

Onderwerp Opmvolging aanbevelingen *Forensische zorg en veiligheid*

Forensische zorg en veiligheid

Lessen uit de casus Michael P

Publicatiedatum: maart 2019

1. Inleiding

De Onderzoeksraad voor Veiligheid constateerde in zijn rapport tekortkomingen in de wijze waarop plegers van ernstige gewelds- en zedenmisdriven worden voorbereid op een veilige en verantwoorde terugkeer vanuit de overige forensische zorg naar de samenleving. Om de tekortkomingen weg te nemen waren verbeteringen nodig in de risicobeoordeling, de 3verantwoordelijkheidsverdeling en de informatie-uitwisseling.

In het rapport deed de Onderzoeksraad zes aanbevelingen. Deze gingen over de omgang met mensen die vrijheidsstraf hebben gekregen voor ernstige geweldsdelicten en die behandeld worden in de overige forensische zorg. Zij hebben geen tbs en komen dus (als ze geen levenslang hebben) na verloop van tijd vrij. Bij de voorbereiding daarop en bij het toekennen van proefverlof moet het risico dat zij kunnen vormen, worden meegewogen. In het systeem zoals dat is onderzocht was dat onvoldoende geborgd. Informatie ontbrak vaak en de nadruk lag meer op zorgverlening dan op veiligheid.

De minister voor Rechtsbescherming heeft op 18 februari 2020 gereageerd op deze aanbevelingen; hij combineerde dat met zijn reactie op aanbevelingen van de Inspectie Justitie en Veiligheid.

Op 24 juni 2020 heeft de minister de Tweede Kamer een voortgangsbrief geschreven over de maatregelen die hij had genomen naar aanleiding van de onderzoeken naar het detentieverloop van Michael P.¹ In zijn brief van 3 december 2020 informeerde de minister de Tweede Kamer over de voortgang in de uitvoering van de maatregelen, de voortgang van het programma forensische zorg en de Taskforce forensische zorg.² In de voortgangsbrief forensische zorg van 12 mei 2021 heeft de minister de Tweede Kamer geïnformeerd over (o.a.) het rapport van een onafhankelijke toets op de implementatie van de verbetermaatregelen naar aanleiding van de casus Michael P.³

Bovengenoemde brieven en het rapport van de onafhankelijke toets zijn betrokken bij het opstellen van deze notitie.

Deze notitie bevat een algemene conclusie over opvolging en – voor elke aanbeveling – een samenvatting van de daarop ontvangen reactie en een conclusie over de opvolging van die aanbeveling.

¹ Kamerstukken II 2019–2020, 33 628, nr. 76.

² Kamerstukken II 2019-2020, 33 628, nr. 78.

³ Kamerstukken II 2020-2021, 33 628, nr. 81.

Onderwerp Opmvolging aanbevelingen *Forensische zorg en veiligheid*

2. Algemene conclusie over opvolging

Uit de reactie van de minister van Rechtsbescherming en uit aanvullende informatie blijkt dat de aanbevelingen zijn of worden opgevolgd. Uit de praktijk zal moeten blijken of de maatregelen het beoogde maatschappelijke effect hebben.

In zijn onderzoeksrapport gaf de Raad aan te verwachten dat alle betrokken partijen (de Dienst Justitiële Inrichtingen, forensische zorginstellingen, het Openbaar Ministerie, de reclassering, gemeenten en de politie) gezamenlijk de bevindingen en conclusies gebruiken om de vereiste omslag in denken en handelen te realiseren. Dat gaat verder dan alleen de aanbevelingen opvolgen. Van belang is dat de betrokken partijen in de opvolging telkens het bovenliggende doel voor ogen houden: het veilig en verantwoord laten terugkeren van ernstige gewelds- en zedendelinquenten met een hoog recidiverisico vanuit de overige forensische zorg. Aanpassingen van processen en werkwijzen om dit mogelijk te maken, dienen telkens in onderlinge samenhang te worden getoetst op hun effectieve bijdrage aan dit doel.

De minister heeft een onafhankelijke toets laten uitvoeren op de implementatie van verbetermaatregelen naar aanleiding van de onderzoeksrapporten van de Inspectie van Justitie en Veiligheid, de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en de Onderzoeksraad voor Veiligheid over het detentieverloop van Michael P. Uit het toetsingsrapport (april 2021) blijkt dat de meeste maatregelen zijn geïmplementeerd en dat risico's meer aandacht krijgen, maar er zijn ook ongewenste neveneffecten, zoals complexe werkprocessen met lange doorlooptijden. De gesignaleerde knelpunten in de uitvoering kunnen volgens het rapport ertoe leiden dat ernstige gewelds- en zedendelinquenten niet of later worden uitgeplaatst, met potentieel ongunstige gevolgen voor de re-integratie van die delinquenten.

Dit baart de Raad zorgen. Uiteindelijk gaat het erom dat de betrokken partijen het gewenste maatschappelijk effect bereiken. Het is dus zaak om ook gaandeweg het verbetertraject telkens het bovenliggende doel voor ogen te houden. Een eenzijdige aandacht voor risicobeheersing op procesniveau, kan ten koste gaan van het beheersen van veiligheidsrisico's voor de samenleving. De bevindingen van de onafhankelijke toets wijzen daar ook op. In het toetsingsrapport staan aanbevelingen voor het beperken van de gesignaleerde ongewenste neveneffecten. De minister heeft toegezegd die aanbevelingen op te volgen.

Dit neemt niet weg dat de komende periode extra aandacht nodig is voor het monitoren van de langetermijneffecten van de ingezette verbeteringen. Daarbij dient de minister van Rechtsbescherming – samen met alle andere betrokken partijen – telkens kritisch na te gaan in hoeverre de getroffen maatregelen effectief bijdragen aan het voorbereiden van plegers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven op een veilige en verantwoorde terugkeer vanuit de overige forensische zorg naar de samenleving.

3. Opvolging per aanbeveling

Aanbeveling 1a

Aan de Minister voor Rechtsbescherming

Versterk de aandacht voor publieke veiligheid bij de behandeling van patiënten met een hoog risico in de overige forensische zorg door:

- a. een breed gedragen, doelgroepgericht en gevalideerd instrumentarium voor risicotaxatie te ontwikkelen;

Reactie Minister voor Rechtsbescherming

De minister geeft aan hoe hij de aandacht voor het risico op recidive wil versterken. Hij gaat daarbij in op de aanbevelingen 1b tot en met e (zie hierna), maar gaat niet specifiek in op de aanbeveling onder 1a, om een instrument voor risicotaxatie te ontwikkelen. In zijn brief van 24 juni 2020 merkt de minister op dat het taxatie-instrument SSA (Static, Stable and Acute) inmiddels de standaardmethode is voor mannelijke volwassen zedendelinquenten, en dat het Openbaar Ministerie met de informatie uit SSA goed uit de voeten kan. De SSA is ook een gevalideerd instrument.

Dit is later nog aan de Onderzoeksraad bevestigd in een mondelinge toelichting van het Ministerie van Rechtsbescherming. Daarbij werd tevens aangegeven dat voor andere typen patiënten met hoog risico ook standaard gevalideerde risicotaxatie-instrumenten worden gebruikt.

Conclusie over opvolging

De aanbeveling is opgevolgd. Er is overigens geen nieuw instrument ontwikkeld, maar er wordt nu standaard gebruik gemaakt van een bestaand, gevalideerd risicotaxatie-instrument voor de patiënten met een hoog risico in de overige forensische zorg. Dit is in lijn met de bedoeling van de aanbeveling.

Aanbeveling 1b-1e

Aan de Minister voor Rechtsbescherming

Versterk de aandacht voor publieke veiligheid bij de behandeling van patiënten met een hoog risico in de overige forensische zorg door:

[a. ...]

- b. tot die tijd de reeds beschikbare gevalideerde instrumenten voor risicotaxatie te gebruiken,

Onderwerp Opvolging aanbevelingen *Forensische zorg en veiligheid*

- c. het risicoprofiel (aard en omvang) voor recidive periodiek in kaart te brengen met behulp van voornoemde risicotaxatie;
- d. de behandeling en begeleiding af te stemmen op het risicoprofiel; en
- e. toetsingscriteria te hanteren bij het toekennen van vrijheden die – gelet op de risico's die de delinquent met zich meebrengt – rekening houden met de publieke veiligheid.

Reactie Minister voor Rechtsbescherming

De minister heeft in zijn beleidsreactie van maart 2019 een groot aantal maatregelen aangekondigd, zoals verplichte delictanalyse en risicotaxatie bij uitplaatsing naar een instelling voor forensische zorg, het benutten van de voorwaardelijke invrijheidstelling voor behandeling, en het herijken van de forensische zorg om een betere balans te krijgen tussen zorg en veiligheid.

Conclusie over opvolging

Op basis van de verstrekte informatie is de aanbeveling opgevolgd.

Aanbeveling

2

Aan de Minister voor Rechtsbescherming

Herbeoordeel de taken en verantwoordelijkheden van alle betrokken partijen op hun bijdrage aan het gemeenschappelijk doel: het veilig en verantwoord laten terugkeren van delinquenten met een hoog recidiverisico vanuit de overige forensische zorg. Pas waar nodig deze taken en verantwoordelijkheden aan.

Reactie Minister

De verantwoordelijkheden en procedures rond uitplaatsing en toekenning van vrijheden worden aangescherpt. Onder meer:

- de eindverantwoordelijkheid is nu geconcentreerd bij de directeur van de penitentiaire inrichting,
- de plaatsings- en vrijhedencommissies zijn aangevuld met behandelexpertise,
- de adviesrol van het OM is verduidelijkt.

Conclusie over opvolging

De aanbeveling is opgevolgd.

Onderwerp Opvolging aanbevelingen *Forensische zorg en veiligheid*

Aanbeveling 3

Aan de Minister voor Rechtsbescherming

Verleen geen vrijheden aan delinquenten met een hoog risico op recidive, zonder daarbij te voorzien in een adequaat toezicht. Schep daartoe duidelijkheid over de interpretatie en toepassing van de artikelen 15.5 en 43.3 uit de Penitentiaire beginselenwet.

Reactie Minister

Het beleid is aangescherpt:

- vrijheden bij uitplaatsing gaan nu altijd gepaard met reclasseringstoezicht,
- de adviesrol van de reclassering bij het stellen van voorwaarden is verduidelijkt,
- er worden geen vrijheden meer toegekend bij uitplaatsing via artikel 15.5 Pbw,
- uitplaatsing via artikel 43.4 Pbw gebeurt alleen nog in de laatste fase van detentie.

Conclusie over opvolging

De aanbeveling wordt opgevolgd. Uit de praktijk zal moeten blijken of het doel van de aanbeveling wordt bereikt.

Aanbeveling 4

Aan de Minister voor Rechtsbescherming

Verbeter de continuïteit van zorg en van veiligheid door voorafgaand aan de overplaatsing van gedetineerden van een PI naar de overige forensische zorg, alle informatie over te dragen die relevant is voor het waarmaken van de verantwoordelijkheid van de ontvangende partij. Denk hierbij in elk geval aan risicotaxaties, pro justitiarapportages, gedragsrapportages en medicatievoorschriften van de betreffende persoon. Stel bij de vrijwillige overplaatsing van de gedetineerde naar een ander regime en bij de overgang van detentie naar v.i. als voorwaarde dat hij instemt met de overdracht van alle relevante informatie.

Reactie Minister

Verschillende maatregelen zijn getroffen:

- aanvullende grondslagen voor informatiedeling zijn in wettelijke regelingen opgenomen. Toestemming van de gedetineerde is niet langer vereist,
- Er is een project gestart om de informatie-uitwisseling tussen partijen te bevorderen.

Conclusie over opvolging

De aanbeveling wordt opgevolgd.

Onderwerp Opvolging aanbevelingen *Forensische zorg en veiligheid*

Aan de Minister voor Rechtsbescherming

Versterk de informatiepositie van gemeenten door de BIJ-regeling aan te passen en de uitvoering te verbeteren:

a. Stel de BIJ-regeling verplicht voor alle gemeenten.

[...]

Reactie Minister voor Rechtsbescherming

De BIJ-regeling is niet verplicht gesteld voor alle gemeenten. De aanbeveling wordt in de reactie van 18 februari 2020 niet vermeld. In de brief van de minister van 24 juni 2020 (blz. 6) wordt echter opgemerkt dat inmiddels alle gemeenten zich vrijwillig hebben aangesloten.

Conclusie over opvolging

Praktisch gesproken is het resultaat dat met de aanbeveling werd beoogd, bereikt.

Aanbeveling 5b-c

Aan de Minister voor Rechtsbescherming

Versterk de informatiepositie van gemeenten door de BIJ-regeling aan te passen en de uitvoering te verbeteren:

[...]

b. Bevorder de tijdigheid, betrouwbaarheid en volledigheid van de BIJ-meldingen, ook ten aanzien van risico-informatie.

c. Stem de inhoud van de BIJ-meldingen beter af op de behoefte van de gemeenten.

Reactie Minister

Er is een uitgebreid verbeterplan voor de BIJ-regeling opgesteld. Dat gaat onder meer om de tijdigheid en betrouwbaarheid van de BIJ-meldingen. Het plan is afgestemd met de VNG.

Conclusie over opvolging

Op basis van de verstrekte informatie wordt deze aanbeveling opgevolgd.

Aanbeveling 6

Aan de Minister voor Rechtsbescherming

Zorg voor een wettelijke basis voor gegevensuitwisseling tussen gemeenten, justitiële instellingen, forensische instellingen en andere relevante partijen, zodanig dat gemeenten de risico's bij resocialisatie van delinquenten beter kunnen beheersen.

Onderwerp Opmvolging aanbevelingen *Forensische zorg en veiligheid*

Reactie Minister

Aanvullende grondslagen voor informatiedeling zijn in wettelijke regelingen opgenomen. Toestemming van de gedetineerde is niet langer vereist.

Conclusie over opvolging

De aanbeveling is opgevolgd.