betekenis omdat een oplegging van de tbs-maatregel volgens het EU-recht in beginsel de opbouw van rechtmatig verblijf onderbreekt. Hierdoor is geen sprake meer van opgebouwde verblijfsduur, met als gevolg dat toepassing van de glijdende schaal ook geen soelaas biedt, zie: Boeles, *NtFr* 2018, p. 141-149. Bij EU-burgers die langer dan 10 jaar in Nederland wonen, wordt wel een algemene belangenafweging gedaan, informatie uit interview IND.



aan de orde komen als vreemdelingrechtelijke procedures zijn afgerond en er sprake is van onrechtmatig verblijf, tenzij de uitvoering van het strafvonnis kan worden overgedragen aan dit land. Deze procedures nemen veel tijd in beslag;

- Rechtszekerheid voor de vreemdeling. De vreemdeling is gebaat bij een duidelijke boodschap; onzekerheid over het verblijfsrecht leidt tot spanning hetgeen een negatief effect kan hebben op het gedrag en daarmee op de behandeling.

Het uitstellen van een besluit over het verblijfsrecht heeft als voornaamste voordelen dat verlof mogelijk is tijdens de tbs-behandeling en dat de behandeling bij een combinatievonnis eerder (namelijk op de datum van voorwaardelijke invrijheidstelling (VI-datum)) kan starten, hetgeen (uiteindelijk) kan bijdragen aan repatriëring. In het RSJ advies van 2012 werd het uitstellen van het besluit tot beëindiging van het verblijfsrecht bepleit omdat dan resocialisatieverlof tijdens de tbs-behandeling mogelijk blijft.⁶³ Vanwege de bovengenoemde argumenten, gebaseerd op ervaringen van professionals, komt de RSJ nu tot een andere afweging.⁶⁴

⁶³ RSJ advies 2012.

⁶⁴ Informatie uit de interviews.



5 Vreemdelingen met tbs met dwangverpleging

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het doel en de aanvang van de behandeling van vreemdelingen met tbs met dwangverpleging en op de gevolgen van verlobbeperkingen. Daarbij zal ook worden gekeken naar de rechtsbescherming van de tbs-gestelde vreemdeling (EVRM). Tenslotte komen mogelijkheden voor terugkeer naar het land van herkomst (strafrechtelijke route dan wel de vreemdelingrechtelijke route na beëindiging van de tbs) en knelpunten die zich hierbij voordoen aan de orde.

5.1 Behandeling en resocialisatie

5.1.1 Doel tbs-behandeling

Volgens artikel 6:2:16 Sv ziet de minister erop toe dat de ter beschikking gestelde met verpleging de nodige behandeling krijgt. Het doel van de tbs-behandeling is tweeledig:

- beschermen van de samenleving, en
- behandelen van de tbs-gestelde teneinde het recidivegevaar weg te nemen of te verminderen en een geleidelijke terugkeer naar de samenleving mogelijk te maken.⁶⁵

De terugkeer naar de samenleving (resocialisatie) vindt geleidelijk plaats via begeleid verlob⁶⁶, onbegeleid verlob, transmuraal verlob, proefverlob en voorwaardelijke beëindiging van de tbs. Verloven vormen een essentieel onderdeel van de behandeling in de forensische zorg. Als de tbs-gestelde niet met verlob mag gaan, ontbreken essentiële leermomenten en kan niet getoetst worden of de behandeling effectief is geweest.⁶⁷ Ook het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden is van mening dat verlob een essentieel onderdeel is van de behandeling en resocialisatie van de tbs-gestelde. Met 'terugkeer naar de samenleving' wordt niet alleen de Nederlandse samenleving bedoeld, maar de samenleving in het algemeen. Van feitelijke terugkeer in de samenleving is pas sprake bij een voorwaardelijke beëindiging van de tbs.⁶⁸

Het beleidskader 'Repatriëring vreemdelingen in de tbs' (2013) regelt de repatriëring van vreemdelingen aan wie tbs met bevel tot verpleging is opgelegd en die geen rechtmatig verblijf (meer) hebben in Nederland.⁶⁹ In het beleidskader is het uitgangspunt opgenomen dat vreemdelingen in tbs-instellingen die geen rechtmatig verblijf hebben en/of ongewenst zijn verklaard een op hun situatie toegesneden behandeling krijgen, die is gericht op terugkeer naar het land van herkomst. Resocialisatieverlob en terugkeer in de Nederlandse samenleving zijn niet toegestaan.⁷⁰

⁶⁵ Zie ook artikel 2 Bvt.

⁶⁶ Begeleid verlob vindt eerst plaats met een bewaker en een begeleider, daarna met twee begeleiders, vervolgens met één begeleider.

⁶⁷ Informatie uit de interviews met de fpc's.

⁶⁸ Hof Arnhem-Leeuwarden 13 februari 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:1487, p. 3 en Hof Arnhem-Leeuwarden 4 juli 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:4877. Dit is eerder ook al gesteld door de HR op 16 januari 1987, NJ 1987, 405.

⁶⁹ <https://www.forensischezorg.nl/beleid/beleidsdocumenten-en-kaders>.

⁷⁰ Het beleidskader wordt momenteel herzien door DJI. Doel is om meer focus te leggen op de beëindiging tbs door de minister en toetsingscriteria/procedure via de CART.



5.1.2 Tenuitvoerlegging tbs-behandeling

Aanvang tbs-behandeling

Als de vreemdeling alleen een tbs-maatregel opgelegd heeft gekregen, starten de plaatsing en behandeling nadat de beslissing van de rechter onherroepelijk is geworden. Bij een combinatievonnis start de tbs-behandeling, in het geval de vreemdeling geen verblijfsrecht (meer) heeft, in beginsel pas na het uitzitten van de gehele gevangenisstraf. Vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf komen immers niet in aanmerking voor VI. De minister kan een uitzondering op deze algemene regel maken op grond van: 1) dringende medische redenen, 2) de ontwikkeling van jeugdigen jonger dan 23 jaar en 3) een advies van de rechter bij vonnis ex. artikel 37b Sr.⁷¹ Het staat de minister vrij het advies van de rechter ex. artikel 37b Sr al dan niet over te nemen. De RSJ heeft eerder geadviseerd de strafrechter bij tbs-oplegging meer ruimte te geven zich uit te spreken over een eventuele eerdere start van de tbs-behandeling.⁷² Volgens artikel 6:2:8 Sv vindt er een periodieke beoordeling plaats van de noodzaak de gedetineerde eerder in een tbs-instelling te plaatsen. Uit de wetsgeschiedenis bij dit artikel wordt echter niet duidelijk wat deze periodieke beoordeling inhoudt.⁷³

De Commissie Fokkens (languit: 'Commissie TBS en Sanctietoepassing Geestelijk Gestoorde Delinquenten') constateerde in 1993 dat steeds vaker lange gevangenisstraffen werden opgelegd in combinatie met tbs bij niet geheel ontoerekeningsvatbaren. Ze stelde voor om de executievolgorde om te draaien, dus eerst tbs en dan (eventueel) gevangenisstraf. De duur van de tbs in een gesloten setting kon worden aangemerkt als detentie. Indien na afronding van de behandeling eventueel een gevangenisstraf resteerde, zou van deze straf de duur van de terbeschikkingstelling van rechtswege in mindering moeten worden gebracht.⁷⁴ In 1997 werd in de Wet TBS en sanctietoepassing echter vastgelegd de behandeling te starten na een derde van de gevangenisstraf in plaats van na twee derde (VI-datum).⁷⁵ Deze zogenaamde Fokkensregeling werd afgeschaft in 2010.

In het RSJ-advies 'Langdurig in de tbs' (april 2020) is aanbevolen de Fokkensregeling weer in te voeren, zodat tbs-gestelden met een combinatievonnis eerder kunnen worden behandeld.⁷⁶ Dit is des te meer van belang bij vreemdelingen zonder verblijfsrecht, die in beginsel pas kunnen starten met de tbs-behandeling als de gehele gevangenisstraf is uitgezeten. Een relatief late behandeling van de stoornis en het tijdsverloop zijn niet bevorderlijk voor een vlotte en veilige resocialisatie en repatriëring van vreemdelingen met een combinatievonnis. Uitstel van de behandeling

⁷¹ Artikel 6.4 derde lid Besluit forensische zorg, *Stb.* 2019, 230.

⁷² Advies RSJ 2018, p. 12; Het gaat hierbij om een versterking van de inbreng van de strafrechter ten opzichte van zijn adviserende inbreng op grond van artikel 6.4 lid 3 Bfz.

⁷³ *Kamerstukken II* 2014/15, 34086, nr. 3, p. 81.

⁷⁴ Commissie Fokkens 1993, p. 16.

⁷⁵ Van der Wolf, Reef & Wams 2020, p. 27-28.

⁷⁶ Advies RSJ 2020, p. 30. Zie ook het pleidooi van Yvo van Kuijk om eerder te behandelen bij een combinatievonnis: Van Kuijk 2019, p. 271-280.



kan de behandeling negatief beïnvloeden door tijdsverloop, demotivatie bij de patiënt en verergering van de stoornis. Het gevolg zal zijn dat de behandeling minder effectief is en langer zal duren, hetgeen leidt tot uitstel van repatriëring.

Het is de RSJ bekend dat er bezwaren zijn vanuit de politiek, bestuur en samenleving tegen een eerdere start van de tbs-behandeling, omdat aan de tbs-gestelde vreemdeling dan al tijdens de opgelegde duur van de gevangenisstraf het (noodzakelijk geachte) resocialisatieverlof zou moeten worden verleend, terwijl andere gedetineerden binnen moeten blijven tot aan de VI-datum en slachtoffers of nabestaanden vroegtijdig zouden kunnen worden geconfronteerd met de daders. De RSJ geeft echter in overweging om een speciale regeling te maken voor tbs-gestelde vreemdelingen omdat de kansen op (versnelling van) terugkeer en veilige resocialisatie in het land van herkomst hierdoor worden vergroot. Een dergelijke regeling leidt tot een grotere effectiviteit van het terugkeerbeleid en kan impasses en uitzichtloosheid voorkomen.

In de Aanwijzing tbs bij vreemdelingen wordt de mogelijkheid van een eerdere start van de tbs-behandeling bij een combinatievonnis genoemd, waarbij volgens het OM aansluiting kan worden gezocht bij de VI-regeling (nu na twee derde van de gevangenisstraf).⁷⁷ De VI-regeling zal echter worden aangepast waardoor de tbs-behandeling straks pas maximaal twee jaar voor het einde van de detentie zou kunnen beginnen.⁷⁸ In dat geval is de opgelegde sanctie (gevangenisstraf en tbs) uitgevoerd als de tbs-behandeling is voltooid (met risico op ontbreken van verblijfsrecht) of de tbs door de minister wordt beëindigd en de vreemdeling terugkeert (vreemdelingrechtelijke route) naar het land van herkomst onder de voorwaarde dat een passende voorziening daar beschikbaar is.

Eerder starten met de tbs-behandeling bij vreemdelingen kan de kans op succesvolle behandeling en snelle(re) terugkeer met een veilige resocialisatie vergroten. Als de tbs-behandeling begint, bijvoorbeeld na een derde deel van de detentieperiode (Fokkensregeling)⁷⁹ kunnen voorwaarden worden verbonden aan het noodzakelijk geachte verlof, zoals een gebiedsgebod of –verbod en elektronisch toezicht.

Bij een speciale regeling is bijzondere aandacht vereist voor de informatie aan slachtoffers en nabestaanden en is een goede uitleg van belang in het kader van draagvlak en begrip.

Voorbereiding resocialisatie in land van herkomst

In CTP Veldzicht en de Van Mesdag kliniek wordt met de vreemdeling gewerkt aan terugkeer als alle eventuele vreemdelingrechtelijke procedures zijn afgerond en

⁷⁷ Zie Aanwijzingen OM 2017 en 2020 (inwerkingtreding per 1 maart 2021) en het advies van het OM over het wetsvoorstel Straffen en Beschermen, Advies OM 2018, p. 10-12.

⁷⁸ Na inwerkingtreding van de nieuwe VI-regeling in de Wet straffen en beschermen, *Stb.* 2020, 224.

⁷⁹ Hierbij kan de duur van de behandeling worden aangemerkt als detentie. Indien na afronding van de behandeling eventueel een gevangenisstraf resteert, wordt de duur van de terbeschikkingstelling van rechtswege in mindering gebracht op deze straf.



vaststaat dat de vreemdeling niet in Nederland mag blijven. Bij verschillende ketenpartners bestaat de wens en het voornemen om al in een eerder stadium tijdens de gevangenisstraf of tbs-behandeling voorbereidingen te treffen ten behoeve van de repatriëring. De maatschappelijk werkers van deze fpc's gaan na wat de vreemdeling nodig heeft om te resocialiseren in het land van herkomst. Dat is maatwerk. Daarbij gaat het om de juiste behandeling en medicatie, een sociaal vangnet en structuur en perspectief, in de vorm van werk of een andere dagbesteding. CTP Veldzicht zorgt voor een training of cursus zodat de vreemdeling gemakkelijker een baan kan vinden in het land van herkomst. Daarbij wordt voor het betreffende land in kaart gebracht in welke sectoren werkgelegenheid is. CTP Veldzicht schakelt soms ook een bemiddelingsbureau in om werk te regelen.⁸⁰ Dat heeft in een aantal gevallen tot succes geleid. Enkele vreemdelingen hebben aangegeven dat zij behoefte hebben aan ICT-middelen om zelf via internet op zoek te gaan naar werk.⁸¹ Vreemdelingen werken meestal wel mee aan terugkeer als er toekomstperspectief is in het land van herkomst.⁸² Van belang is dat de vreemdeling de taal van het land van herkomst spreekt en beschikt over een netwerk in dat land.⁸³

CTP Veldzicht heeft zich gespecialiseerd in transculturele problematiek.

De RSJ heeft veel waardering voor de medewerkers van CTP Veldzicht en de Van Mesdag kliniek, die met grote betrokkenheid veel inspanningen verrichten om tbs-gestelde vreemdelingen perspectief te bieden in het kader van hun terugkeer.

Verlofregeling tbs

Vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf zijn op basis van de Verlofregeling tbs op voorhand uitgesloten van resocialisatieverlof.⁸⁴ Verlof is een wezenlijk onderdeel van de tbs-behandeling. Het Adviescollege Verloftoetsing TBS (AVT) adviseert de minister voor Rechtsbescherming over het verlenen van verlof aan een tbs-gestelde.

Op grond van artikel 6 onder a Verlofregeling tbs kunnen vreemdelingen zonder verblijfsrecht alleen begeleid verlof aanvragen als dit noodzakelijk is in verband met vertrek naar het land van herkomst (naast incidenteel verlof voor humanitaire doeleinden). Daarbij kan gedacht worden aan een bezoek aan de ambassade voor het aanvragen van een reis-/identiteitsdocument. Het komt vaak voor dat het land van herkomst om verschillende redenen niet kan of wil meewerken aan terugkeer van haar onderdanen. In die gevallen is verlof voor vreemdelingen zonder verblijfsrecht niet aan de orde op basis van de huidige Verlofregeling tbs, ook niet als het verlof op termijn wel zou kunnen bijdragen aan terugkeer. De regeling wordt restrictief geïnterpreteerd.

⁸⁰ CTP Veldzicht werkt samen met het bemiddelingsbureau INO Resources dat werk regelt voor Marokkanen die terugkeren naar Marokko.

⁸¹ Informatie uit gesprek met Cliëntenraad tijdens werkbezoek RSJ aan CTP Veldzicht in 2019.

⁸² Informatie uit interview CTP Veldzicht.

⁸³ Een sociaal netwerk is vooral van belang als het land niet beschikt over voorzieningen voor langdurige psychiatrische behandeling, bij terugkeer naar bijvoorbeeld Marokko.

⁸⁴ Regeling van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 24 december 2010, nr. 5679537/10/DJI, houdende regels over de verlening van een machtiging tot verlof aan het hoofd van de inrichting voor verpleging van ter beschikking gestelden (Verlofregeling tbs).



Verschillende instanties in de strafrechtsketen zijn voorstander van het verlenen van begeleid verlof aan vreemdelingen zonder verblijfsrecht als dat uiteindelijk kan bijdragen aan terugkeer.⁸⁵ De RSJ adviseerde eerder al om niet rigide om te gaan met het verlenen van begeleid verlof en per geval te beoordelen of begeleid verlof kan bijdragen aan de repatriëring.⁸⁶

De RSJ meent dat tbs-gestelde vreemdelingen zonder verblijfsrecht in beginsel ook resocialisatieverlof moeten kunnen praktiseren. Dit betreft dus niet alleen een verruiming van het begeleid verlof ten behoeve van terugkeer, maar verdergaande verlofmogelijkheden. Dit is volgens de RSJ de enige mogelijkheid om de patstelling tussen strafrecht en vreemdelingenrecht te doorbreken. Het verlenen van verlof maakt het mogelijk het strafrechtelijk vonnis uit te voeren en de repatriëring en uitstroom uit de tbs te bevorderen. De ervaring is dat tbs-gestelden aan sommige landen eenvoudiger over te dragen zijn als zij adequaat behandeld en aantoonbaar verbeterd zijn.⁸⁷ Dat speelt onder andere bij Kroatië, Georgië, Somalië, Suriname en Marokko. Dit heeft onder meer te maken met het ontbreken van voorzieningen voor langdurige (klinisch) psychiatrische behandelingen. Het vergroten van het zelfstandig functioneren van de vreemdeling kan de kans op terugkeer naar het land van herkomst vergroten.

Daarnaast is het praktiseren van verlof in het belang van:

- Voortgang in de behandeling van vreemdelingen die (nog) niet kunnen terugkeren. Hiermee wordt een uitzichtloze situatie voorkomen waarin geen zicht is op repatriëring en perspectief behouden blijft op het veilig resocialiseren in de samenleving in het land van herkomst;
- Een veilige overdracht naar en resocialisatie in het land van herkomst. Aan de hand van het gedrag van de tbs-gestelde tijdens verlof buiten het psychiatrisch centrum kan getoetst worden of de behandeling effectief is geweest. Bij een veilige overdracht is het risico op incidenten in het land van herkomst kleiner.⁸⁸

5.2 Het EVRM en rechtsbescherming

Tbs-gestelde vreemdelingen zonder verblijfsrecht die niet kunnen terugkeren naar hun land van herkomst kunnen in een uitzichtloze situatie terecht komen. Uit een inventarisatie medio 2019 blijkt dat ongeveer 45 vreemdelingen (van de 82 van de casuslijst) zeer moeilijk uitzetbaar zijn.⁸⁹ Bij een kleine groep vreemdelingen is inmiddels een impasse ontstaan. Deze vreemdelingen mogen geen verlof praktiseren maar terugkeer naar het land van herkomst is ook niet mogelijk ondanks herhaalde pogingen dit te bewerkstelligen. Hier is feitelijk sprake van verkapte detentie zonder perspectief op resocialisatie. Dit is uit humanitair oogpunt onwenselijk. In deze

⁸⁵ Bij DJI/DSJ wordt gewerkt aan een voorstel voor aanpassing van de Verlofregeling tbs op dit punt.

⁸⁶ Advies RSJ 2012, p. 3.

⁸⁷ Informatie uit de interviews met CTP Veldzicht en DSJ.

⁸⁸ Dit volgt ook uit interviews met vertegenwoordigers van organisaties uit de strafrechtsketen/forensische zorg.

⁸⁹ Concept nota Repatriëring van vreemdelingen met tbs, DSJ, 29 juni 2019 (niet openbaar).



paragraaf komt aan de orde wanneer er sprake is van een uitzichtloze situatie die strijdig is met artikel 5 (recht op persoonlijke vrijheid en veiligheid) en 14 (verbod van discriminatie, bijvoorbeeld op grond van nationaliteit) en 3 (verbod van onmenselijke behandeling) EVRM.

Artikel 5 en 14 EVRM en een zoveel mogelijk gelijkwaardige behandeling

Op grond van jurisprudentie van het EHRM heeft een terbeschikkinggestelde vreemdeling zonder verblijfsrecht recht op een zoveel mogelijk gelijkwaardige behandeling en resocialisatie als andere terbeschikkinggestelden.⁹⁰ Verlof is een onderdeel van die behandeling. De Nederlandse strafrechter heeft recent in een specifieke zaak aangegeven dat een uitzichtloze situatie dreigt te ontstaan, die strijd kan opleveren met artikel 5 en 14 EVRM, respectievelijk het recht op persoonlijke vrijheid en veiligheid en het verbod van discriminatie.⁹¹ In de zaak van de desbetreffende vreemdeling waren al tien jaar geen stappen gezet in de behandeling en was repatriëring niet mogelijk. De rechter heeft deze zaak aangehouden en uiteindelijk heeft de minister besloten tot overplaatsing naar een transmurale voorziening met de mogelijkheid van verlof. In het uiterste geval kan de strafrechter de tbs voorwaardelijk beëindigen op grond van strijd met artikel 5 en 14 EVRM. In een dergelijk geval acht de rechter verlenging van de tbs niet meer proportioneel. Dat is uit het oogpunt van een veilige resocialisatie echter minder wenselijk omdat de verschillende verloffasen, die onderdeel uitmaken van de behandeling, dan overgeslagen worden. Bovendien is het toezicht op een vreemdeling zonder verblijfsrecht met voorwaardelijke beëindiging tbs niet of nauwelijks uitvoerbaar en kan de vreemdeling geen beroep doen op huisvesting, een uitkering en reguliere gezondheidszorg. Repatriëring van de vreemdeling wordt in deze fase nog lastiger. Een uitzichtloze situatie moet voorkomen worden.

Artikel 3 EVRM, possibility of review en prospect of release

Het niet verlenen van verlof kan na verloop van tijd mogelijk ook strijd opleveren met artikel 3 EVRM. De tbs-maatregel met dwangverpleging kan door de rechter steeds worden verlengd (de gemaximeerde tbs uitgezonderd). Uit jurisprudentie van het EHRM blijkt dat bij vrijheidsstraffen altijd een reëel vooruitzicht op vrijlating (*prospect of release*) moet zijn, anders ontstaat strijd met de menselijke waardigheid en daarmee met artikel 3 EVRM.⁹² Doordat verlof niet toegestaan is, kan bij de vreemdeling zonder verblijfsrecht bij de verlengingszitting van de tbs geen vooruitgang worden vastgesteld. De rechter kan niet toetsen of en in welke mate er nog sprake is van recidivegevaar. Hierdoor is er feitelijk geen mogelijkheid van herbeoordeling (*possibility of review*) en daarmee geen reëel vooruitzicht op

⁹⁰ EHRM 22 maart 2012, zaak Rangelov t. Duitsland, no. 5123/07; ongelijke behandeling kan slechts gerechtvaardigd worden door zwaarwegende belangen (very weighty reasons) en er moet voldaan zijn aan het proportionaliteitsvereiste.

⁹¹ Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 13 februari 2020, ECLI:NL:CHARL:2020:1487.

⁹² EHRM 9 juli 2013, nr. 66069/09 130/10 en 3896/10 (Vinter e.a. t. Verenigd Koninkrijk r.o. 113).



vrijlating.⁹³ Analooq aan de situatie voor langgestraften kan het ontbreken van een reëel vooruitzicht op vrijlating leiden tot strijd met artikel 3 EVRM.

5.3 Repatriëring

In deze paragraaf wordt ingegaan op de wijze van repatriëring van vreemdelingen met tbs met dwangverpleging, knelpunten in de procedures en resultaten van de repatriëring. In bijlage 2 wordt een nadere toelichting gegeven op de procedures en knelpunten bij repatriëring door middel van strafoverdracht.

De repatriëring van tbs-gestelde vreemdelingen met dwangverpleging kan op twee manieren plaatsvinden:

- Middels het strafrecht, door middel van erkenning en overdracht van de tenuitvoerlegging van het strafvonnis op basis van een internationaal verdrag. Voor Nederland is deze procedure vastgelegd in de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties (Wets) en de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen (Wots).⁹⁴
- Op grond van het vreemdelingenrecht na beëindiging van de tbs-maatregel met dwangverpleging door de minister of de rechter onder de voorwaarden dat een passende voorziening is geregeld in het land van herkomst en de vreemdeling niet terugkeert naar Nederland (artikel 6:2:18 Sv respectievelijk 6:6:10b Sv), waarna repatriëring op basis van de Vreemdelingenwet kan plaatsvinden. De minister laat zich daarbij adviseren door de Commissie Advisering Repatriëring Tbs-gestelden (CART).

Het algemene uitgangspunt is dat de repatriëring en resocialisatie veilig plaatsvinden. Bij een veilige overdracht is het risico op incidenten in het land van herkomst kleiner; dat is ook in het belang van de samenwerking bij toekomstige repatriëringen. Bij repatriëring binnen de Europese Unie bestaat het gevaar dat de vreemdeling via de open grenzen terugkeert naar Nederland.⁹⁵ Dat kan risico's opleveren voor de Nederlandse samenleving.

De regeling voor strafonderbreking is van toepassing op vreemdelingen met alleen een gevangenisstraf. Volgens deze regeling kunnen vreemdelingen met een gevangenisstraf vervroegd vrijgelaten worden, mits zij het land verlaten en niet terugkeren naar ons land. Het doel is de daadwerkelijke uitzetting van vreemdelingen zonder verblijfsrecht te bevorderen.⁹⁶ Deze regeling geldt dus niet voor vreemdelingen met een tbs-maatregel of een combinatievonnis van tbs en gevangenisstraf en kan

⁹³ Analooq aan de situatie voor levenslanggestraften moet een herbeoordeling mogelijk zijn, de zogenaamde Vinter-toets. Zie ook: L. Ibisevic 2020, p. 27-39.

⁹⁴ De Wets en Wots zijn op 1 november 2012 in werking getreden.

⁹⁵ De vreemdeling staat signaleerd in het Schengen Informatie Systeem. Maar alleen bij een toevallige grenscontrole of aanhouding en raadpleging van dit systeem kun je constateren dat het een vreemdeling met een tbs-geschiedenis betreft.

⁹⁶ Artikel 40a Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting.



niet worden gebruikt om vreemdelingen, die hier geen rechtmatig verblijf (meer) hebben, versneld te repatriëren.

5.3.1 Repatriëring via de Wets en Wots

Volgens het Beleidskader Vreemdelingen in de tbs (2013) vindt repatriëring bij voorkeur plaats door een erkenning en overdracht van de tenuitvoerlegging van het strafvonnis. Deze zogenaamde Koninklijke weg wordt binnen Europa beoordeeld als de meest veilige wijze van overdracht omdat het andere land de verantwoordelijkheid voor de veroordeelde in zijn geheel overneemt en het toezicht goed geborgd is.⁹⁷ Het OM kan echter ook op eigen initiatief de beëindiging van de tbs-maatregel door de rechter vorderen. De keuze voor strafoverdracht of vordering ex artikel 6:6:10b Sv hangt af van de mogelijkheid van overdracht van de tenuitvoerlegging en de snelheid waarmee repatriëring gerealiseerd kan worden.⁹⁸ Exacte cijfers over de overdracht via de Wets en Wots zijn niet bekend omdat tbs niet afzonderlijk wordt geregistreerd in het Landelijk Uniform Registratiesysteem Internationale Rechtshulp (Luris). Zaken moeten nu handmatig uit het systeem geselecteerd worden. Dat kost veel tijd en het is nooit zeker of alle zaken gevonden worden. De RSJ acht het zinvol dat deze gegevens wel afzonderlijk in Luris worden geregistreerd.⁹⁹

Overdracht via de Wets

De strafrechtelijke overdracht tussen de EU-lidstaten van tbs-gestelde onderdanen van deze lidstaten¹⁰⁰ vindt plaats op basis van de Wets. Deze wet is gebaseerd op EU-Kaderbesluit 2008/909/JBZ (hierna: KB 909) dat de wederzijdse erkenning en overdracht van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende straffen en maatregelen binnen de EU regelt.¹⁰¹

De overdracht van tbs-gestelde vreemdelingen via de Wets vormt een probleem. Alle Europese landen zijn terughoudend met overname van een tbs-gestelde. Belangrijkste knelpunt is dat de Nederlandse tbs-maatregel en het combinatievonnis niet voorkomen in het rechtsstelsel van andere landen. Deze kunnen lastig of niet worden omgezet naar een alternatieve passende juridische maatregel van het andere EU-land.¹⁰² De overdracht vraagt om maatwerk en afstemming. Sinds de invoering van de Wets op 1

⁹⁷ Informatie uit de interviews met het OM en DJI/IOS.

⁹⁸ Aanwijzing OM 2020.

⁹⁹ MITS bevat ook cijfers over strafoverdracht, zie tabel 3 in hoofdstuk 2.

¹⁰⁰ Het betreft EU-burgers en onderdanen van landen buiten de EU met een vast woon- en verblijfplaats in een EU-lidstaat.

¹⁰¹ PbEU 2008, L327/27.

¹⁰² Zie artikel 8, derde lid KB 909. Formeel gezien is er geen sprake van omzetting; het gaat om aanpassing van de aard van de sanctie. Problemen deden zich voor bij België en doen zich voor bij Duitsland, Polen (combinatievonnis niet over te dragen), Hongarije (tbs niet over te dragen) en Roemenië (overdracht niet mogelijk via strafrecht, alleen via civiele weg). Informatie uit de interviews.



november 2012 zijn slechts enkele vreemdelingen met tbs met dwangverpleging via deze weg overgedragen.¹⁰³

Overdracht via de Wots

De Wots regelt de overdracht van de erkenning en tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen naar landen buiten de EU, op basis van een internationaal verdrag. De Wots geldt voor: 1) landen buiten Europa die het Verdrag Overbrenging Gevonniste Personen (VOGP) hebben getekend, 2) andere landen buiten Europa waar Nederland een apart Wots-verdrag mee heeft (bijvoorbeeld Marokko)¹⁰⁴ en 3) landen in de EU die de nieuwe Europese regels voor erkenning en overdracht nog niet hebben omgezet in een eigen, nationale wet. Soms heeft Nederland geen verdrag over strafoverdracht gesloten met het land van herkomst (bijvoorbeeld Somalië) of is het land niet aangesloten bij het VOGP (bijvoorbeeld Suriname).¹⁰⁵

Sinds het bestaan van de Wots is slechts een handvol vreemdelingen met tbs met dwangverpleging via deze weg overgedragen naar het land van herkomst.¹⁰⁶

De knelpunten zijn dezelfde als die bij de verzoekprocedure via de Wets.

Andere belemmeringen zijn:

- Er is geen verplichting tot erkenning en/of overname van de tenuitvoerlegging voor staat van tenuitvoerlegging, ook niet indien de betrokkene een terugkeerbesluit heeft gekregen. Hierdoor zijn de mogelijkheden van weigering in feite onbeperkt;
- In de meeste gevallen is instemming van de vreemdeling met de overdracht vereist.¹⁰⁷ Alleen wanneer het land van herkomst is aangesloten bij het Aanvullend Protocol bij het VOGP is instemming in geval van een terugkeerbesluit met inreisverbod niet meer vereist.¹⁰⁸

Het OM adviseert over de opportuniteit van de overdracht via de Wets en de Wots. Een negatief advies van het OM leidt ertoe dat een overbrenging niet wordt doorgezet. Bij een combinatievonnis adviseert het OM doorgaans de vreemdeling pas na aanvang van de tbs-behandeling over te dragen en niet al tijdens detentie. Hierbij spelen vergelding en de belangen van slachtoffers of van nabestaanden een rol. Ook de verwachting dat

¹⁰³ Informatie van IOS (indicatie). Het betreft een overdracht naar Polen (2016) en Litouwen (2017). Zie ook tabel 3 in hoofdstuk 2 voor cijfers over strafoverdracht afkomstig uit MITS. Volgens deze cijfers is er ook een strafoverdracht geweest in 2018, 2019 en 2020.

¹⁰⁴ Op grond van het verdrag met Marokko moet de tbs-gestelde instemmen met strafoverdracht.

¹⁰⁵ Informatie uit de interviews.

¹⁰⁶ In ieder geval heeft een overdracht plaatsgevonden naar België (2011), Groot-Brittannië (2013), Roemenië (2013) en België (2016, betreft zelfde vreemdeling als in 2011), informatie van IOS (indicatie).

¹⁰⁷ In dat geval wordt de vreemdeling in de gelegenheid gesteld om krachtens artikel 58 Wots te verklaren of hij met de overbrenging instemt. Ingeval hij niet met de overbrenging instemt kan hij op grond van artikel 52 Wots bij de rechter een bezwaarschrift indienen tegen de overbrenging.

¹⁰⁸ Indien beide landen zijn aangesloten bij het Aanvullend Protocol en de vreemdeling niet instemt met overbrenging kan deze wel bij de rechter bezwaar maken op grond van strijd met artikel 3 EVRM, het verbod van foltering en onmenselijke behandeling.



een vreemdeling pas na behandeling overgedragen kan worden, speelt mee. Het zou echter in beginsel ook mogelijk moeten zijn de vreemdeling al tijdens detentie over te dragen, mits de behandeling goed geregeld kan worden. Zowel vergelding als behandeling kunnen immers ook in het land van herkomst plaatsvinden.¹⁰⁹

In de praktijk kan het meer dan een half jaar duren voordat IOS een certificaat voor overdracht heeft opgesteld.¹¹⁰ Na indiening van het certificaat en het strafvonnis bij de bevoegde autoriteiten in het land van herkomst duurt de verzoekprocedure één à twee jaar.¹¹¹ Door de lange doorlooptijden komt het voor dat een verzoekprocedure in het kader van de Wets of Wots nog loopt terwijl de vreemdeling al klaar is voor terugkeer en al een passende voorziening in het land van herkomst is gevonden.¹¹²

Bij een aantal landen is op voorhand, op grond van eerdere ervaringen, al duidelijk dat repatriëring van de vreemdeling met een tbs-maatregel via de Wets of Wots niet gerealiseerd zal kunnen worden. Bij die landen zou de Wets- en Wots-procedure achterwege kunnen blijven zodat repatriëring met beëindiging van de tbs door de minister kan plaatsvinden.¹¹³

5.3.2 Repatriëring via CART en beëindiging tbs door de minister

De repatriëring van een vreemdeling met tbs met dwangverpleging kan ook plaatsvinden via het vreemdelingenrecht na beëindiging van de tbs-maatregel door de minister onder de voorwaarden dat een passende voorziening is geregeld in het land van herkomst en de vreemdeling niet terugkeert naar Nederland (artikel 6:2:18 Sv). De minister laat zich daarbij adviseren door de CART.

Onderzoek passende voorziening

De maatschappelijk werkers van CTP Veldzicht en FPC Van Mesdag doen in het buitenland onderzoek naar een passende voorziening in het concrete geval en leggen hiervoor contacten met autoriteiten en klinieken. Zij hebben vanuit hun professie soms gemakkelijker toegang dan de medewerkers van de DT&V. CTP Veldzicht heeft door de jaren heen een netwerk en expertise opgebouwd en is daardoor een belangrijke en onmisbare schakel in de keten. In het fpc wordt in beginsel pas aan terugkeer gewerkt

¹⁰⁹ Informatie uit de interviews met IOS en het OM Expertisecentrum Bijzondere Penitentiaire Zaken.

¹¹⁰ Dit komt mede omdat veel stukken bij ketenpartners opgevraagd moeten worden zoals een advies van het OM, een ongewenstverklaring of inreisverbod bij de IND, een behandelrapportage bij het fpc. Een model van een certificaat voor overdracht is te vinden in het Uitvoeringsbesluit wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties, *Stb.* 2012, 373.

¹¹¹ Overigens kent de Wets wel een termijn (van drie maanden) voor de verzoekprocedure maar die wordt nooit gehaald.

¹¹² Informatie uit de interviews.

¹¹³ Daartoe heeft de Regiegroep (DJI) inmiddels besloten in het geval van terugkeer naar Turkije; Strafoverdracht naar Turkije is wel mogelijk op basis van de VOGP maar bij dit land ontbreken de juiste voorzieningen voor de overdracht van een tbs-behandeling. Terugkeer via de CART en beëindiging tbs door de minister is in enkele gevallen wel succesvol geweest; hierbij werd zorg ingekocht bij een privé-kliniek.



nadat de IND heeft besloten het verblijfsrecht te beëindigen.¹¹⁴ Hierna is de vreemdeling beter in staat om na te denken over een toekomst in het land van herkomst. Het onderzoek naar een passende voorziening zou echter ook al eerder in de procedure verkend kunnen worden. In een enkel geval is het vooronderzoek al in een vroeg stadium gedaan, namelijk voor een vreemdeling die op een pre-passanten afdeling van een penitentiaire inrichting (PI) verblijft.¹¹⁵

Advisering CART en veilige repatriëring

De CART brengt een advies uit aan de directeur van de Divisie Individuele Zaken (DIZ) van DJI die bevoegd is om namens de minister een besluit te nemen over een aanvraag voor beëindiging van de tbs en repatriëring.¹¹⁶ In deze aanvraag is informatie over delictdiagnostiek, het behandelverloop, de risico's van de repatriëring en een repatriëringsplan opgenomen.¹¹⁷ Bij de aanvraag is het advies van het OM gevoegd. Soms houdt het OM een zaak aan om meer zekerheid over de risico's te krijgen.¹¹⁸ Het repatriëringsplan bevat informatie over een passende voorziening, waaronder een behandelplan en een sociaal vangnet¹¹⁹ (familie of vrienden), medicatie, toezicht op middelengebruik en onafhankelijke rapportages. Het is maatwerk. De passende voorziening moet in ieder geval gericht zijn op vermindering van de stoornis en het daarmee samenhangende gevaar van recidive. Het land van herkomst mag geen onvoorzienbare risico's lopen.¹²⁰ Er kan sprake zijn van een opname in een kliniek en/of een ambulante behandeling. Na beëindiging van de tbs wordt de vreemdeling door de DT&V overgedragen aan de autoriteiten van het land van herkomst. Een medewerker van het fpc reist mee in het escorteteam en begeleidt de vreemdeling in het land van herkomst naar de kliniek. Daar vindt een zogenaamde warme overdracht plaats. Het fpc verleent na de repatriëring nog zes maanden nazorg.

Gemiddeld worden twee vreemdelingen per jaar via de CART-route, waarbij de tbs-maatregel wordt beëindigd, overgedragen. In 2019 heeft de CART vier zaken behandeld en drie positieve adviezen uitgebracht; in 2020 is het vierde advies uitgebracht. In 2020 zijn, in verband met de corona-pandemie, geen adviesaanvragen ontvangen. De CART heeft alleen adviesaanvragen behandeld waarbij de vreemdeling meewerkt aan zijn repatriëring.

¹¹⁴ Er kunnen dan nog wel vreemdelingrechtelijke procedures lopen.

¹¹⁵ Informatie uit interview met CTP Veldzicht.

¹¹⁶ De zeven leden van de CART zijn afkomstig uit DJI (4) (waaronder een psychiater), IND (1), DT&V (1) en de Vreemdelingenpolitie (1).

¹¹⁷ Een format voor de aanvraag is te vinden op de website van DJI/Forzo, <https://www.forensischezorg.nl/beleid/beleidsdocumenten-en-kaders/repatriëring-vreemdelingen-in-de-tbs>. Dit format wordt momenteel herzien.

¹¹⁸ Informatie uit interview met OM Expertisecentrum Bijzondere Penitentiaire Zaken.

¹¹⁹ Sociaal vangnet is een breed begrip. Het gaat er om dat er bij gebrek aan beschermende faciliteiten mensen zijn die een oogje in het zeil houden.

¹²⁰ Beleidskader DJI 2013.



Knelpunten

De volgende knelpunten doen zich voor bij repatriëring via de CART-route en beëindiging van de tbs door de minister:

- Het land van herkomst wil niet meewerken. Oorzaken zijn: a) diplomatieke of politieke spanningen¹²¹, b) ernstige psychiatrische problematiek en onduidelijk of ernstig delict risico, c) de vreemdeling werkt niet mee aan terugkeer¹²²;
- Het land van herkomst kan niet meewerken. Oorzaken zijn: a) een passende voorziening en/of sociaal vangnet ontbreken¹²³, b) het land is niet veilig of een centraal gezag ontbreekt;
- De vreemdeling wil niet meewerken aan terugkeer. Oorzaken zijn onder andere: a) de vreemdeling wil niet behandeld worden in een kliniek, b) een toekomstperspectief ontbreekt, c) familie en sociaal netwerk zijn in Nederland en de vreemdeling is hier opgegroeid.¹²⁴

Vaak is er sprake van een mix van oorzaken waardoor een repatriëring niet tot stand komt. Wanneer de vreemdeling verder komt in zijn behandeling ontstaan in een beperkt aantal gevallen weer nieuwe mogelijkheden voor repatriëring. Het land van herkomst is dan eerder geneigd mee te werken en er zijn meer mogelijkheden voor kortdurende of ambulante behandeling. Het ontbreken van een passende voorziening in het land van herkomst is een probleem voor vreemdelingen die blijvend intensieve zorg nodig hebben. Dat speelt bij een groot deel van de Marokkanen en Surinamers.¹²⁵ Nederland koopt nu zorg in voor drie à zes maanden, afhankelijk van de kosten en diensten, als terugkeer mogelijk is. Verschillende ketenpartners menen dat nog meer geïnvesteerd zou kunnen worden als dat de terugkeer kan bevorderen.¹²⁶ Aan een tbs-behandeling in een fpc zijn immers ook hoge kosten verbonden.¹²⁷

CTP Veldzicht ervaart dat de meeste vreemdelingen vroeger of later wel willen meewerken aan repatriëring wanneer er perspectief is in de vorm van een duidelijk plan over werk of dagbesteding, vrijetijdsbesteding en financiële ondersteuning voor bijvoorbeeld het opzetten van een eigen bedrijfje.¹²⁸

¹²¹ Dat is het geval bij bijvoorbeeld Marokko, Suriname, Polen.

¹²² Voor sommige landen is instemming van de vreemdeling vereist. Informatie verkregen van DJI. Informatie over de vraag of instemming wel of niet vereist is wordt bij DT&V opgevraagd.

¹²³ Dat is bij meerdere landen het geval, onder andere Marokko. Dat land beschikt alleen over voorzieningen waar patiënten kortdurend behandeld worden en daarna moet de familie de zorg overnemen (toezicht op inname medicatie, zorgen voor structuur en stabiliteit). Vaak zit de familie in Nederland of wil de familie niet belast worden met de zorg. In Suriname is de kleinschaligheid van de zorg een probleem.

¹²⁴ Het gaat dan om vreemdelingen die geen steunsysteem in het land van herkomst hebben, de taal niet spreken en niet cultureel aangesloten zijn. Tien van de elf vreemdelingen die tijdelijk in de Pompe-kliniek verblijven en niet kunnen terugkeren naar hun land van herkomst hebben hun familie en netwerk in Nederland. Onduidelijk is waarom zij de Nederlandse nationaliteit niet hebben aangevraagd of verkregen.

¹²⁵ Analyse van alle scores, DSJ, 2 april 2019 (niet openbaar).

¹²⁶ Informatie uit de interviews.

¹²⁷ De gemiddelde dagprijs van een plaats in een fpc is 613 euro, bron: BMH3 Zorg voor een veilige omgeving 2020, p. 55.

¹²⁸ Informatie uit interview en werkbezoek aan CTP Veldzicht in 2019.

5.3.3 Repatriëring via beëindiging tbs door de rechter

Ook de rechter kan de tbs met dwangverpleging op vordering van de officier van justitie of ambtshalve beëindigen met het oog op terugkeer van de vreemdeling naar zijn land van herkomst (artikel 6:6:10b Sv). Ook dan is beëindiging alleen mogelijk als een passende voorziening is geregeld in het land van herkomst ten behoeve van een veilige resocialisatie.

De officier van justitie kan tijdens de looptijd van de tbs-maatregel het initiatief tot beëindiging van deze maatregel nemen. Daartoe dient hij een vordering in bij de rechter. Voorwaarde is dat de vreemdeling Nederland verlaat en niet naar Nederland terugkeert. De aanleiding voor het indienen van deze vordering is in de regel de informatie van het fpc waarin wordt aangegeven dat er een passende voorziening in het land van herkomst beschikbaar is. De vordering ex artikel 6:6:10b Sv kan op elk moment gedurende de looptijd van de tbs-maatregel worden ingediend.¹²⁹

¹²⁹ Aanwijzing OM 2020, p. 4.



6 Vreemdelingen met tbs met voorwaarden en voorwaardelijke beëindiging tbs

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op vreemdelingen met tbs met voorwaarden en op vreemdelingen van wie de tbs met dwangverpleging voorwaardelijk is beëindigd. Allereerst wordt gekeken naar de behandeling (veelal ambulant, of tijdelijk klinisch), en de begeleiding en toezicht door de reclassering. De vreemdelingen verblijven in het algemeen niet in een fpc, tenzij dat tijdelijk nodig is vanwege een stoornis of verslaving. Vervolgens worden de mogelijkheden en knelpunten (voorwaarden zijn internationaal strafrechtelijk feitelijk niet overdraagbaar en de minister kan deze vormen van tbs niet beëindigen in het kader van vreemdelingrechtelijke repatriëring) bezien bij de terugkeer naar het herkomstland.

6.1 Behandeling, begeleiding en toezicht

Vreemdelingen met tbs met voorwaarden verblijven meestal niet in een forensisch psychiatrische kliniek maar in een minder gesloten instelling, een RIBW-instelling of in een enkel geval op zichzelf. De benodigde behandeling is opgenomen in de voorwaarden, de reclassering houdt toezicht op de naleving. In veel gevallen worden zij ambulant behandeld, bijvoorbeeld voor drugsverslaving. Deze groep geeft voorsnog nauwelijks problemen in termen van nieuwe delicten of recidive.¹³⁰ Dat geldt ook voor vreemdelingen met een voorwaardelijke beëindiging tbs. Er is weinig zicht op deze groepen. De reclassering kent slechts enkele van deze gevallen, en is bezig om een overzicht op te stellen van deze vreemdelingen en casusoverleg op te starten. De maximale duur van tbs met voorwaarden is wettelijk vastgesteld op negen jaren. De rechter kan de voorwaardelijke beëindiging tbs op vordering van het OM steeds met een jaar verlengen.

6.2 Repatriëring

Aan repatriëring van deze groep vreemdelingen wordt niet actief gewerkt. De repatriëring van vreemdelingen (EU-burgers) met tbs met voorwaarden en een voorwaardelijke beëindiging tbs kan momenteel alleen plaatsvinden door overdracht van de tenuitvoerlegging van de tbs-maatregel via de Wets. De Wots is niet geschikt voor het overdragen van voorwaardelijke sancties omdat een verdragsbasis ontbreekt.¹³¹ De mogelijkheid van beëindiging van de tbs met voorwaarden en voorwaardelijke beëindiging tbs door de minister in combinatie met vreemdelingrechtelijke repatriëring is, anders dan bij tbs met dwangverpleging, niet in de wet geregeld.

¹³⁰ Concept nota Repatriëring van vreemdelingen met tbs, DSJ, 29 juni 2019 (niet openbaar).

¹³¹ Informatie van IOS en DSJ.



6.2.1 Repatriëring via de Wets en Wots

Overdracht via de Wets

De Centrale Autoriteit bij het Internationaal Rechtshulp Centrum (IRC) Noord-Holland (CA) is verantwoordelijk voor de uitvoering van de wederzijdse erkenning en overdracht van de tenuitvoerlegging van voorwaardelijke sancties binnen de Europese Unie. Dat betreft onder andere de overdracht van tbs met voorwaarden en tbs voorwaardelijke beëindiging van onderdanen van de lidstaten van de EU.¹³² De Europese regeling is vastgelegd in Kaderbesluit 947 (KB 947) en voor Nederland geïmplementeerd in de Wets. De CA werkt met een verklaring waarbij de vreemdeling instemt met overdracht naar het land van herkomst.¹³³ Alleen wanneer de vreemdeling instemt, vindt overdracht plaats. Dit is in de praktijk geen breekpunt.¹³⁴

De CA heeft sinds de invoering van de Wets drie zaken over tbs met voorwaarden behandeld.¹³⁵ Uiteindelijk is geen enkele zaak via de Wets overgedragen. Momenteel zijn twee overdrachten voor tbs met voorwaarden naar respectievelijk Polen en Kroatië in voorbereiding.¹³⁶

Belangrijkste knelpunt bij overdracht via de Wets: de Nederlandse maatregel tbs met voorwaarden is onbekend in andere EU-landen en kan lastig of niet worden aangepast naar een alternatieve passende juridische sanctie. Hoewel EU-landen in beginsel verplicht zijn tot wederzijdse erkenning en overdracht van voorwaardelijke sancties en de aard en duur van de proeftijdvoorwaarde aangepast kunnen worden¹³⁷, kunnen zij zich beroepen op facultatieve weigeringsgronden. Zo kan het andere EU-land aanvoeren dat het geen toezicht kan houden op de uitvoering van de voorwaarde, bijvoorbeeld een behandeling voor drugsverslaving.¹³⁸

Ook de verschillen in rechtssystemen en procedures binnen de EU en de lange duur van de verzoekprocedure zijn knelpunten bij de overdracht van tbs met voorwaarden.

De opstelling van het certificaat voor overdracht is niet goed belegd bij het OM. Zaakofficiëren zijn vaak onvoldoende bekend met de Wets, het invullen van certificaten heeft geen prioriteit en duurt te lang.

¹³² Dat betreft EU-burgers en derdelanders met een verblijfsrecht in de lidstaten. Voor personen met een andere nationaliteit dan de nationaliteit van de ontvangende lidstaat is instemming van die lidstaat vereist.

¹³³ Deze verklaring is niet verplicht. Bij een verzoek voor overdracht van voorwaardelijke beëindiging tbs vragen de meeste Europese landen als aanvullende voorwaarde dat de vreemdeling instemt met de overdracht, informatie uit interview reclassering.

¹³⁴ Informatie uit interview CA IRC Noord-Holland.

¹³⁵ Het betreft de overdracht van een vreemdeling met tbs met voorwaarden naar Italië, België en Polen. De terugkeer naar Italië is niet via de Wets maar via de civielrechtelijke route gerealiseerd.

¹³⁶ Voor inkomende zaken is met direct betrokkenen in Nederland (onder andere DIZ, DJI, FPL, Veldzicht, EBPZ) een overleg gestart om overdrachten van een equivalent van tbs met voorwaarden vanuit België voor te bereiden.

¹³⁷ Artikel 9 eerste lid KB 947.

¹³⁸ Zie artikel 11 eerste lid onder i) KB 947: "het vonnis of, in voorkomend geval, de proeftijdbeslissing behelst een medische/therapeutische behandeling waarop de tenuitvoerleggingsstaat, ondanks artikel 9, vanwege zijn rechts- of gezondheidszorgsysteem geen toezicht kan uitoefenen"; Informatie uit interview CA IRC Noord-Holland.



Overdracht via de Wots

IOS is verantwoordelijk voor de overdracht van de tenuitvoerlegging van tbs met voorwaarden en voorwaardelijke beëindiging tbs naar landen buiten de EU. Strafoverdracht op grond van de Wots vindt plaats op basis van verdragen. Alleen het Europees Toezichtsverdrag biedt de mogelijkheid voor het overdragen van voorwaardelijke sancties maar dit verdrag wordt zeer zelden gebruikt.¹³⁹ Dat betekent dat overdracht van tbs met voorwaarden en voorwaardelijke beëindiging tbs van vreemdelingen naar landen buiten de EU niet plaatsvindt.

Beëindiging van het verblijfsrecht van vreemdelingen met tbs met voorwaarden en voorwaardelijke beëindiging tbs is vooralsnog onwenselijk. Enerzijds zijn er momenteel effectief geen mogelijkheden voor repatriëring en anderzijds zijn de begeleiding van en het toezicht op deze vreemdelingen lastig of niet uitvoerbaar na beëindiging van het verblijfsrecht.¹⁴⁰ De reclassering voorziet hierbij de volgende problemen:

- De reclassering kan haar werk dat op resocialisatie in Nederland is gericht niet uitvoeren. De vreemdeling mag immers niet in Nederland resocialiseren;
- Ontneming van verblijfsrecht kan de behandeling frustreren en veiligheidsrisico's genereren;
- De vreemdeling kan na beëindiging van het verblijfsrecht geen beroep meer doen op huisvesting, een uitkering en (geestelijke) gezondheidszorg. Dit volgt uit de zogenaamde Koppelingswet.¹⁴¹

Het OM is terughoudend met het vorderen van tbs met voorwaarden bij vreemdelingen. In de aanwijzing van het OM wordt onderkend dat dit kan leiden tot verschillende praktische problemen.¹⁴²

6.2.2 Beëindiging door de minister en rechter van tbs met voorwaarden en voorwaardelijke beëindiging tbs

Uit het voorgaande blijkt dat de repatriëring van vreemdelingen met tbs met voorwaarden en voorwaardelijke beëindiging tbs alleen via een overdracht van de tenuitvoerlegging van het strafvonnis mogelijk is. Er zijn echter nog nooit

¹³⁹ Europees Verdrag inzake het toezicht op voorwaardelijk veroordeelden of voorwaardelijk in vrijheid gestelden, Raad van Europa, 30 november 1964.

¹⁴⁰ De reclassering heeft in 2019 een brandbrief gestuurd naar het ministerie van JenV naar aanleiding van een opdracht van het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden toezicht te houden op een vreemdeling met een voorwaardelijke beëindiging tbs; De reclassering benoemt in de deze brief de risico's en vraagt om centrale regie; Hof Arnhem-Leeuwarden 23 mei 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:4392.

¹⁴¹ Wet van 26 maart 1998 tot wijziging van de Vreemdelingenwet en enige andere wetten teneinde de aanspraak van vreemdelingen jegens bestuursorganen op verstrekkingen, voorzieningen, uitkeringen, ontheffingen en vergunningen te koppelen aan het rechtmatig verblijf van de vreemdeling in Nederland.

¹⁴² Aanwijzing OM 2020: "Het naleven van in dat kader gestelde voorwaarden kan bemoeilijkt of zelfs onmogelijk worden (of reeds zijn) door een eventuele ongewenstverklaring of eventueel inreisverbod op een later moment. Zo is bijvoorbeeld het vinden van werk en woonruimte niet goed mogelijk evenals het afsluiten van een zorgverzekering."



vreemdelingen via deze weg overgedragen. Daarmee is dit wettelijk instrument niet effectief.

Uitgangspunt in het regeerakkoord is dat criminele vreemdelingen zonder verblijfsrecht uitgezet worden.¹⁴³ De RSJ denkt dat een wettelijke regeling voor beëindiging van de tbs met voorwaarden of voorwaardelijke beëindiging tbs door de minister mogelijkheden kan bieden voor een veilige terugkeer van vreemdelingen naar het land van herkomst. De strafrechtelijke sanctie wordt dan beëindigd, waarna uitzetting en overdracht aan het herkomstland kan plaatsvinden op basis van de Vreemdelingenwet. Hiermee kan voorkomen worden dat vreemdelingen na afloop van de tbs-maatregel, bij gebrek aan zicht op terugkeer (bij tbs met voorwaarden na de maximale tbs-duur van negen jaren) in de illegaliteit verdwijnen, zonder toezicht en recht op (geestelijke) gezondheidszorg. Zoals bij tbs met dwangverpleging kan een beëindiging van de tbs alleen plaatsvinden onder de voorwaarden dat een passende voorziening is geregeld en dat de vreemdeling niet terugkeert naar Nederland. Het regelen van een passende voorziening in het land van herkomst is in het belang van een veilige terugkeer naar de samenleving aldaar. Voor de vreemdeling is van belang dat perspectief wordt geboden en zoveel mogelijk maatwerk wordt toegepast. Als het verblijfsrecht wordt beëindigd en er (nog) geen zicht is op terugkeer naar het land van herkomst, dient de vreemdeling tijdens de tbs-behandeling het recht op voorzieningen zoals een uitkering, gezondheidszorg en huisvesting te behouden, gekoppeld aan toezicht. Overwogen kan worden deze vreemdelingen een tijdelijke verblijfsvergunning te geven voor de duur van de behandeling onder de voorwaarden dat de vreemdeling meewerkt aan zijn behandeling en aan terugkeer. Hieraan kunnen nadere voorwaarden verbonden worden zoals toezicht, begeleiding, gebiedsverboden en andere beperkingen van de bewegingsvrijheid.

Het is wenselijk dat ook de rechter de opgelegde tbs met voorwaarden en voorwaardelijke beëindiging tbs kan beëindigen om terugkeer mogelijk te maken als in het land van herkomst passende behandeling en begeleiding beschikbaar is. Omdat deze mogelijkheid er nu niet is komt het voor dat de rechter een tbs met voorwaarden omzet in een tbs met dwangverpleging, enkel en alleen om de tbs te beëindigen onder de voorwaarde van terugkeer naar het land van herkomst.¹⁴⁴ De Reclassering wordt in een aantal gevallen gevraagd te adviseren over omzetting van de maatregel. In het geval de Reclassering zicht heeft op een vreemdeling met een combinatievonnis die tijdens detentie het verblijfsrecht heeft verloren en een inreisverbod of ongewenstverklaring heeft gekregen, laat zij het OM weten dat de Reclassering geen uitvoering kan geven aan het toezicht in het kader van de maatregel tbs met voorwaarden. Het OM kan dan, na intern beraad en soms in afstemming met

¹⁴³ Regeerakkoord 2017-2021, p. 53: "Ook gedwongen vertrek, zoals bij criminele vreemdelingen, wordt vergroot door mogelijkheden om vreemdelingen in bestuursrechtelijke vreemdelingenbewaring te stellen, te verruimen binnen de kaders van Europese wet- en regelgeving."

¹⁴⁴ Het betreft een repatriëring naar Duitsland.



Expertisecentrum Bijzondere Penitentiaire Zaken, de Reclassering opdracht geven vóór het einde van de detentie te adviseren over de omzetting van tbs met voorwaarden naar tbs met dwangverpleging.¹⁴⁵ Omdat het bij tbs met voorwaarden om lichtere gevallen gaat, acht de RSJ omzetting naar tbs met dwangverpleging in zijn algemeenheid niet passend en een oneigenlijke route om de tbs te beëindigen om repatriëring mogelijk te maken. Daarmee wordt een milde maatregel zonder overtreding van de voorwaarden omgezet in een veel zwaardere maatregel van potentieel onbegrensde duur. Ook een voorwaardelijk beëindigde tbs zou niet weer omgezet moeten worden naar een tbs met dwangverpleging, enkel en alleen vanwege de mogelijkheid van repatriëring.

¹⁴⁵ Het betreft geen standaardprocedure. Informatie van de reclassering.



7 Ketensamenwerking

7.1 Samenwerking tussen instanties bij vreemdelingen met dwangverpleging

Er zijn veel instanties beleidsmatig betrokken bij de problematiek van de vreemdelingen met tbs zonder verblijfsrecht. Het betreft instanties uit de strafrechtsketen (waaronder de forensische zorg) en de vreemdelingenketen die ieder hun eigen doelstellingen nastreven. Protocollen en zienswijzen verschillen. Het repatriëringsproces is complex en wordt gekenmerkt door veel onzekerheden in de tijd en veel actoren. Een integraal beleid en centrale regie op de repatriëring van deze moeilijke doelgroep ontbreken.

DSJ en DMB hebben een Samenwerkingsplatform opgericht voor overleg op beleidsniveau. Deelnemers zijn: DSJ, DMB, DJI, IND, DT&V, OM, CTP Veldzicht en de reclassering. DSJ en DMB zijn voorzitters van het overleg. Naast het Samenwerkingsplatform is een 6-wekelijks casusoverleg onder voorzitterschap van DJI ingericht voor vreemdelingen met tbs met dwangverpleging. Hier komen vertegenwoordigers uit de keten bijeen om per casus de stand van zaken door te nemen. Deelnemers zijn: DJI, DMB, CTP Veldzicht, FPC Dr. S. Van Mesdag, FPC Pompestichting, IOS, IND, Vreemdelingenpolitie en DT&V.

Bij het casusoverleg is geen instantie of medewerker aangewezen om knopen door te hakken. Wel is er een Regiegroep ingesteld. Deze bestaat alleen uit medewerkers van DJI (DJI/DIZ, DJI/IOS, DJI/Forzo, voorzitter van de CART en een vertegenwoordiger van de kliniek). De IND en DT&V zouden aanvankelijk ook in de Regiegroep vertegenwoordigd worden, maar dat is (nog) niet gerealiseerd. Via de Regiegroep kan een casus geëscaleerd worden. Dan wordt op een hoger niveau binnen DJI naar een oplossing gezocht. Dat is een enkele keer gebeurd. Als een impasse in de behandeling ontstaat, behoort het organiseren van een zorgconferentie in het verlengde van het casusoverleg tot de mogelijkheden. Tot op heden is in een enkel geval een regietafel georganiseerd.¹⁴⁶ Op grond van de afspraken voor het organiseren van zorgconferenties per 1 maart 2020 moeten wel eerst enkele stappen zijn doorlopen. Eén van die stappen betreft het organiseren van een driegesprek met de tbs-gestelde, diens advocaat en de kliniek.¹⁴⁷

Rol OM bij vordering tbs bij vreemdelingen

Zie hoofdstuk 3, paragraaf 3.2.

Rol OM bij advisering repatriëring

Het OM speelt een belangrijke adviserende rol in het terugkeerproces. Officiëren zijn echter niet altijd goed op de hoogte van de Wets- en Wots-procedure. Een negatief

¹⁴⁶ Informatie interview DJI.

¹⁴⁷ Brief organisatie zorgconferenties per 1 maart 2020, DJI, 21 februari 2020.



advies van het OM kan een vlotte repatriëring tegenhouden, zowel bij strafoverdracht als bij beëindiging van de tbs door de minister. Het OM weegt verschillende belangen zoals vergelding, slachtofferbelangen en veiligheidsrisico's mee in haar advies. Soms vraagt het OM meer informatie om de veiligheidsrisico's beter te kunnen inschatten.

Rol AICE

Het op 1 januari 2020 opgerichte Administratie- en Informatiecentrum Executieketen (AICE) houdt zicht op de doelgroep en is belast met de coördinatie van de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen. Volgens de nieuwe Aanwijzing van het OM (2020) ligt het initiatief voor een overdracht op basis van de Wots of de Wets bij het AICE. Veelal zal het AICE hiertoe uitgenodigd worden door DJI/IOS.¹⁴⁸

Bevoegde autoriteit bij overdracht tenuitvoerlegging straffen en maatregelen

IOS is verantwoordelijk voor de overdracht van de tenuitvoerlegging van tbs met dwangverpleging naar landen binnen (uitvoering KB 909) en buiten de Europese Unie. IOS maakt voor haar contacten met overheidsinstanties in andere landen gebruik van een eigen netwerk, Europris.

Rol DT&V en fpc's

De DT&V heeft de regie over de terugkeer van vreemdelingen die niet meer in Nederland mogen blijven. Omdat het om vreemdelingen met een geestelijke stoornis gaat adviseren de klinieken, CTP Veldzicht en FPC Van Mesdag, de DT&V op medische aspecten. De klinieken spelen een belangrijke rol in het terugkeerproces. Er is geen centrale regie op contacten in het buitenland ten behoeve van repatriëring. Maar sinds het casusoverleg is ingesteld, wordt meer informatie uitgewisseld en stemmen CTP Veldzicht en FPC Van Mesdag hun buitenlandse activiteiten af met de DT&V.

7.2 Samenwerking tussen instanties bij vreemdelingen met tbs met voorwaarden of voorwaardelijke beëindiging tbs

De groep vreemdelingen met tbs met voorwaarden en voorwaardelijke beëindiging tbs heeft de aandacht van het Samenwerkingsplatform. Recentelijk is aan de Reclassering gevraagd om een casusoverleg in te richten en de groep vreemdelingen met tbs met voorwaarden en voorwaardelijke beëindiging tbs in kaart te brengen. De IND levert gegevens over het verblijfsrecht aan.

Bevoegde autoriteiten bij overdracht tenuitvoerlegging voorwaardelijke straffen en maatregelen

De overdracht van de tenuitvoerlegging van voorwaardelijke straffen en maatregelen, waaronder de tbs met voorwaarden en de voorwaardelijke beëindiging tbs, is bij verschillende instanties belegd. De verantwoordelijkheid voor de overdracht naar

¹⁴⁸ Aanwijzing OM 2020, p. 4.



landen binnen de EU is belegd bij de CA van het IRC Noord-Holland (uitvoering KB 947). IOS is verantwoordelijk voor de overdracht naar landen buiten Europa.

Rol OM bij vordering tbs bij vreemdelingen

Zie hoofdstuk 3, paragraaf 3.2.

Rol OM bij afgifte certificaten voor overdracht

De afgifte van certificaten voor overdracht van de tenuitvoerlegging van voorwaardelijke straffen en maatregelen is niet goed belegd bij het OM. De zaaksofficieren op het lokale parket zijn degenen die kunnen instaan voor de juistheid van de inhoud van het certificaat. Certificaten worden echter niet tijdig en niet altijd juist ingevuld. In de praktijk kan het meer dan een half jaar duren voordat het OM een certificaat heeft opgesteld. Zaaksofficieren zijn vaak onvoldoende bekend met de Wets. De afgifte van certificaten voor overdracht heeft weinig prioriteit. Deze taak beleggen bij de CA is lastiger omdat deze de zaak niet inhoudelijk kent en niet over voldoende capaciteit beschikt. Bij verschuiving van capaciteit zou dit mogelijk toch een optie kunnen zijn.¹⁴⁹

¹⁴⁹ Informatie uit interview CA IRC Noord-Holland.



8 Conclusies en aanbevelingen

Het tbs-stelsel kenmerkt zich door drie elementen die met elkaar in evenwicht moeten zijn: beveiliging van de samenleving, forensische behandeling en rechtsbescherming van de veroordeelde. Dit geldt ook voor tbs-gestelde vreemdelingen. In de afgelopen drie decennia is de nadruk meer komen te liggen op de veiligheid (met aanscherping van de glijdende schaal) en minder op de rechtsbescherming. Dit heeft geleid tot negatieve gevolgen voor de positie van tbs-gestelde vreemdelingen en belemmeringen in de forensische behandeling (late start van de behandeling, geen resocialisatieverlof mogelijk).

Uitgangspunt is dat een strafrechtelijk vonnis moet worden uitgevoerd. Echter, de aan vreemdelingen opgelegde tbs-maatregel kan niet goed worden uitgevoerd. Het overdragen van de tbs-maatregel, die aan een vreemdeling is opgelegd, is verdragsrechtelijk vaak niet mogelijk omdat het land van herkomst deze strafrechtelijke sanctie niet kent. De tbs-behandeling wordt sterk belemmerd als de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) vanwege de strafrechtelijke sanctie het verblijfsrecht beëindigt, waardoor resocialisatieverlof als essentieel onderdeel van de behandeling niet is toegestaan. Daardoor dreigt een impasse in de behandeling en ontstaat een uitzichtloze situatie voor de vreemdeling. Dit is onwenselijk en kan leiden tot schending van mensenrechten (EVRM). Dat geldt in het bijzonder in gevallen waarin de vreemdeling zowel wenst mee te werken aan zijn behandeling als aan zijn terugkeer. Hoewel het aantal tbs-gestelde vreemdelingen relatief beperkt is, hebben impasses en uitzichtloze situaties grote impact en negatieve gevolgen op de effectiviteit van de behandeling en de repatriëring. Het aantal tbs-gestelde vreemdelingen is de afgelopen jaren toegenomen, terwijl slechts een beperkt aantal van hen kan terugkeren naar het land van herkomst. Maatregelen zijn nodig om uitvoering te kunnen geven aan een opgelegde tbs-maatregel en om uitzichtloze situaties te voorkomen.

De hoofdvraag die de minister van Rechtsbescherming aan de RSJ heeft voorgelegd luidt als volgt:

Op welke wijze kan een ter beschikking gestelde vreemdeling, van wie het verblijf in ons land onrechtmatig is of – na veroordeling en besluit van de IND – is geworden, passend worden behandeld en - snel en veilig - terugkeren naar het land van herkomst, waardoor een uitzichtloze situatie of behandelimpasse wordt voorkomen?

8.1 Conclusies

De RSJ komt op grond van dit rapport tot onderstaande conclusies.

a. Vordering en oplegging tbs bij vreemdelingen:

Het beleid van het Openbaar Ministerie (OM) terughoudend te zijn bij het vorderen van tbs bij vreemdelingen, getuigt van inzicht in de problematiek en kan voor een deel onwenselijke situaties voorkomen (de tbs-maatregel is vaak een knelpunt bij



repatriëring). Bij de rechtszitting beschikt de officier van justitie echter niet altijd over informatie van de IND en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) (afdeling Internationale Overdracht Strafvonnissen (IOS) en klinieken) over de vreemdelingrechtelijke gevolgen en mogelijkheden van repatriëring. De rechter en advocaat zijn dan niet goed op de hoogte van de mogelijke gevolgen van de opgelegde tbs-maatregel.

In bepaalde gevallen is vordering en oplegging van tbs noodzakelijk in het belang van de veiligheid in de samenleving, in andere (lichtere) gevallen (bij verminderde toerekeningsvatbaarheid) zou een alternatief mogelijk ook kunnen volstaan. De wet biedt momenteel echter geen toereikend alternatief voor de tbs-maatregel. In de Brede Herwaardering Forensische Zorg (2020) wordt wel de beleidsoptie gevangenisstraf met forensische zorg genoemd. Deze optie zou in bepaalde (lichtere) gevallen een alternatief voor de tbs kunnen zijn. Vreemdelingen met een gevangenisstraf kunnen over het algemeen gemakkelijker gerepatriëerd worden dan vreemdelingen met een tbs-maatregel.

b. Intrekking verblijfsrecht:

De strafrechtelijke sanctie (tbs of combinatie gevangenisstraf en tbs) heeft in het algemeen vreemdelingrechtelijke gevolgen. De IND hanteert daarbij de 'glijdende schaal' (die de afgelopen jaren steeds strikter is geworden) en bij EU/EER-burgers/Zwitsers en hun gezinsleden tevens een EU-toets. Tbs bij een hier rechtmatig verblijvende vreemdeling leidt onder het huidige vreemdelingenrecht in de praktijk vrijwel altijd tot beëindiging van het verblijfsrecht. Verlies van het verblijfsrecht leidt weer tot verlies van andere rechten (resocialisatieverlof, recht op voorzieningen). Voor vreemdelingen met dwangverpleging betekent dit dat zij geen verlof meer kunnen praktiseren, als onderdeel van de behandeling. Het betekent voor vreemdelingen met tbs met voorwaarden of een voorwaardelijke beëindiging tbs, dat zij, na verlies van het verblijfsrecht, geen recht meer hebben op voorzieningen als een uitkering en huisvesting. Na afloop van de tbs-maatregel hebben zij ook geen recht meer op reguliere (geestelijke) gezondheidszorg (onder andere medicatie). Dat kan risico's opleveren voor de veiligheid in de samenleving.

c. Geen schuld, toch einde verblijfsrecht:

Ook als een rechter een vreemdeling volledig ontoerekeningsvatbaar acht voor het delict dat deze heeft begaan, en hem geen straf maar tbs oplegt en ontslaat van alle rechtsvervolging, kan de IND het verblijfsrecht beëindigen. Het delict wordt hem vanwege een geestelijke stoornis strafrechtelijk niet toegerekend, maar wel – vanwege gevaar voor de openbare orde en veiligheid – vreemdelingrechtelijk.

d. Start van de tbs bij een combinatievonnis:

De vreemdeling zonder verblijfsrecht, die naast tbs ook een gevangenisstraf heeft gekregen, mag pas na het volledig uitzitten van zijn gevangenisstraf beginnen met de forensische behandeling (dat is later dan andere tbs-gestelden die in beginsel op de



datum van voorwaardelijke invrijheidstelling (VI-datum) kunnen starten met de behandeling). Eerdere discussies om de executie-volgorde om te draaien of voorstellen om eerder te beginnen met behandeling (Fokkens-regeling, start de behandeling na een derde deel van de gevangenisstraf) hebben uiteindelijk niet geleid tot aanpassing. Een late start van de behandeling is niet bevorderlijk voor een vlotte en veilige resocialisatie en repatriëring. Landen van herkomst werken meestal niet mee aan de terugkeer van hun onderdanen als deze niet of onvoldoende behandeld zijn.

- e. Gevolg van intrekken verblijfsrecht voor tbs-behandeling/resocialisatieverlof en positie (rechtsbescherming) van de tbs-gestelde:

Vanwege de opgelegde sanctie (gevangenisstraf en/of tbs) kan de IND de verblijfsvergunning van de vreemdeling, die hier rechtmatig verblijft, intrekken. Hierdoor wordt de forensische behandeling ernstig belemmerd omdat resocialisatieverlof, een cruciaal element van de behandeling, niet is toegestaan. Een besluit van de IND tot verblijfsbeëindiging pas aan het einde van de behandeling maakt verlof mogelijk, maar leidt ook tot ongewenste onzekerheid bij de vreemdeling. Een dergelijk besluit kort na het onherroepelijk worden van het strafrechtelijke vonnis biedt snel duidelijkheid en mogelijkheden voor bezwaar en beroep van de vreemdeling, maar het ontbreken van resocialisatieverlof frustreert de behandeling en kan leiden tot impasses en uitzichtloze situaties.

- f. Resocialisatieverlof

Het verlenen van verlof maakt het mogelijk het strafrechtelijk vonnis uit te voeren en de repatriëring en uitstroom uit de tbs te bevorderen. Vreemdelingen die adequaat behandeld en aantoonbaar verbeterd zijn, kunnen eenvoudiger overgedragen worden. Volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) hebben vreemdelingen recht op een zoveel als mogelijk gelijkwaardige behandeling en kan een ontstane impasse in de behandeling leiden tot strijd met de artikelen 5 jo. 14 en artikel 3 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Momenteel kunnen vreemdelingen zonder verblijfsrecht (begeleid) verlof aanvragen als dat noodzakelijk is in verband met vertrek uit Nederland, bijvoorbeeld voor het aanvragen van een laissez passer bij de ambassade; een direct verband met terugkeer naar het land van herkomst is vereist. Deze bepaling uit de Verlofregeling tbs wordt te strikt uitgelegd. Verlof moet ook toegestaan worden als dat noodzakelijk wordt geacht in het kader van de behandeling en daarmee (op termijn) bijdraagt aan een veilige resocialisatie in het land van herkomst en de terugkeer mogelijk maakt.

- g. Werken aan toekomstperspectief

Tijdens de behandeling wordt gewerkt aan het toekomstperspectief in het land van herkomst. Zo kunnen vreemdelingen een training of cursus volgen teneinde de kans op werk te vergroten. Soms wordt een arbeidsbemiddelingsbureau ingezet, hetgeen in het verleden enkele keren tot succes heeft geleid. Vreemdelingen werken eerder mee aan terugkeer naar het land van herkomst als er perspectief wordt geboden in de vorm van een plan voor dagbesteding of werk.



h. Overdracht tbs niet mogelijk:

Op basis van Europese regelgeving en het Verdrag Overdracht Gevonniste Personen (VOGP) (en daaruit voortvloeiende wetten: Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties (Wets) en de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen (Wots)) kan een straf of maatregel, die in ons land is opgelegd aan een vreemdeling, worden overgedragen aan het land van herkomst. Echter, de tbs is een maatregel die niet voorkomt in het rechtsstelsel van andere landen waardoor de strafrechtelijke route van repatriëring vrijwel geheel is afgesloten. De verzoekprocedure neemt veel tijd in beslag en kan de repatriëring van de vreemdeling via de Commissie Advisering Repatriëring Tbs-gestelden (CART-route - repatriëring via het vreemdelingenrecht) belemmeren. Bij sommige landen (bijvoorbeeld Turkije) is op grond van eerdere ervaringen al duidelijk dat de strafrechtelijke route niet leidt tot repatriëring terwijl de CART-route wel succesvol is.

i. Beëindiging tbs ten behoeve van terugkeer:

De opgelegde tbs beoogt een behandeling van de stoornis en een (geleidelijke) veilige terugkeer in 'een' samenleving. Op grond van het beleidskader 'Vreemdelingen in de tbs' dient de veilige resocialisatie van een vreemdeling die hier niet (meer) rechtmatig mag verblijven plaats te vinden in het land van herkomst. Wanneer de strafrechtelijke overdracht van tbs met dwangverpleging niet mogelijk is, bestaat de mogelijkheid voor de rechter en de minister (met advies van de CART) om de tbs te beëindigen, indien een passende voorziening beschikbaar is in het land van herkomst en met de voorwaarde dat de vreemdeling niet terugkomt naar ons land. Dit maakt een route via de Vreemdelingenwet mogelijk. De klinieken zorgen voor een 'warme overdracht' door de vreemdeling over te dragen aan deskundigen en regelen enige tijd nazorg. Repatriëring via deze weg is vaak niet mogelijk omdat landen van herkomst niet willen of kunnen meewerken en/of de vreemdeling niet meewerkt. De psychiatrische stoornis is een complicerende factor omdat in het land van herkomst vaak geen voorzieningen voor langdurige psychiatrische behandeling aanwezig zijn. Gemiddeld worden er twee vreemdelingen per jaar gerepatriëerd via tbs-beëindiging door de minister en drie vreemdelingen via tbs-beëindiging door de rechter.

De wet biedt daarentegen geen mogelijkheid voor de minister en de rechter om tbs met voorwaarden te beëindigen met het oog op repatriëring en veilige resocialisatie in het land van herkomst. Soms wordt de tbs met voorwaarden door de rechter omgezet naar tbs met dwangverpleging, enkel en alleen vanwege de mogelijkheid van repatriëring. Een omzetting naar tbs met dwangverpleging is in zijn algemeenheid niet passend en een oneigenlijke route om de tbs te beëindigen in het kader van repatriëring. Daarmee wordt een milde maatregel zonder overtreding van de voorwaarden omgezet in een veel zwaardere maatregel van potentieel onbegrensde duur. Omdat de strafrechtelijke overdracht van een voorwaardelijke tbs-maatregel niet succesvol is, kan een regeling voor beëindiging van de tbs met voorwaarden of



voorwaardelijke beëindiging tbs door de minister bijdragen aan de (veilige) repatriëring van vreemdelingen met deze maatregel.

j. Veel partners zonder centrale regie:

Er zijn veel instanties uit de strafrechtketen en vreemdelingenketen betrokken bij de repatriëring van vreemdelingen met tbs met dwangverpleging. Inmiddels is er een Samenwerkingsplatform voor overleg op beleidsniveau. Een casusoverleg over tbs met dwangverpleging op uitvoeringsniveau bestaat al langer. Er is geen ambtelijke instantie of persoon die de centrale regie voert en knopen kan doorhakken. Wel is een Regiegroep met enkel medewerkers van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) ingesteld die een casus kan escaleren.

Instanties in de strafrecht- en vreemdelingenketen hebben weinig zicht op de groep vreemdelingen met tbs met voorwaarden en voorwaardelijke beëindiging tbs. Een casusoverleg voor deze groep wordt door de reclassering opgezet.

8.2 Aanbevelingen

Bij de problematiek van behandeling en terugkeer van tbs-gestelde vreemdelingen komen de rechtssystemen van strafrecht en vreemdelingenrecht samen. De doelstellingen van deze rechtssystemen zijn verschillend en botsen met elkaar in de uitvoering. Hierdoor kan een patstelling ontstaan. Internationale verdragen of het ontbreken van een verdrag zijn van invloed op de uitvoering van het vreemdelingenrecht en strafrecht. Overdracht van de tbs-maatregel naar het land van herkomst is meestal niet mogelijk omdat rechtsstelsels verschillen en de Nederlandse tbs-maatregel niet voorkomt in het strafrecht van het andere land. Deze botsing van verschillende rechtsstelsels leidt tot een impasse in een beperkt aantal, maar jaarlijks groeiend aantal zaken. Omdat het vooralsnog om een kleine groep gaat, stelt de RSJ geen ingrijpende wetswijzigingen voor. De RSJ komt op grond van dit rapport tot een aantal aanbevelingen. Deze aanbevelingen zullen de problemen niet oplossen maar kunnen een bijdrage leveren aan het verkleinen van de problemen en het voorkomen van uitzichtloze situaties.

De belangrijkste aanbevelingen zijn:

- Maak resocialisatieverlof mogelijk en voorkom hiermee een uitzichtloze situatie. Voorwaarden zijn dat de vreemdeling meewerkt aan zijn behandeling en aan terugkeer (6);
- Start eerder met de tbs-behandeling bij een combinatievonnis, in het belang van een effectieve behandeling en een vlotte en veilige resocialisatie en repatriëring (5); en
- Versterk de informatiepositie van de Officier van Justitie door tijdens de strafzitting op de hoogte te zijn van de gevolgen van tbs voor het verblijfsrecht van de vreemdeling (IND) en mogelijkheden voor repatriëring (DJI), zodat de rechter hiermee rekening kan houden bij de beslissing al dan niet tbs op te leggen (1).



De aanbevelingen zijn ingedeeld naar instroom (subvraag 1), behandeling (subvragen 2 en 3) en uitstroom (subvraag 4).

8.2.1 Instroom

Subvraag 1: Kan de instroom van vreemdelingen in de tbs beperkt worden? Zo ja, hoe? Welke alternatieven zijn er?

Vordering en oplegging tbs bij vreemdelingen

1. Zorg ervoor dat officieren van justitie kunnen aangeven wat het voornemen van de IND zal zijn met betrekking tot het verblijfsrecht in het geval de verdachte zal worden veroordeeld tot een tbs-maatregel, al dan niet met een gevangenisstraf, zodat hiermee rekening kan worden gehouden bij de rechterlijke beslissing. Zorg ervoor dat officieren van justitie bij DJI (IOS en de klinieken) de mogelijkheden van repatriëring nagaan en dat zij de rechter hierover informeren, zodat hiermee rekening kan worden gehouden bij de rechterlijke beslissing. Laat de IND expliciet aan de officieren van justitie melden welk besluit zal worden genomen bij oplegging van tbs en biedt hiervoor meer helderheid in de Werkinstructies Strategie en Uitvoeringsadvies van de IND (WI 2020/10 – Het recht van de Europese Unie en WI 2020/12 – De toepassing van de glijdende schaal).

Gevangenisstraf met forensische zorg

2. Creëer voor veroordeelden, waarvan de verblijfsvergunning is of zal worden ingetrokken, de mogelijkheid van (uitgebreide) forensische behandeling tijdens het uitzitten van de gevangenisstraf. De behandeling dient aan te sluiten op de adviezen van de forensisch deskundigen ter behandeling van de geconstateerde stoornissen. Met het creëren van deze mogelijkheid kan de rechter in bepaalde (lichtere) gevallen afzien van oplegging van een tbs-maatregel terwijl de veroordeelde niet verstoken blijft van forensische zorg.

Geen vreemdelingrechtelijke gevolgen als geen straf is opgelegd.

3. Zorg ervoor dat de IND het verblijfsrecht van een vreemdeling, die hier rechtmatig verblijft, niet beëindigt als de rechter hem volledig ontoerekeningsvatbaar acht voor zijn strafbare handelen en hem daarom tbs - zonder gevangenisstraf - oplegt.

8.2.2 Behandeling

Subvraag 2: Op welke wijze kunnen behandeling en resocialisatie van tbs-gestelde vreemdelingen beter bijdragen aan de succesvolle terugkeer naar het land van herkomst?

Subvraag 3: Indien de tbs-behandeling (deels) is afgerond en terugkeer (tijdelijk) onmogelijk blijkt, wat is dan aan extra beleid /extra voorzieningen nodig om uitzichtloze situaties of een behandelimpasse te voorkomen?



Snel duidelijkheid over vreemdelingrechtelijke gevolgen

4. Geef direct na het onherroepelijk worden van het vonnis duidelijkheid over de vreemdelingrechtelijke gevolgen en over het besluit ten aanzien van het intrekken van de verblijfsvergunning. Na afronding van de fase van bezwaar en beroep kunnen vreemdelingen zich beter richten op terugkeer naar het land van herkomst.

Eerder starten met forensische behandeling bij een combinatievonnis

5. Laat de behandeling van tbs-gestelde vreemdelingen met een combinatievonnis eerder, na een derde deel van de gevangenisstraf, starten om de effectiviteit van de behandeling te vergroten en om een veilige resocialisatie en repatriëring te versnellen.¹⁵⁰ Met het vervroegen van de behandeling wordt een bijdrage geleverd aan het behalen van strafrechtelijke en vreemdelingrechtelijke doelstellingen.

Resocialisatieverlof en het voorkomen van uitzichtloze situaties

6. Regel dat resocialisatieverlof mogelijk wordt en voorkom hiermee een uitzichtloze situatie. Voorwaarden zijn dat de vreemdeling meewerkt aan zijn behandeling (onder andere accepteren van medicatie en zich onthouden van verslavende middelen) en aan terugkeer. Aan dit verlof kunnen specifieke voorwaarden verbonden worden zoals beperkingen in tijd en plaats (locatiegebod of locatieverbod, elektronisch toezicht). Geef de professionals de ruimte en het vertrouwen om verlof aan te vragen en zorg te dragen voor begeleiding als dat passend is in de behandeling. Verlof draagt bij aan een effectieve behandeling en kan daarmee bijdragen aan terugkeer. Overweeg de vreemdeling, die meewerkt aan behandeling en terugkeer, een tijdelijke verblijfsvergunning te verlenen voor de duur van de behandeling om het praktiseren van het resocialisatieverlof te faciliteren. Met een tijdelijke verblijfsvergunning is de financiering van noodzakelijke voorzieningen geregeld. Ook kan de vreemdeling zich legitimeren wanneer hij door de politie staande wordt gehouden.

Zorgconferentie ter voorkoming impasse

7. Regel bij dreigende impasses een zorgconferentie, waaraan de tbs-gestelde, zijn advocaat, de kliniek, IND en DJI deelnemen, zo nodig aangevuld met andere instanties zoals de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) en de reclassering, om gezamenlijk oplossingen te vinden.

8.2.3 Uitstroom

Subvraag 4: Hoe kan de uitstroom uit de tbs van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen bevorderd worden? Is het creëren van een grondslag voor de beëindiging van tbs met voorwaarden door de minister voor Rechtsbescherming hierbij een goede optie?

¹⁵⁰ Zie ook: Advies RSJ 2019, Aanbeveling 4.



Terugkeer naar land van herkomst bevorderen

8. Zet primair in op de route via de CART en beëindiging tbs door de minister als op grond van eerdere ervaringen met het land van herkomst al duidelijk is dat de route via de Wets/Wots niet succesvol is en het land over een passende voorziening beschikt.

Investeer in passende voorzieningen en perspectief voor de vreemdeling

9. Investeer diplomatiek en financieel in landen van herkomst (zoals Marokko, Suriname, Somalië) om zorg te dragen voor passende voorzieningen (behandeling, begeleiding) zodat de behandeling daar kan worden voortgezet na beëindiging van de tbs door de minister (na advies van de CART) en na terugkeer op basis van de Vreemdelingenwet. Investeer in perspectief voor de vreemdeling in de zin van werk en scholing.

Beëindiging tbs met voorwaarden en voorwaardelijke beëindiging

10. Regel de wettelijke mogelijkheid van beëindiging van de tbs met voorwaarden en voorwaardelijke beëindiging tbs door de minister en de rechter onder de voorwaarden dat een passende voorziening is geregeld en de vreemdeling niet terugkeert naar Nederland. Deze regeling maakt het mogelijk vreemdelingen op een veilige wijze terug te laten keren met begeleiding en behandeling in het land van herkomst.
De reclassering (Bureau Buitenland) kan met gebruikmaking van de expertise en het netwerk van de klinieken (Veldzicht en Van Mesdag) zorg dragen voor een passende voorziening in het land van herkomst.

Recht op voorzieningen na beëindiging verblijfsrecht gedurende looptijd tbs/ tijdelijke verblijfsvergunning met voorwaarden

11. Zorg ervoor dat vreemdelingen met tbs met voorwaarden en met voorwaardelijke beëindiging van de tbs gedurende de looptijd van de tbs-maatregel recht houden op voorzieningen (zoals een uitkering, gezondheidszorg en huisvesting) als hun verblijfsrecht is beëindigd en er nog geen zicht is op verwijdering. Overweeg de vreemdeling, die wil meewerken aan de voorwaarden en aan terugkeer naar het land van herkomst, een tijdelijke verblijfsvergunning voor de duur van de maatregel te verlenen. Verbind aan deze tijdelijke verblijfsvergunning voorwaarden zoals toezicht, begeleiding en gebiedsverboden.

Versterk de ketensamenwerking met centrale regie en mandaat

12. Zorg voor centrale regie van het Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen (DGSenB) en het Directoraat-Generaal Migratie (DGM) met beslissingsmandaat als zaken worden voorgelegd vanuit het Samenwerkingsplatform, Regiegroep of casusoverleg (van DJI, IND, OM, DT&V, klinieken, etc.).



Centrale regie en coördinatie op activiteiten in het buitenland

13. Draag zorg voor een centrale regie en coördinatie van activiteiten van betrokken ketenpartners (DT&V, Veldzicht, Van Mesdag, Bureau Buitenland van de reclassering etc.) in het buitenland om een eenduidige lijn te hanteren en om een gezamenlijk netwerk op te bouwen en om te voorkomen dat buitenlandse instanties en klinieken met diverse instanties te maken krijgen.



Bijlage 1 Begrippenlijst

Begrippen strafrecht/forensische zorg

Tbs-maatregel

De tbs-maatregel kan door de rechter worden opgelegd indien de veiligheid van anderen, dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen dat eist.¹⁵¹ De verdachte moet een ernstig misdrijf hebben gepleegd dat hem of haar niet of slechts gedeeltelijk kan worden aangerekend, vanwege een persoonlijkheidsstoornis, een verstandelijke handicap of een ernstige psychiatrische aandoening. Daarbij moet een direct verband zijn verondersteld tussen het gepleegde delict en de stoornis, beperking of aandoening ten tijde van het plegen van het delict. Daarnaast moet er op grond van deze problematiek sprake zijn van een kans op herhaling waarbij de veiligheid van personen in gevaar is. Als het delict gedeeltelijk kan worden toegerekend, kan de rechter voor dat deel een gevangenisstraf opleggen. Dit resulteert in het zogenaamde combinatievonnis, waarbij eerst de gevangenisstraf ten uitvoer wordt gelegd en daaropvolgend de tbs-maatregel.

De tbs kent twee modaliteiten:

Tbs met dwangverpleging

Tbs met dwangverpleging wordt opgelegd als de veiligheid van anderen, dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen de verpleging eist. Hierbij wordt de tbs-gestelde verpleegd in een hoog beveiligingsniveau, zoals een forensisch psychiatrisch centrum (fpc) of een forensisch psychiatrische kliniek (fpk). De maatregel wordt opgelegd voor een termijn van twee jaar en kan door de rechter een onbeperkt aantal keer met een of twee jaar verlengd worden.¹⁵² In de praktijk betekent dit dat de maatregel levenslang kan duren.¹⁵³ Beëindiging is pas mogelijk als de maatregel minimaal een jaar voorwaardelijk beëindigd is geweest.¹⁵⁴ De totale duur van de voorwaardelijke beëindiging tbs met dwangverpleging is niet in tijd beperkt.¹⁵⁵ Een tbs-gestelde keert pas terug in de maatschappij als de rechter van oordeel is dat de kans op recidive tot een aanvaardbaar niveau is teruggebracht en de veiligheid van anderen, dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen dit niet meer eist.

Tbs met voorwaarden

Als tbs met verpleging niet vereist is kan de rechter de maatregel tbs met voorwaarden opleggen. Aan tbs met voorwaarden kunnen verschillende voorwaarden worden verbonden, waaronder opname in een kliniek, een behandeling en inname van medicatie. De veroordeelde verblijft dan niet in een fpc maar wordt in een minder

¹⁵¹ Artikel 37a Sr.

¹⁵² Artikel 38d Sr.

¹⁵³ Bij lichtere delicten kan maximaal vier jaar met dwangverpleging opgelegd worden, zie artikel 38e Sr.

¹⁵⁴ Artikel 6:2:17 eerste lid Sv.

¹⁵⁵ Artikel 38j Sr.



gesloten instelling of ambulant behandeld. De maatregel kan maximaal negen jaar duren.¹⁵⁶

Begrippen vreemdelingenrecht

Vreemdeling

Onder een vreemdeling wordt verstaan ieder die de Nederlandse nationaliteit niet bezit en niet op grond van een wettelijke bepaling als Nederlander moet worden behandeld.

Derdelander

Derdelanders zijn vreemdelingen van buiten de EU/EER en Zwitserland. De definitie in de Europese Terugkeerrichtlijn luidt als volgt: 'Een derdelander is een persoon die geen onderdaan van de EU is (inclusief staatlozen) binnen de betekenis van artikel 17 lid 1 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en niet iemand is die onder het Gemeenschapsrecht inzake vrij verkeer valt, zoals gedefinieerd in artikel 2 lid 5 van de Schengengrenscore.'¹⁵⁷ Dit betekent dat onderdanen van de EU/EER (alle EU-landen plus Liechtenstein, Noorwegen en IJsland) en Zwitserland die van hun recht van vrij verkeer gebruik mogen maken, alsmede hun gezinsleden (ook als zij een andere nationaliteit bezitten) niet tot de derdelanders worden gerekend.

Inreisverbod

Voor derdelanders is een aantal jaren geleden de ongewenstverklaring afgeschaft en vervangen door het inreisverbod (artikel 66a Vw). Het inreisverbod geldt voor de gehele EU en kan bij tbs opgelegd worden voor de duur van tien jaar of twintig jaar.¹⁵⁸ Ingeval dit inreisverbod wordt opgelegd wegens veroordeling tot tbs betekent dit net als bij de ongewenstverklaring voor EU-onderdanen dat de vreemdeling vanaf dat moment geen rechtmatig verblijf meer heeft. De gevolgen zijn dezelfde als die bij de ongewenstverklaring voor wat betreft de vreemdelingenbewaring en uitzetting. Alleen geldt dat wanneer hij niet uitzetbaar is, terugkeert in de samenleving en illegaal in Nederland verblijft, hij zich niet schuldig maakt aan overtreding van artikel 197 Sr, maar de overtreding begaat van artikel 108, lid 6 Vw. Daarop staat geen gevangenisstraf maar maximaal 6 maanden hechtenis of geldboete.

Ongewenstverklaring

Een ongewenstverklaring is een administratieve maatregel voor EU-burgers. Het doel hiervan is om iemand uit Nederland te weren die niet meer in Nederland mag zijn.¹⁵⁹

¹⁵⁶ Artikel 38^e tweede lid Sr.

¹⁵⁷ Artikel 3, eerste lid Richtlijn 2008/115/EG over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, *PbEU* 2008, L348/98.

¹⁵⁸ Artikel 6.5a vijfde lid onder d Vb 2000. Bij een veroordeling wegens terrorisme kan een inreisverbod van 20 jaar opgelegd worden, artikel 6.5a zesde lid Vb 2000.

¹⁵⁹ Website IND. <https://ind.nl/Paginas/Inreisverbod-terugkeerbesluit-en-ongewenstverklaring.aspx>



EU-burgers, die veroordeeld zijn tot een gevangenisstraf waarop tenminste 3 jaar staat en/of die de tbs-maatregel opgelegd hebben gekregen, kunnen op grond van artikel 67 van de Vreemdelingenwet ongewenst worden verklaard. De ongewenstverklaring heeft tot gevolg dat het rechtmatig verblijf eindigt. Dit betekent dat ze na einde van de straf of maatregel niet in de Nederlandse samenleving mogen terugkeren maar dienen te worden uitgezet. Als een ongewenst verklaard vreemdeling toch in Nederland blijft of Nederland opnieuw inreist, maakt hij zich schuldig aan het misdrijf van artikel 197 Sr -verblijf als ongewenst vreemdeling-, waarop een gevangenisstraf staat van maximaal 6 maanden of een geldboete.

Terugkeerbesluit

Een terugkeerbesluit is een schriftelijke verklaring of rechterlijke uitspraak. Hierin wordt bepaald dat een vreemdeling van buiten de EU niet (meer) rechtmatig in Nederland verblijft en Nederland moet verlaten. Dit wordt een terugkeerverplichting genoemd. Een terugkeerbesluit kan niet worden opgelegd aan een EU/EER-onderdaan of Zwitser. In het terugkeerbesluit staat binnen welke tijd de vreemdeling Nederland moet verlaten. De vertrektermijn wordt per individueel geval bepaald. De standaardtermijn is vier weken (28 dagen). Er kan ook worden gekozen voor 0-dagentermijn. Dit is een directe vertrekplicht met een inreisverbod.¹⁶⁰

¹⁶⁰ Website IND. <https://ind.nl/Paginas/Inreisverbod-terugkeerbesluit-en-ongewenstverklaring.aspx>



Bijlage 2 Overdracht tenuitvoerlegging tbs met dwangverpleging

Bijlage bij hoofdstuk 5, paragraaf 5.3.1

Overdracht tbs met dwangverpleging via de Wets

De strafrechtelijke overdracht tussen de EU-lidstaten van tbs-gestelde onderdanen van deze lidstaten¹⁶¹ vindt plaats op basis van de Wets. Deze wet is gebaseerd op EU-Kaderbesluit 2008/909/JBZ (KB 909) dat de wederzijdse erkenning en overdracht van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende straffen en maatregelen binnen de EU regelt.¹⁶²

Een veroordeelde onderdaan van een lidstaat kan overgedragen worden indien:¹⁶³

- De veroordeelde onderdaan is van de uitvoerende lidstaat en in de uitvoerende lidstaat zijn vaste woon- of verblijfplaats heeft;
- De veroordeelde onderdaan is van de uitvoerende lidstaat, geen vaste woon- of verblijfplaats heeft in die staat, maar na invrijheidstelling naar die staat kan worden uitgezet als gevolg van een op grond van de Vreemdelingenwet 2000 aan hem opgelegde verplichting Nederland te verlaten.

Instemming van de tbs-gestelde is niet nodig indien:

- De veroordeelde tbs-gestelde een onderdaan is van de uitvoerende lidstaat en in de uitvoerende lidstaat zijn vaste woon- of verblijfplaats heeft;
- De veroordeelde tbs-gestelde na invrijheidstelling naar de uitvoerende lidstaat kan worden uitgezet als gevolg van een op grond van de Vreemdelingenwet 2000 aan hem opgelegde verplichting Nederland te verlaten (ongewenstverklaring).¹⁶⁴

DJI/IOS is als centrale autoriteit verantwoordelijk voor de uitvoering van KB 909 en neemt het initiatief voor de overdracht van een door een ketenpartner aangedragen zaak. IOS begint met het uitzetten van een aanvraag bij het land van herkomst. Daarbij onderzoekt IOS of het andere EU-land in het algemeen beschikt over een passende juridische maatregel en of behandeling in een strafrechtelijk kader mogelijk is. Er is sprake van een voortgezette tenuitvoerlegging hetgeen betekent dat de straf of maatregel is beginsel hetzelfde blijft. Uitgangspunt is dat de vreemdeling na overdracht niet in een slechtere positie terechtkomt. IOS kijkt alleen naar de juridische aspecten, niet naar de inhoud van de behandeling en de kliniek. Het is aan het andere land om de Nederlandse maatregel om te zetten naar een passende maatregel. Er is geen termijn verbonden aan het uitzetten van een aanvraag.

¹⁶¹ Het betreft EU-burgers en onderdanen van landen buiten de EU met een vaste woon- en verblijfplaats in een EU-lidstaat.

¹⁶² *PbEU* 2008, L327/27.

¹⁶³ Zie artikel 2:25 Wets. Het betreft niet alleen EU-burgers maar ook derdelanders met een verblijfsrecht in de EU. Voor de overdracht van personen met een andere nationaliteit is instemming van de andere lidstaat vereist.

¹⁶⁴ Zie artikel 2:26 Wets.



Op grond van de Wets is IOS verplicht het OM advies te vragen.¹⁶⁵ Het OM gaat na of het opportuun is de vreemdeling op dat moment over te dragen. Het OM kan daarbij meewegen of het andere land beschikt over een passende maatregel voor het specifieke geval. Naast het belang van vergelding worden ook slachtofferbelangen en andere lopende strafzaken meegenomen in het advies. Het OM kan IOS consulteren over mogelijkheden voor overdracht van tenuitvoerlegging, maar doet dat in de praktijk niet altijd. IOS informeert het OM op grond van eerdere ervaringen met het betreffende EU-land. Een negatief advies van het OM leidt ertoe dat een overbrenging niet wordt doorgezet.

Hoewel KB 909 in beginsel verplicht tot erkenning en overname van een strafvonnis en er een mogelijkheid bestaat om de aard van de sanctie aan te passen, kunnen andere EU-landen dit weigeren op grond van verplichte of facultatieve weigeringsgronden zoals de onuitvoerbaarheid van de straf of maatregel.¹⁶⁶

De volgende knelpunten doen zich voor:¹⁶⁷

- De Nederlandse tbs-maatregel en het combinatievonnis komen niet voor in het rechtsstelsel van andere EU-landen en kunnen lastig of niet worden omgezet naar een alternatieve passende juridische maatregel van het andere EU-land.¹⁶⁸ Overdracht van de tbs-maatregel vraagt om maatwerk en afstemming. Ook het feit dat de tbs-maatregel voor één of twee jaar geldt en de verlenging door een rechter beoordeeld moet worden is een probleem;
- Het andere land heeft geen voorzieningen voor langdurige psychiatrische zorg;¹⁶⁹
- De bevoegdheden en procedures voor erkenning en overdracht van de tenuitvoerlegging van strafvonnissen zijn bij de EU-landen heel verschillend belegd, bijvoorbeeld centraal of decentraal, bij een uitvoeringsinstantie of bij de rechter. Hierdoor zijn de bevoegde autoriteiten soms moeilijk te vinden en kan de procedure langer duren¹⁷⁰;
- De totale procedure duurt te lang (gemiddeld twee à drie jaar). Het opstellen van een certificaat voor overdracht door IOS duurt meer dan een half jaar, dat is te lang.

¹⁶⁵ Dit volgt niet uit de wet zelf maar uit de memorie van toelichting. Informatie uit het interview met IOS.

¹⁶⁶ Zie met name artikel 9 onder k KB 909: "de opgelegde sanctie omvat een maatregel in de sfeer van de psychiatrie of de gezondheidszorg die tot vrijheidsbeneming strekt en die, ondanks artikel 8, lid 3, niet ten uitvoer kan worden gelegd binnen het rechts- of gezondheidszorgsysteem van de tenuitvoerleggingsstaat".

¹⁶⁷ Informatie uit de interviews.

¹⁶⁸ Zie artikel 8, derde lid KB 909. Formeel gezien is er geen sprake van omzetting; het gaat om aanpassing van de aard van de sanctie. Problemen deden zich voor bij België en doen zich voor bij Duitsland, Polen (combinatievonnis niet over te dragen), Hongarije (tbs niet over te dragen) en Roemenië (overdracht niet mogelijk via strafrecht, alleen via civiele weg). Informatie uit de interviews.

¹⁶⁹ Het element van zorg bemoeilijkt de overdracht, zogenaamde VRIS'ers zijn eenvoudiger over te dragen.

¹⁷⁰ De officiële termijn voor de erkenning van de rechterlijke uitspraak na acceptatie van het certificaat bedraagt volgens het EU-Kaderbesluit drie maanden. Als een rechterlijke procedure onderdeel is van de erkenning is het moeilijk om deze termijn te halen.



In 2018 heeft een evaluatie van de Wets plaatsgevonden. In dit rapport werden vergelijkbare conclusies getrokken over de doorlooptijden en straffen en maatregelen die soms moeilijk overgedragen kunnen worden.¹⁷¹ De verschillende EU-landen blijken over en weer problemen te ondervinden met de omzetting van juridische titels.¹⁷²

Een Europese evaluatie van KB 909 (en KB 947 over de erkenning en overdracht van voorwaardelijke sancties) zal in 2021 plaatsvinden. Bovenstaande knelpunten kunnen in deze evaluatie meegenomen worden.

Overdracht tbs met dwangverpleging via de Wots

De Wots regelt de overdracht van de erkenning en tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen naar landen buiten de EU, op basis van een internationaal verdrag. De Wots geldt voor: 1) landen buiten Europa die het Verdrag Overbrenging Gevonniste Personen (VOGP) hebben getekend, 2) andere landen buiten Europa waar Nederland een apart Wots-verdrag mee heeft (bijvoorbeeld Marokko)¹⁷³ en 3) landen in de EU die de nieuwe Europese regels voor erkenning en overdracht nog niet hebben omgezet in een eigen, nationale wet. Soms is er geen verdrag over strafoverdracht gesloten met het land van herkomst (bijvoorbeeld Somalië) of is het land niet aangesloten bij het VOGP (bijvoorbeeld Suriname).¹⁷⁴

IOS initieert de overdracht via de Wots-procedure. De officiële verzoekprocedure kan pas starten als vreemdelingrechtelijke procedures zijn afgerond en vaststaat dat de vreemdeling niet in Nederland mag blijven. Daarbij is het uitgangspunt dat instemming van betrokkene is vereist.¹⁷⁵ IOS is op grond van artikel 53 Wots verplicht het OM advies te vragen. Een negatief advies van het OM leidt ertoe dat een overbrenging niet wordt doorgezet. Vergelding en slachtofferbelangen kunnen hierbij een rol spelen.

Knelpunten overdracht via Wots

De knelpunten zijn dezelfde als die bij de verzoekprocedure via de Wets.

Andere belemmeringen zijn:

- Er is geen verplichting tot erkenning en/of overname van de tenuitvoerlegging voor staat van tenuitvoerlegging, ook niet indien de betrokkene een terugkeerbesluit heeft gekregen. Hierdoor zijn de mogelijkheden van weigering in feite onbeperkt;
- In de meeste gevallen is instemming van de vreemdeling met de overdracht vereist.¹⁷⁶ Alleen wanneer het land van herkomst is aangesloten bij het Aanvullend

¹⁷¹ Nauta, Van Aalst & Özgül 2018, p. 82-85, 88-89.

¹⁷² De in het rapport genoemde voorbeelden van inkomende verzoeken zijn niet allemaal correct. Zo kan de Duitse plaatsing in een psychiatrisch ziekenhuis wel overgedragen worden naar Nederland.

¹⁷³ Op grond van het verdrag met Marokko moet de tbs-gestelde instemmen met strafoverdracht.

¹⁷⁴ Informatie uit de interviews.

¹⁷⁵ Bij instemming van betrokkene kan eerder gestart worden met de Wots-procedure.

¹⁷⁶ In dat geval wordt de vreemdeling in de gelegenheid gesteld om krachtens artikel 58 Wots te verklaren of hij met de overbrenging instemt. Ingeval hij niet met de overbrenging instemt,



Protocol bij het VOGP is instemming in geval van een terugkeerbesluit met inreisverbod niet meer vereist.¹⁷⁷

kan hij op grond van artikel 52 Wots bij de rechter een bezwaarschrift indienen tegen de overbrenging.

¹⁷⁷ Indien beide landen zijn aangesloten bij het Aanvullend Protocol en de vreemdeling niet instemt met overbrenging kan deze wel bij de rechter bezwaar maken op grond van strijd met artikel 3 EVRM, het verbod van foltering en onmenselijke behandeling.



Lijst van geraadpleegde deskundigen

H. Beintema	Directeur Behandelzaken, FPC Dr. S. van Mesdagkliniek
M.C. Beun	Officier van Justitie, Centrale Autoriteit IRC Noord-Holland, OM
J.P.F. van Bodegraven	Senior medewerker internationale overdracht strafvonnissen, DJI/DIZ/IOS
M.P. Bouma	Coördinerend beleidsmedewerker, DMB
T. Caglayan	Directiesecretaris, CTP Veldzicht
F.H. Candel	Programmadirecteur forensische zorg, DGSenB
G. Conrad	Regiocoördinator en medewerker Buitenlandbalie, Reclassering Nederland
I. Cornelis	Coördinerend specialistisch adviseur, DT&V
D.A.N. Dekkers	Coördinerend beleidsmedewerker, DGSenB/DSJ
H. van Dijk	Senior Regievoerder Vertrek, DT&V, lid CART
K. van den Ende-Rietman	Behandelcoördinator en GZ-psycholoog, FPC de Pompestichting
H. Fontijn	Tbs taakspecialist, Reclassering Nederland
S. Gaab	Clustermanager patiëntenzorg, FPC de Pompestichting
G. Groen	Unitmanager Regio Midden-Noord, Reclassering Nederland
W. Haijer	Transfercoördinator/maatschappelijk werker, FPC Dr. S. van Mesdag
E. Havinga	Senior coördinator, DJI/DIZ



B.J.Th. ter Heerdt	Directeur Migratiebeleid, DMB
P. de Jong	Adviseur Forensische Psychiatrie / Vreemdelingen, CTP Veldzicht
R. Knoester	Advocaat, Knoester Van der Hut Alberts & Korteling Advocaten
S. Koek	Manager OFZ klinisch, Fivoor
Y.A.J.M. van Kuijk	Raadsheer plaatsvervanger, Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden
O.O. van der Lee	Advocaat, Van Appia en Van der Lee Advocaten
A. Luttjens	Coördinator cluster Reclassering, DGSenB/DSJ
J. Meijer	Beslismedewerker tbs, IND
A.F. Moonen	Coördinerend juridisch adviseur DJI/DIZ, voorzitter CART
M.P. Nahar	Senior adviseur, IND
P. Oosterom	Senior coördinator plaatsing tbs, DJI/DIZ
M. Philippi	Manager behandeling/psycholoog CTP Veldzicht
R.N. van der Plank	Directeur, CTP Veldzicht
D.J. Ploem	Psychiater, DJI, lid CART
A. Pol	Hoofdbehandelaar, CTP Veldzicht
A.L.C. Roelofs	Plv. hoofddirecteur IND
P. le Roy	Senior beleidsmedewerker, DMB
H. Saïdi	Medewerker internationale overdracht strafvonnissen, DJI/DIZ/IOS
W.F. Saris	DG Straffen en Beschermen, DGSenB
C. van Schijndel	Medewerker informatieanalyse, DJI



F. Scholten	Assistent behandelaar, CTP Veldzicht
A.T. Stierman	Beleidsmedewerker Forensische Zorg, DGSenB/DSJ
M. Suijkerbuijk	Hoofd beleid, Reclassering Nederland
D. Tenback	Eerste geneesheer-directeur, CTP Veldzicht
I. van den Tillaart	Strategisch adviseur, DTenV
J. van Wely	Contactfunctionaris TBS/PIJ, Reclassering Nederland
L.A. Wijler	Beleidsmedewerker, Expertisecentrum Bijzondere Penitentiaire Zaken, OM
M.J.F. van der Wolf	Hoogleraar Forensische Psychiatrie, Universiteit Leiden/Universitair Hoofddocent Strafrecht, Universiteit Groningen
A. Ytsma	Advocaat, Bureau TBS-advocaten



Lijst van geraadpleegde stukken

Literatuurlijst

Aanwijzing OM 2020

Aanwijzing Tbs bij vreemdelingen, Openbaar Ministerie 2020 (inwerkingtreding per 1 maart 2021).

Aanwijzing OM 2017

Aanwijzing Tbs bij vreemdelingen, Openbaar Ministerie 2017.

Advies OM 2018

Advies over conceptwetsvoorstel wijziging regelingen inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling, Openbaar Ministerie, 12 juni 2018, p. 10-12, bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 35122, nr. 3.

Advies ACVZ 2018

Gewogen gevaar. De belangenafweging in het vreemdelingrechtelijke openbare ordebeleid, Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken 2018.

Advies RSJ 2005

Advies vreemdelingen in de tbs, Den Haag: Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming 2005.

Advies RSJ 2012

Advies beleidskader repatriëring vreemdelingen in de tbs, Den Haag: Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming 2012.

Advies RSJ 2018

Advies Besluit Forensische Zorg in samenhang met de Besluiten Verplichte ggz en Zorg en dwang, Den Haag: Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming 2018.

Advies RSJ 2020

Langdurig in de tbs. Stagnatie in de door- en uitstroom van ter beschikking gestelden, Den Haag: Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming 2020.

Beleidskader DJI 2013

Beleidskader repatriëring vreemdelingen in de tbs, DJI 2013.

Beun Strafolblad 2019/2

M.C. Beun, 'Overdracht van vrijheidsbeperkende sancties binnen de Europese Unie. De praktijk bezien vanuit de Centrale Autoriteit', *Strafolblad* 2019/2, p. 37-43.



BMH3 Zorg voor een veilige omgeving 2020

Brede Maatschappelijke Herwaardering. Thema 3: Zorg voor een veilige omgeving, Rijksoverheid, 2020, p. 54-55.

Boeles, NtFr 2018, p. 141-149

P. Boeles, 'Openbare orde, veiligheid en langdurig verblijvende Unieburgers', *NtFr* 2018, p. 141-149.

Brink, Desain & Koning 2008

M. Brink, E.J.P. Desain & C.C. Koning, *Ongewenst verklaarde vreemdelingen in de tbs. Eindrapport*, Amsterdam: Regioplan 2008.

Commissie Fokkens 1993

Commissie Fokkens, *Sancties op maat*, Commissie TBS en Sanctietoepassing Geestelijk Gestoorde Delinquenten 1993.

Handreiking LVBr 2020

Handreiking tbs opleggen aan vreemdelingen, Landelijk Bureau Vakinhoud rechtspraak 2020 (niet openbaar)

Ibisevic 2020

L. Ibisevic, *Onuitzetbare vreemdelingen in de tbs. Een onderzoek naar de huidige wijze van tenuitvoerlegging van de terbeschikkingstelling bij onuitzetbare vreemdelingen in het licht van de eisen van artikelen 3, 5 en 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens*, Amsterdam: VU Amsterdam, 2020 (Masterscriptie Rechtsgeleerdheid Strafrecht), p. 27-39.

Klappe, Mevis & Van der Wolf, DD 2020/43

A.W.T. Klappe, P.A.M. Mevis en M.J.F. van der Wolf, 'Het afgeven van een zorgmachtiging door de strafrechter: overzicht en eerste indrukken van de praktijk betreffende art. 2:3 Wfz sedert 1 januari 2020', *DD* 2020/43.

Nauta, Van Aalst & Özgül 2018

O. Nauta, M. van Aalst & P. Özgül, *Evaluatie Wet wederzijdse erkenningen tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties*, DSP 2018, p. 82-85, 88-89.

Panteia 2014

Aanscherpingen glijdende schaal, geschatte resultaten van recente en voorgenomen aanscherpingen, Den Haag: WODC 2014, p. 23-24.

Regeerakkoord 2017-2021

Vertrouwen in de toekomst: Regeerakkoord 2017-2021, p. 53.



Van der Wolf 2012

M.J.F. van der Wolf, *TBS – Veroordeeld tot vooroordeel. Een visie na analyse van historische fundamenteën van recente knelpunten, het systeem en buitenlandse alternatieven*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2012 (proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam).

Van der Wolf, Klappe & Mevis, BSb 2020, p. 257-264

M.J.F. (Michiel) van der Wolf, A.W.T. (Astrid) Klappe & P.A.M. (Paul) Mevis, 'Overstromen, waterscheidingen en koudwatervrees: de overgang van strafrecht naar GGZ sinds de Wet forensische zorg', *BSb* 2020, p. 257-264.

Van der Wolf, Reef & Wams 2020

M.J.F. van der Wolf, J. Reef & A.C. Wams, *Wie zijn geschiedenis niet kent... Een overzichtelijke tijdlijn van de stelselwijzigingen in de forensische zorg sinds 1988*, 2020, p. 26-27, gepresenteerd en aangeboden aan de minister van Rechtsbescherming tijdens het Symposium Forensische Zorg op 2 november 2020.

Van Kuijk 2019

Y.A.J.M. van Kuijk, 'Dubieuze combinatievonnissen', in: J.P. Balkema et al. (red.), *Praktisch en veelzijdig: Vriendenboek voor Paul Vegter*, Deventer: Wolters Kluwer, 2019, p. 271-282.

Van Oploo, Prinsen & Bakkum, NJB 2020/32

L. van Oploo, M. Prinsen & Th. Bakkum, 'De invoering van artikel 2.3 Wet forensische zorg. Consequenties voor de strafrechtspraktijk', *NJB* 2020/32, p. 2384-2390.

Vonk 2020

H.A. Vonk, *Als vreemdeling in de Nederlandse tbs-kliniek. Over de strijdigheid van artikel 2 lid 6 Verlofregeling TBS en de verplichtingen van artikel 3, artikel 5 en artikel 14 EVRM*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen 2020 (Masterscriptie Nederlands recht).

Werkinstructie IND 2020/10

Werkinstructie 2020/10. Het recht van de Europese Unie, Immigratie- en Naturalisatiedienst 2020.

Werkinstructie IND 2020/12

Werkinstructie 2020/12. De toepassing van de glijdende schaal, Immigratie- en Naturalisatiedienst 2020.

Ytsma, Nieuwsbrief TBS-advocaten 2019/1

Abdel Ytsma, Verlofmodaliteiten mogelijk maken voor vreemdelingen in de TBS, *Nieuwsbrief TBS-advocaten* 2019/1.



Overige bronnen

Regelgeving/beleidsstukken

Analyse van alle scores, DSJ, 2 april 2019 (niet openbaar).

Brief organisatie zorgconferenties per 1 maart 2020, DJI, 21 februari 2020.

Brief staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan het Onderling Directeuren Overleg (fpc's), 12 januari 2016 (niet openbaar).

Brief fpc's betreffende uitvoeringsregeling repatriëring vreemdelingen met een tbs-maatregel, 2 april 2015 (niet openbaar).

Concept nota Repatriëring van vreemdelingen met tbs, DSJ, 29 juni 2019 (niet openbaar).

Europees Verdrag inzake het toezicht op voorwaardelijk veroordeelden of voorwaardelijk in vrijheid gestelden, Raad van Europa, 30 november 1964.

Kaderbesluit 2008/909/JBZ van de Raad van 27 november 2008 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op strafvonnissen waarbij vrijheidsstraffen of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen zijn opgelegd, met het oog op de tenuitvoerlegging ervan in de Europese Unie, *PbEU* 2008, L327/27.

Kaderbesluit 2008/947/JBZ van de Raad van 27 november 2008 inzake de toepassing van het beginsel van de wederzijdse erkenning op vonnissen en proeftijdbeslissingen met het oog op het toezicht op proeftijdvoorwaarden en alternatieve straffen, *PbEU* 2008, L337/102.

Regeling van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 24 december 2010, nr. 5679537/10/DJI, houdende regels over de verlening van een machtiging tot verlof aan het hoofd van de inrichting voor verpleging van ter beschikking gestelden (Verlofregeling tbs).

Richtlijn 2004/38/EG van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, *PbEU* 2011, L38 (geconsolideerde versie)

Uitvoeringsbesluit wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties, *Stb.* 2012, 373 (met model certificaat voor overdracht).



Vreemdelingenbeleid. Beleidsreactie op het advies 'Gewogen gevaar' van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ), *Kamerstukken II* 2017/18, 19637, nr. 2382.

Vreemdelingenbesluit 2000 (artikel 3:86 Glijdende schaal)

Vreemdelingenwet 2000

Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties (Wets)

Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen (Wots)

Wet van 26 maart 1998 tot wijziging van de Vreemdelingenwet en enige andere wetten teneinde de aanspraak van vreemdelingen jegens bestuursorganen op verstrekkingen, voorzieningen, uitkeringen, ontheffingen en vergunningen te koppelen aan het rechtmatig verblijf van de vreemdeling in Nederland (Koppelingswet).

Wetboek van Strafrecht

Wetboek van Strafvordering

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in verband met de beëindiging van de maatregel van terbeschikkingstelling met bevel tot verpleging van overheidswege door de Minister van Justitie, *Kamerstukken II* 2007/08, 31552, nr. 3.

Jurisprudentie

ABRS 28 januari 2020, 201901114/1/V3, ECLI:NL:RVS:2020:237, *JV* 2020, p. 480-486, met nt. Van Wijngaarden.

EHRM 22 maart 2012, no. 5123/07 (Rangelov/Duitsland).

EHRM 9 juli 2013, nr. 66069/09 en 3896/10 (Vinter/Verenigd Koninkrijk).

Rb Den Haag 28 mei 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:5408 (Marokko)

Hof Arnhem-Leeuwarden 4 juli 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:4877 (Somalië).

Hof Arnhem-Leeuwarden 2 mei 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:11309 (Suriname).

Hof Arnhem-Leeuwarden 23 mei 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:4392 (Kroatië).



Hof Arnhem-Leeuwarden 13 februari 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:1487 (Suriname).

HR 16 januari 1987, NJ 1987, 405.

HvJEU 8 december 2011 (Ziebell/Land Baden-Württemberg).

