Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2018–2019

33 628 Forensische zorg

Nr. 60 **BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 mei 2019

Op 3 april 2019 heb ik met uw Kamer een debat gevoerd over de uitkomsten van de onderzoeken naar het detentieverloop van Michael P. (Handelingen II 2018/19, nr.70, item 2). Die uitkomsten nopen tot maatregelen. Ik heb toegezegd uw Kamer voor het zomerreces te informeren over de planning van de toegezegde acties en maatregelen. Ook heb ik toegezegd jaarlijks over de voortgang van de maatregelen te rapporteren. In deze brief geef ik de toegezegde planning weer. Tevens schets ik de inmiddels gerealiseerde voortgang. Ik zal u voor het einde van dit jaar de eerstvolgende voortgangsrapportage toezenden.

Voortgang maatregelen

Uit de rapporten van de Onderzoeksraad voor Veiligheid en de Inspectie van Justitie en Veiligheid kwam een aantal problemen naar voren. Om deze problemen aan te pakken heb ik op zes gebieden verbeteringen aangekondigd. Bij het weergeven van de voortgang wordt voor de herkenbaarheid dezelfde indeling gehanteerd als in de beleidsreactie op de hiervoor genoemde rapporten.

Aanpak weigerende observandi

Wie voor tbs in aanmerking komt, mag dit niet langer ontlopen door medewerking aan onderzoek te weigeren.

Gerealiseerd

Zoals ik uw Kamer eerder heb bericht is de positief geëvalueerde weigerafdeling in het Pieter Baan Centrum voortgezet. Bovendien worden de opgedane lessen van de weigerafdeling inmiddels toegepast op alle afdelingen van het PBC. Daarmee wordt de onderzoeksopbrengst bij alle te observeren verdachten vergroot.

kst-33628-60
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2019

Met de inwerkingtreding van de regeling weigerende observandi in de Wet forensische zorg (Wfz) wordt het mogelijk om via een daartoe ingerichte adviescommissie bestaande medische gegevens over weigerende observandi op te vragen ten behoeve van het opstellen van een aanvullend advies door een pro Justitia-rapporteur. Voordat de adviescommissie aan de slag kan dient het Besluit adviescommissie gegevensverstrekking weigerende observandi in werking te zijn. Het ontwerpBesluit dat de regeling weigerende observandi uit de Wfz nader uitwerkt is gereed. Gelijk met deze brief leg ik dit ter informatie aan uw Kamer voor. Het ontwerpBesluit wordt tevens voorgelegd aan de Eerste Kamer der Staten-Generaal. Ik hoop dat uw Kamer mij spoedig van haar reactie kan voorzien.

Nog te doen

Na ontvangst van de reactie van beide Kamers op het ontwerpBesluit adviescommissie gegevensverstrekking weigerende observandi zal ik met spoed advies aan de Raad van State vragen. Als uw reactie snel wordt ontvangen en het adviestraject bij de Raad van State voortvarend verloopt, kan de commissie in september 2019 van start gaan.

In mijn brief over de aanpak van weigerende observandi van 8 oktober 2018 (Kamerstuk 29 452, nr. 229) heb ik een verduidelijking aangekondigd van de tekst van artikel 37a, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht. Daarin zijn de eisen voor het kunnen opleggen van de tbs-maatregel neergelegd. Het wetsvoorstel waarin ik dit regel, stuur ik in juni naar de Afdeling advisering van de Raad van State voor advies. Daarmee verwacht ik dit wetsvoorstel voor het einde van het jaar aan uw Kamer voor te leggen.

Beter zicht op risico's

Om bij uitplaatsing naar een instelling voor forensische zorg beter zicht op de risicos te hebben zullen naast een professioneel oordeel voortaan gestructureerde risicotaxatie en een delictanalyse verplicht worden gesteld.

Gerealiseerd

De volgende maatregelen zijn – voor gedetineerden die zijn veroordeeld wegens een ernstig gewelds- of zedenmisdrijf – inmiddels doorgevoerd:

- Bij uitplaatsing naar een instelling voor forensische zorg is een delictanalyse verplicht. Tevens moet een gestructureerde risicotaxatie zijn uitgevoerd, aan de hand van een bij het delict passend risicotaxatie-instrument. Alleen als beide onderzoeken zijn uitgevoerd kan worden besloten een indicatie voor plaatsing in de forensische instelling te vragen.
- Zonder delictanalyse of risicotaxatie wordt er door het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP) geen indicatiestelling afgegeven. Zonder een indicatiestelling kan de gedetineerde niet worden uitgeplaatst.
- Voorafgaand aan het stellen van een indicatie wordt de gedetineerde in persoon gezien door het NIFP.

Deze maatregelen worden met de inwerkingtreding van het Besluit forensische zorg – waarover het kabinet vandaag heeft besloten – ook in regelgeving verankerd.

De invoering van deze maatregelen vraagt specifieke deskundigheid van psychologen. Deze is in opbouw. In een deel van de benodigde deskun-

digheid voor risicotaxaties en delictanalyses wordt momenteel voorzien door tijdelijke inhuur.

Nog te doen

Het aantal psychologen moet verder worden uitgebreid. Alle psychologen van het gevangeniswezen worden de komende maanden bijgeschoold in het doen van risicotaxaties en delictanalyses. Naar verwachting is de bijscholing van de zittende psychologen aan het einde van dit jaar gereed. Het gevangeniswezen is daarnaast gestart met een psychologenpoule om de psychologensterkte aan te vullen. DJI verwacht dat tijdelijke inhuur vanaf begin volgend jaar niet meer nodig is om in de benodigde deskundigheid te voorzien.

Bovengenoemde maatregelen, in combinatie met het feit dat de benodigde deskundigheid nog in opbouw is, betekenen dat momenteel minder gedetineerden worden uitgeplaatst naar een forensische zorginstelling. Dit heeft (tijdelijk) een toegenomen druk op de capaciteit van de penitentiair psychische centra (PPC's) tot gevolg.

Risico's zwaarder laten meewegen

Maatschappelijke risico's gaan zwaarder meetellen bij het al dan niet toekennen van vrijheden bij behandeling en de eventuele toekenning van voorwaardelijke invrijheidstelling.

Gerealiseerd

Er worden inmiddels alleen nog vrijheden toegekend aan uitgeplaatste gedetineerden die in de laatste fase van hun gevangenisstraf op grond van artikel 43, derde lid, van de Penitentiaire beginselenwet (Pbw) in een instelling voor forensische zorg verblijven. Aan gedetineerden die op grond van artikel 15, vijfde lid, van de Pbw in een instelling voor forensische zorg worden geplaatst, worden geen vrijheden meer toegekend.[1] Daarmee wordt zowel recht gedaan aan de kern van een gevangenisstraf, namelijk het ontnemen van de fysieke vrijheid van de veroordeelde als aan de bedoeling van de wetgever ten aanzien van de artikelen 15 en 43 van de Pbw.

Nog te doen

Bovenstaande maatregelen worden ook verankerd in de relevante regelgeving. Ik verwacht dat dit in het derde kwartaal gerealiseerd is.

Voorts is van belang dat op 13 mei jongstleden de nota naar aanleiding van het verslag en de nota van wijziging van het wetsvoorstel straffen en beschermen aan uw Kamer is gestuurd. In dit wetsvoorstel wordt de termijn voor de voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.) gemaximeerd op twee jaar. Daarbij wordt ook geregeld dat voor iedere gedetineerde de afweging moet worden gemaakt of hij of zij op basis van het gedrag in detentie, slachtofferbelangen en het risico voor de maatschappij, in aanmerking komt voor v.i. of dat deze periode moet worden benut voor voortgezette behandeling. Het wetsvoorstel straffen en beschermen heeft daarmee ook betekenis voor behandeling tijdens detentie. Binnen de huidige systematiek is sprake van een harde datum van v.i. Eventuele

[1] Op grond van artikel 15, vijfde lid, van de Pbw kunnen gedetineerden worden uitgeplaatst voor behandeling. Dit artikel is bedoeld voor (tijdelijke) behandeling tijdens de detentie. Op grond van artikel 43, derde lid, van de Pbw kan een gedetineerde worden uitgeplaatst voor behandeling en resocialisatie.

behandeling en uitplaatsing wordt voorafgaand aan de v.i. ingezet en afgerond. Op het moment dat het wetsvoorstel straffen en beschermen is aangenomen en in werking is getreden, kan ook de periode van v.i. worden benut voor behandeling. Daarmee wordt de druk bij behandelaren weggenomen om (te) snel te starten met vrijheden. Ik hoop dat uw Kamer het wetsvoorstel spoedig voor behandeling agendeert.

Zodra artikel 2.3 van de Wfz en de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Wvggz) in werking treedt, krijgt de strafrechter de bevoegdheid om aansluitend aan een strafrechtelijke titel verplichte zorg op grond van de Wvggz te leggen. Dat betekent dat een gedetineerde na afloop van detentie zo nodig gedwongen kan worden opgenomen in een instelling voor forensische zorg. Inwerkingtreding is voorzien voor 1 januari 2020.

Waarborgen verbeteren bij toekennen vrijheden

De procedures voor de uitplaatsing en de toekenning van vrijheden worden aangescherpt. De adviesrol van het openbaar ministerie en de reclassering wordt versterkt.

Gerealiseerd

Voor alle gedetineerden die zijn uitgeplaatst naar een instelling voor forensische zorg en in aanmerking komen voor vrijheden, geldt inmiddels dat deze vrijheden alleen plaatsvinden met reclasseringstoezicht. Zonder toezicht dus geen vrijheden.

Een van de problemen bij het detentieverloop van Michael P. was dat niet duidelijk was waarvoor en op welk moment aan het openbaar ministerie advies werd gevraagd. Het openbaar ministerie werd daardoor niet in de gelegenheid gesteld zijn adviesrol goed uit te oefenen. De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) heeft met het openbaar ministerie een eenduidig format vastgesteld voor de adviesaanvraag aan het openbaar ministerie bij de voorgenomen uitplaatsing van een gedetineerde en/of het aanvragen van vrijheden. Dat format maakt duidelijk welke informatie onderliggend is aan de adviesaanvraag, waar de adviesaanvraag precies betrekking op heeft, wat de overwegingen van het openbaar ministerie zijn om een positief of negatief advies te geven en of het openbaar ministerie bij een toekenning van (volgende) vrijheden wil adviseren. Het format draagt bij aan (verdere) standaardisatie van de werkwijze vanuit alle penitentiaire inrichtingen, verbetert de communicatie tussen de inrichtingen en het openbaar ministerie.

Nog te doen

In mijn beleidsreactie heb ik aangegeven dat de directeur van de penitentiaire inrichting eindverantwoordelijk moet zijn voor beslissingen over vrijheden gedurende de uitplaatsing naar de forensische zorg. De directeuren van de PI's zijn hierover door de hoofddirecteur DJI ingelicht. Om aan deze eindverantwoordelijkheid beter invulling te kunnen geven heb ik in mijn beleidsreactie aangekondigd dat de huidige plaatsings- en vrijhedencommissies worden aangevuld met behandelinhoudelijke expertise, wanneer voor een gedetineerde een uitplaatsing of de toekenning van vrijheden in het kader van die uitplaatsing wordt overwogen. Concreet betekent dit dat een inrichtingspsycholoog en een casemanager worden toegevoegd aan de plaatsings- en vrijhedencommissie. Deze behandelinhoudelijke expertise is nog in opbouw en daardoor nog niet in alle inrichtingen en op alle momenten in voldoende mate beschikbaar. In die gevallen waarin de vrijhedencommissie nog niet (volledig) is toegerust met deze expertise, wordt de beoordeling van de

casus uitgesteld en krijgt de gedetineerde tot die tijd geen externe vrijheden. DJI verwacht eind dit jaar de behandelinhoudelijke expertise voor de vrijhedencommissies op orde te hebben.

Bovenstaande maatregelen worden ook vastgelegd in de daarop betrekking hebbende regelgeving. Ik verwacht dat dit in het derde kwartaal van dit jaar is gerealiseerd.

Voor effectief toezicht is het van belang dat er duidelijke voorwaarden zijn geformuleerd door de PI en de instelling voor forensische zorg, onder andere op basis van advies door de reclassering. Er wordt proefgedraaid met een aangescherpte opdrachtformulering voor toezicht en het verbeteren van de samenwerking op dit punt. Hierbij adviseert de reclassering al voorafgaand aan iedere uitplaatsing waarbij eventueel vrijheden kunnen worden toegekend over hoe de toezichtvoorwaarden eruit moeten zien. In het najaar van 2019 wordt deze werkwijze geëvalueerd. In de volgende voortgangsbrief aan uw Kamer kom ik terug op de voortgang hiervan.

Conform de door uw Kamer aangenomen motie van het lid Kuiken en het lid Van Toorenburg (Kamerstuk 28 719, nr. 102) verken ik of het Adviescollege verloftoetsing tbs-gestelden (AVT) een rol kan spelen bij de toetsing van de toekenning van vrijheden, Inmiddels heeft een eerste gesprek plaatsgevonden met het AVT. Ik verwacht uw Kamer in de eerstvolgende voortgangsbrief te kunnen informeren over het resultaat van deze verkenning.

Wegnemen belemmeringen informatie-uitwisseling

Bij uitplaatsing naar forensische zorg wordt het mogelijk gemaakt om ook zonder toestemming van een gedetineerde informatie te delen.

Gerealiseerd

Sinds 1 januari 2019 is het mogelijk gegevens uit het penitentiaire dossier te verstrekken aan de instelling voor forensische zorg waar een gedetineerde wordt geplaatst. Dit op basis van artikel 51c van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.

Vandaag heeft het kabinet besloten het Besluit forensische zorg aan te bieden aan het Kabinet van de Koning. Het besluit zal, samen met de onderliggende Regeling forensische zorg, begin juni worden gepubliceerd en in werking treden. Op grond van dit besluit:

- Dienen ook gegevens uit het persoonsdossier (onder meer de pro Justitia-rapportage en reclasseringsrapporten) aan de zorgaanbieder te worden verstrekt.
- Dient het behandeldossier van een forensische cliënt altijd te worden verstrekt aan de nieuwe zorgaanbieder.
- Dient informatie over de behandeltrouw van de forensische cliënt te worden verstrekt aan de reclassering en aan de directeur van de PI of tbs-kliniek die de cliënt heeft uitgeplaatst.

Met deze bepalingen worden belangrijke knelpunten weggenomen die zijn gesignaleerd door de OVV en de inspecties in de casus Michael P. Tot de inwerkingtreding van het besluit worden gedetineerde niet uitgeplaatst als zij niet meewerken aan het verstrekken van de benodigde informatie.

Nog te doen

Er is een instructie in voorbereiding waarin voor de PI's, de PPC's en de instellingen voor forensische zorg wordt uiteengezet welke informatie

moet (en kan) worden gedeeld op grond van de wettelijke grondslagen. Deze instructie moet behandelaren en detentieprofessionals op een eenvoudige en eenduidige wijze ondersteunen bij hun dagelijks werk. Daarom betrek ik deze professionals bij het opstellen van de instructie. Het streven is de instructie in november van dit jaar gereed te hebben.

Daarnaast ga ik met GGZ Nederland, het gevangeniswezen en de reclassering aan de slag met de motie van het lid Van der Staaij c.s. (Kamerstuk 33 628, nr. 47), waarbij ik onderzoek op welke onderdelen van het veiligheidsdomein het risico bestaat dat een beroep op privacy de benodigde gegevensuitwisseling in de weg staat.

Verbeteren informatievoorziening gemeenten

De BIJ-regeling wil ik uitbreiden naar alle gemeenten. Daarnaast zal de regeling worden verbeterd door bij meer verschillende soorten vrijheden een melding af te geven.

Gerealiseerd

Inmiddels is met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) besproken om alle gemeenten aan te sluiten op de Bestuurlijke Informatievoorziening Justitiabelen (BIJ-regeling).[2] De urgentie daartoe wordt door de VNG gedeeld. De gemeenten die nog niet zijn aangesloten zijn deze week schriftelijk uitgenodigd om zich aan te sluiten. Met de aansluiting van meer gemeenten op de BIJ-regeling worden alle gemeenten geïnformeerd over bijvoorbeeld het verlof van gedetineerden en zijn zij beter in staat invulling te geven aan de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Het BIJ-proces is gedigitaliseerd om dit goed te laten verlopen. Sinds 1 januari 2019 is er in de Wjsg daarnaast een wettelijke grondslag voor het delen van informatie over (ex-) gedetineerden met gemeenten, ten behoeve van schuldhulpverlening en resocialisatie.

In het Besluit forensische zorg is opgenomen dat het contract met een instelling voor forensische zorg een bepaling dient te bevatten over periodiek overleg tussen de instelling en de gemeente waarin de instelling is gelegen. Los van een goed werkend systeem van BIJ-meldingen is goed contact tussen forensische instellingen en gemeenten namelijk van groot belang.

Nog te doen

Waar nodig ga ik samen met de VNG in gesprek met gemeenten om uitleg te geven, best practices uit te wisselen en eventuele bezwaren die leven, weg te nemen. Tevens werk ik samen met de VNG, DJI en de Justitiële Informatiedienst voor het zomerreces een plan uit om de BIJ-regeling te verbeteren.

De BIJ-regeling is bedoeld voor veroordeelden van ernstige gewelds- en zedendelicten. In aanvulling hierop wordt in het wetsvoorstel straffen en beschermen voorzien in een grondslag voor verplichte gegevensverstrekking in gevallen waarin het risico aanwezig wordt geacht dat een (ex-)gedetineerde (opnieuw) een ernstig gewelds- of zedenmisdrijf zal plegen.[3] Om tijdig maatregelen te kunnen nemen om de samenleving te beschermen, kunnen gegevens worden uitgewisseld tussen onder andere

[2] Sinds 2011 kunnen gemeenten een melding krijgen via de BIJ-regeling over de aanstaande terugkeer in de gemeente van onherroepelijk veroordeelden voor ernstige gewelds- en zedenmisdrijven, met het oog op het handhaven van de openbare orde en veiligheid.

[3] Nota van wijziging bij wetsvoorstel straffen en beschermen, Kamerstuk 35 122, nr. 7.

de directeur van de PI, de gemeente, de reclassering, het openbaar ministerie en de politie. Afhankelijk van de situatie kunnen gegevens worden verstrekt betreffende concrete risico's (bijvoorbeeld een delict-analyse of risicoprofiel), het gedrag in detentie, het gepleegde delict en, voor zover strikt noodzakelijk, medische gegevens. Deze verplichte gegevensuitwisseling heeft ook betrekking op gedetineerden die vanwege een ander feit in detentie verblijven, maar ten aanzien van wie op enig moment blijkt dat een risico bestaat dat zij in de toekomst een ernstig gewelds- of zedenmisdrijf zullen plegen.

Omslag in handelen en denken

De Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) merkt in de beschouwing van zijn onderzoeksrapport op dat in de onderzochte instellingen een cultuur werd aangetroffen die sterk op zorg is gericht. Bij de opname van betrokkene in de forensische zorg verandert zijn titel van *gevangene* in *patiënt* en zo wordt hij ook behandeld. Er is alle aandacht voor zijn geestelijk welbevinden en de behandelaars en begeleiders doen er alles aan om daar vooruitgang in te bereiken. De forensische zorg vertoont in dit opzicht veel gelijkenis met de reguliere ggz, aldus de OVV.

Verder merkt de OVV op dat de heersende zorgcultuur van de instellingen voor forensische zorg zoals die in de forensisch psychiatrische afdeling, zich slecht verhoudt tot de taak van beveiliging. Door de sterke nadruk op het verlenen van zorg, raakt de andere component van de forensische zorg, de inperking van de risico's, uit beeld.

Ik ben mij ten volle bewust van de complexe uitvoeringspraktijk voor professionals, en het permanente dilemma tussen vertrouwen dat nodig is voor een goede behandelrelatie en de professionele achterdocht die nodig is voor het herkennen van risicosignalen. Met de in mijn beleidsreactie aangekondigde maatregelen zijn in het proces van uitplaatsing en toekennen van vrijheden instrumentele waarborgen ingebouwd om er voor te zorgen dat risicos voor de samenleving tijdig in beeld komen en moeten worden meegewogen. Dat laat echter onverlet dat ik van mening ben dat het beveiligingsaspect ook in het handelen en denken van professionals een prominentere plaats moet krijgen.

Mijn doel is daarom om samen met de sector te komen tot een forensische zorgcultuur waarin zorg én veiligheid zijn ingebed in het dagelijks doen en denken op alle niveaus en bij alle daar werkzame professionals. De realisatie van een structurele verbetering op dit vlak vergt een planmatige aanpak en meerjarige aandacht van alle betrokkenen. Op dit moment werk ik samen met het gevangeniswezen, de brancheverenigingen, de Taskforce Veiligheid en Kwaliteit en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan een meerjarig programma om de gewenste cultuuromslag in de sector te realiseren. Daarbij zal niet alleen worden ingezet op opleidingen, expertmeetings en intervisie, maar ook op specifieke verbeterplannen op het niveau van de instellingen zelf, waarbij aan de hand van periodieke audits de voortgang kan worden bewaakt. De aftrap van deze aanpak zal in september plaatsvinden tijdens een conferentie voor professionals in de forensische zorg.

Slot

Tijdens het debat met uw Kamer heeft uw Kamer mij gevraagd om urgentie bij het doorvoeren van de aangekondigde maatregelen. Ik hoop u met de in deze brief genoemde reeds ingezette maatregelen te laten zien dat ik deze urgentie ten volle deel. In de bijlage bij deze brief treft u een

overzicht van gerealiseerde en nog te realiseren maatregelen aan[4]. Daarin wordt tevens ingegaan op de stand van zaken ten aanzien van de moties en toezeggingen.

Met de inmiddels gezette stappen zijn belangrijke randvoorwaarden voor de veiligheid van de forensische zorg gerealiseerd. Veroordeelden voor ernstige gewelds- en zedendelicten worden niet naar een instelling voor forensische zorg uitgeplaatst, zonder dat de risico's in beeld zijn. Er worden geen vrijheden meer verleend aan forensische cliënten zonder toezicht van de reclassering. Met het Besluit forensische zorg zijn belangrijke grondslagen voor het delen van informatie gerealiseerd. Daarmee zijn belangrijke stappen gezet om de veiligheid van de samenleving te verbeteren.

Dat laat onverlet dat er ook nog veel werk te doen is. Daarbij moet diezelfde urgentie en voortvarendheid aan de dag gelegd worden.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

[4] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl