

ONAFHANKELIJKE TOETS OP DE IMPLEMENTATIE VAN DE VERBETERMAATREGELEN

ONDERZOEK NAAR DE IMPLEMENTATIE EN EFFECTEN
VAN DE VERBETERMAATREGELEN NAAR AANLEIDING
VAN DE CASUS MICHAEL P.

**KLANT
AUTEURS**

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Vera de Berk, Matthijs Goedvolk, Wouter Jongebreur en Gerlise van
der Maas

**KENMERK
DATUM**

MG/bv/002169
20 april 2021

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Achtergrond en aanleiding	3
1.2	Doelstelling en vraagstelling	3
1.3	Onderzoeksverantwoording	4
1.4	Leeswijzer	4
2	Stand van zaken implementatie	6
2.1	Aanpak weigerende observandi	6
2.2	Beter zicht op risico's	6
2.3	Risico's zwaarder mee laten wegen	9
2.4	Waarborgen verbeteren bij toekennen vrijheden	9
2.5	Wegnemen belemmeringen informatie-uitwisseling	11
2.6	Verbeteren informatievoorziening gemeenten	12
3	Effecten	13
3.1	Beter zicht op en meewegen van risico's en waarborgen verbeterd voor toekennen vrijheden	13
3.2	De werkprocessen zijn in de praktijk behoorlijk complex, intensief en kennen vaak een lange doorlooptijd	15
3.3	Overige bevindingen	18
4	Conclusies en aanbevelingen	21
4.1	Maatregelen zijn geïmplementeerd; risico's krijgen meer aandacht; de uitvoering ervaart ook de neveneffecten	21
4.2	Aanbevelingen	22

1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we eerst de aanleiding van het onderzoek. Vervolgens gaan we in op de doelstelling en vraagstelling van het onderzoek. We sluiten af met een korte methodologische verantwoording en leeswijzer.

1.1 Achtergrond en aanleiding

Naar aanleiding van de onderzoeksrapporten van de Inspectie van Justitie en Veiligheid (Inspectie JenV), de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) en de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) over het detentieverloop van Michael P. is een groot aantal verbetermaatregelen genomen. De minister voor Rechtsbescherming (hierna: de minister) kondigde deze verbetermaatregelen aan in zijn beleidsreactie van 28 maart 2019¹ (verder de beleidsreactie). Deze verbetermaatregelen zien op de volgende thema's (ook wel pijlers genoemd): de aanpak van weigerende observandi, het beter zicht krijgen op risico's (met een verplichte delictanalyse en risicotaxatie), het zwaarder laten meewegen van risico's en aanscherping van de procedures bij toekenning van verlof en uitplaatsingen uit detentie, het wegnemen van belemmeringen rond informatie-uitwisseling en het verbeteren van de informatievoorziening aan gemeenten. Deze maatregelen vragen om inzet van alle betrokken organisaties binnen de forensische zorg.

In het najaar van 2019 heeft Significant Public in opdracht van het programma forensische zorg een 'quickscan'² gemaakt van de toenmalige stand van zaken van de implementatie en een analyse van wat nog nodig is om ervoor te zorgen dat de maatregelen goed geïmplementeerd zouden worden.

Inmiddels zijn we anderhalf jaar verder en zijn (bijna) alle maatregelen zo goed als geïmplementeerd. In de voortgangsbrief forensische zorg³ van 24 juni 2020 presenteerde de minister hiervan een overzicht en kondigde hij een onafhankelijke toets aan op de implementatie van de verbetermaatregelen. Het doel hiervan is om te bezien of de maatregelen daadwerkelijk goed geïmplementeerd zijn in de keten en waar eventueel nog werk verricht moet worden om de implementatie tot een goed einde te brengen. Ook is het de bedoeling om te kijken of de achterliggende doelstelling (of bedoeling) van de maatregelen is behaald en waar mogelijk iets te zeggen over het optreden van beoogde effecten en eventuele neveneffecten.

Het ministerie van Justitie en Veiligheid (hierna: JenV) heeft Significant Public gevraagd om deze onafhankelijke toets uit te voeren. In het kader van deze toets is een tussenrapportage opgeleverd die als bijlage is toegevoegd aan de voortgangsbrief van 3 december 2020⁴. De tussenrapportage richtte zich met name op de status van de implementatie van de maatregelen. Dit rapport is het eindresultaat van ons onderzoek. Het bevat zowel de geactualiseerde uitkomsten ten aanzien van de status van de implementatie (hoofdstuk 2) als de uitkomsten ten aanzien van het bereiken van de doelstellingen en (on)gewenste neveneffecten (hoofdstuk 3).

1.2 Doelstelling en vraagstelling

Dit onderzoek richt zich niet alleen op de vraag of de maatregelen zijn geïmplementeerd. De doelstelling is ook om te onderzoeken of de onderliggende doelstellingen zijn bereikt, welke effecten de maatregelen hebben en of er sprake is van (ongewenste) neveneffecten.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 33 628, nr. 44.

² Quickscan implementatie Verbetermaatregelen, Significant Public, 16 september 2019.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 33 628, nr. 76.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 33 628, nr. 78.

De hoofdvraag van het onderzoek is: *In hoeverre zijn de maatregelen die aangekondigd zijn naar aanleiding van het detentieverloop van Michael P. goed geïmplementeerd en wat zijn de (neven)effecten?*

Deze vraag kan worden opgesplitst in de volgende deelvragen:

- a. Zijn de genomen maatregelen naar aanleiding van het detentieverloop van Michael P. goed geïmplementeerd?
- b. Waar dat (nog) niet het geval is, wat is er nog nodig om tot afronding (en goede implementatie) te komen?
- c. Zijn de (achterliggende) doelstellingen van de maatregelen gerealiseerd?
- d. Zijn de beoogde effecten bereikt? Waaruit blijkt dit?
- e. Is er sprake van (ongewenste) neveneffecten?

Als achterliggende doelstellingen hanteren we de zes pijlers die JenV in de voortgangsrapportages heeft gehanteerd:

- a. De aanpak van weigerende observandi;
- b. Het beter zicht krijgen op risico's;
- c. Het zwaarder laten meewegen van risico's;
- d. Waarborgen verbeteren bij het toekennen van vrijheden;
- e. Het wegnemen van belemmeringen rond informatie-uitwisseling; en
- f. Het verbeteren van de informatievoorziening aan gemeenten.

1.3 Onderzoeksverantwoording

Net als de eerdergenoemde quickscan moet dit onderzoek voornamelijk worden gezien als een procesevaluatie. Een dergelijke evaluatie richt zich met name op de vraag of de aanpassingen zijn doorgevoerd en minder op de uitkomsten (effectevaluatie). De eerste effecten van de maatregelen zijn zeker merkbaar; maar de maatregelen zijn nog onvoldoende lang geïmplementeerd om een volledige effectevaluatie uit te voeren.

Aangezien deze evaluatie voornamelijk een procesevaluatie is, hebben we in de onderzoeksmethoden gekozen voor deskresearch, een groot aantal interviews en twee groepsbijeenkomsten (één binnen de reclassering (3RO) en één met een groot deel van de betrokken partijen). In tabel 1 is aangegeven met welke organisaties of onderdelen daarvan het gesprek is aangegaan. In de kolom groepsbijeenkomst staat aangegeven of de partij ook is aangesloten bij een van de groepsbijeenkomsten.

Partij	Aantal personen	Groeps-bijeenkomst	Toelichting
Ministerie van JenV	5	2	
DJI (hoofdkantoor)	5	3	
PI/PPC	10	2	4 PI's
OFZ-instellingen	5	-	2 aanbieders en Nederlandse GGZ
Reclassering	8	4	Nog een losse groepsbijeenkomst met 6 deelnemers
OM	1	-	
NIFP	1	1	

Tabel 1. Aantal personen die in het kader van het onderzoek zijn gesproken

We richten ons met dit onderzoek specifiek op de gevolgen van de Michael P. maatregelen. We beperken ons dus tot de gevolgen van uitplaatsingen van ernstige gewelds- en zedendelinquenten in het kader van artikel 15.5 en 43.3 van de Penitentiaire beginselenwet (Pbw). Dit betreft een relatief klein deel van alle uitplaatsingen en de bijbehorende (overige) forensische zorg.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan we in op de stand van zaken met betrekking tot de evaluatie; dit hoofdstuk moet gezien worden als een geactualiseerde versie van de reeds verschenen tussenrapportage⁵. We kijken naar welke maatregelen zijn geïmplementeerd, op welke wijze dat is gebeurd en tegen welke problemen men is aangelopen bij de implementatie. In hoofdstuk 3 gaan we in op de effecten van de maatregelen. Het laatste hoofdstuk bevat de conclusies en aanbevelingen. In het derde en vierde hoofdstuk zijn, vanwege de leesbaarheid, de belangrijkste onderwerpen van de alinea's dikgedrukt.

⁵ Zoals in de tussenrapportage staat beschreven, moest een deel van de interviews nog worden uitgevoerd. Deze uitkomsten zijn verwerkt in dit rapport.

2 Stand van zaken implementatie

In dit hoofdstuk beschrijven we de stand van zaken van de implementatie aan de hand van de zes pijlers. We geven per maatregel aan wat de status begin 2021 is, op welke wijze deze is ingevuld en of er daarbij op problemen is gestuit.

Daar waar we spreken over de doelgroep bedoelen we gedetineerden die veroordeeld zijn voor een ernstig gewelds- of zeden delict waarvoor de procedure tot uitplaatsing is gestart.

2.1 Aanpak weigerende observandi

De aanpak weigerende observandi heeft als doel de mogelijkheden om een tbs-maatregel op te leggen bij mensen die weigeren mee te werken aan het onderzoek in het Pieter Baan Centrum (PBC) te vergroten. Hiervoor is de adviescommissie gegevensverstrekking weigerende observandi en een weigerafdeling bij het PBC gestart.

Aanpak weigerende observandi	Status
1. Wetswijziging artikel 37a Wetboek van Strafrecht	✓
2. Start Adviescommissie gegevensverstrekking weigerende observandi	✓
3. Weigerafdeling Pieter Baan Centrum	✓

Tabel 2. Status implementatie pijler Aanpak weigerende observandi

De wetswijziging van artikel 37a WvSr is meegenomen in de Invoeringswet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Invoeringswet USB) die per 1 januari 2020 is ingegaan. De Adviescommissie gegevensverstrekking weigerende observandi is geïnstalleerd. De verwachting was dat deze voor enkele zaken per jaar een advies zou moeten geven. In het volgende hoofdstuk gaan we in op het aantal zaken dat de commissie daadwerkelijk heeft behandeld.

In april 2017 is een 'weigerafdeling' bij het Pieter Baan Centrum (PBC) in Utrecht geopend. Inmiddels is het PBC verhuisd naar een nieuwe locatie in Almere. De werkzame mechanismes van de weigerafdeling zijn onderdeel geworden van de reguliere werkprocessen binnen het PBC.

2.2 Beter zicht op risico's

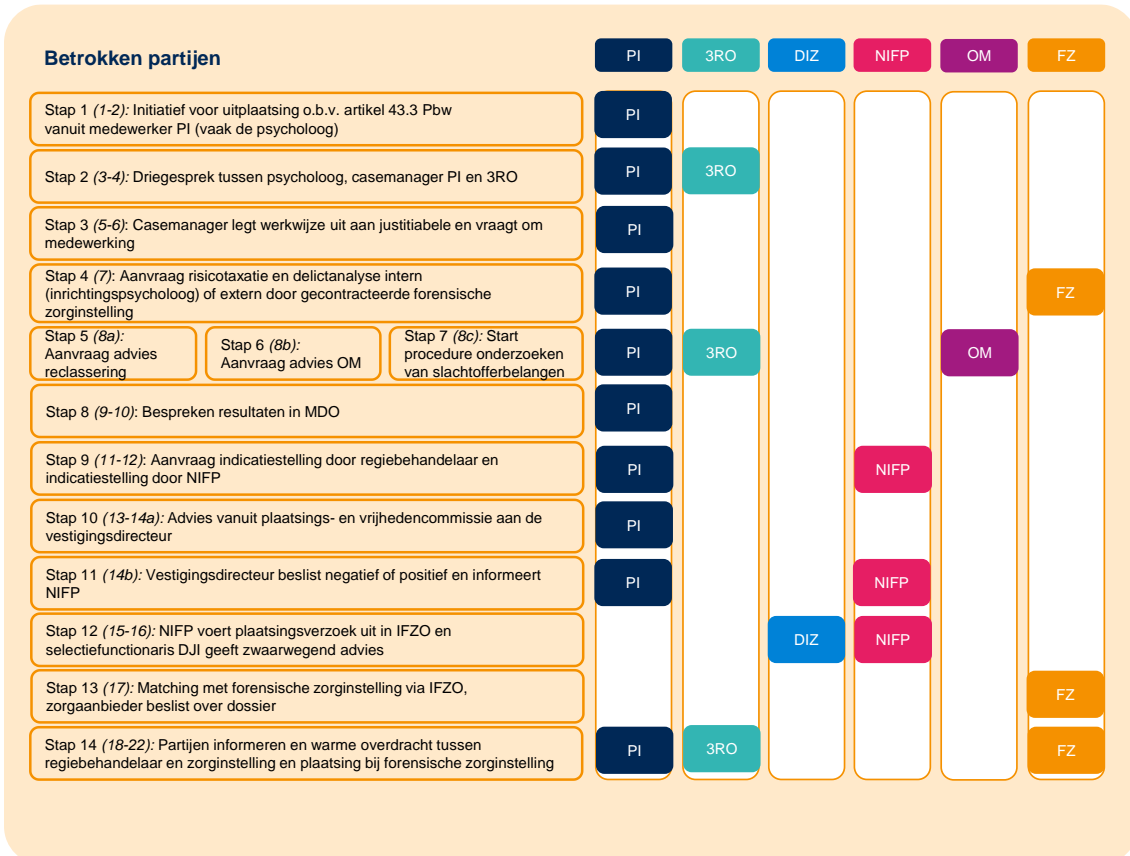
Het doel van de tweede pijler van verbetermaatregelen ('beter zicht op risico's') is om bij de specifieke doelgroep de risico's die bij uitplaatsing van een gedetineerde naar een instelling voor forensische zorg aanwezig zijn, beter in beeld te hebben. Daarom moet er op initiatief van de PI of Penitentiair Psychiatrisch Centrum (PPC) vóór de aanvraag van een indicatiestelling een gestructureerde risicotaxatie en een delictanalyse worden uitgevoerd. Daarnaast dient de indicatiesteller van het NIFP de gedetineerde in persoon te zien voordat een indicatie wordt afgegeven.

In de eerder genoemde beleidsreactie (zie voetnoot 1) wordt hier het volgende gezegd over het verplichtstellen van de risicotaxatie en delictanalyse. *'Een delictanalyse geeft zicht op de omstandigheden waarbinnen een delict is gepleegd en welke factoren voor de veroordeelde daarbij een belangrijke rol hebben gespeeld. Daarmee bepaalt het in grote lijnen de behandeldoelen en biedt het zicht op eventuele risicofactoren. Voor een goede risicobeoordeling over veroordeelden van ernstige delicten, dient een professioneel oordeel daarnaast altijd te worden getoetst aan de uitkomsten van een risicotaxatie-instrument, naar de laatste stand van de wetenschap, dat is gericht op het indexdelict.'*

Beter zicht op risico's	Status
4. Verplichte delictanalyse bij gedetineerde ernstig geweld en zeden	✓
5. Verplichte risicotaxatie bij gedetineerde ernstig geweld en zeden	✓
6. Indiciesteller ziet gedetineerde ernstig geweld en zeden in persoon	✓
7. Vastleggen van deze maatregelen in regelgeving	✓

Tabel 3. Status implementatie pijler Beter zicht op risico's

De nieuwe werkwijze voor de doelgroep is door DJI uitgewerkt in een werkproces. Figuur 1 bevat een schematische weergave van dat werkproces en de betrokken organisaties en organisatieonderdelen. Het werkproces heeft niet alleen betrekking op maatregelen in deze pijler maar heeft ook betrekking op enkele andere pijlers. Zie het kader in paragraaf 2.2.1 voor een beschrijving van het werkproces. Alle in tabel 3 vermelde maatregelen zijn inmiddels geïmplementeerd en ook vastgelegd in de werkprocessen van DJI. We beginnen met een algemene toelichting van het werkproces. Vervolgens lichten we de delictanalyse en risicotaxatie gezamenlijk toe en besteden we aandacht aan de rol van de indicatiesteller. Het vastleggen van maatregelen in de regelgeving lichten we niet verder toe.



Figuur 1. Schematische weergave van het werkproces en de betrokken partijen bij 43.3 Pbw-uitplaatsingen

2.2.1 Toelichting werkproces

Het proces met betrekking tot het uitplaatsen van een justitiabele onder artikel 43.3 Pbw lichten wij op hoofdlijnen toe in onderstaand kader. Wij baseren ons met deze beschrijving op de procesbeschrijving 'Besluiten wel/niet uitplaatsen justitiabele onder artikel 43, lid 3' van DJI en op de interviews die we hebben gevoerd met de betrokken partijen.

Het initiatief voor het uitplaatsen van een gedetineerde op basis van artikel 43.3 Pbw komt in principe vanuit de PI, bijvoorbeeld vanuit de psycholoog. Het voornemen tot uitplaatsing bespreekt de PI-medewerker in een driegesprek samen met de casemanager van DJI en de reclassering (of viergesprek met de gedetineerde erbij). De casemanager informeert de gedetineerde over de procedure en vraagt om medewerking aan de procedure.

Als de justitiabele aan de voorwaarden voor uitplaatsing voldoet, zet de regiebehandelaar vanuit de PI de aanvraag voor de risicotaxatie en de delictanalyse in gang. Dit wordt intern uitgevoerd of extern ingekocht door een aanvraag tot diagnostiek in te dienen bij een gecontracteerde zorgaanbieder. Tevens vraagt de casemanager advies op bij de reclassering in het kader van het uit te voeren toezicht inclusief voorwaarden van toezicht tijdens uitplaatsing. Ook vraagt de casemanager gelijktijdig, in specifieke gevallen, advies aan het OM en onderzoekt de slachtofferbelangen.

Als de adviezen van de reclassering, het OM en slachtofferbelangen en de uitkomsten van de risicotaxatie en delictanalyse binnen zijn, bespreekt de casemanager deze in het MDO. Als de betrokkenen geen belemmering zien in het uitplaatsen van de justitiabele, vraagt de regiebehandelaar de indicatiestelling aan bij het NIFP. Een psychiater van het NIFP ziet de justitiabele in persoon (het zogenaamde IFZ-consult), alvorens een indicatie af te geven. Vervolgens bespreekt de plaatsings- en vrijhedencommissie de resultaten en adviseert de vestigingsdirecteur over de uitplaatsing. Deze beslist om de justitiabele al dan niet uit te plaatsen en informeert het NIFP hierover.

Bij een positief besluit tot uitplaatsing zet een medewerker van het NIFP het plaatsingsverzoek uit via IFZO en toetst de selectiefunctionaris van DIZ op volledigheid van het dossier, of aan de wettelijk vereisten is voldaan en toetst op navolgbaarheid van de gemaakte afwegingen en getrokken conclusies. Als het dossier is goedgekeurd, leidt de selectiefunctionaris de aanvraag door naar een zorgaanbieder, die de aanvraag goedkeurt of afkeurt. Bij goedkeuring ontvangt de instelling de benodigde documenten en geven zij een opnamedatum door aan de PI. De betrokken partijen worden hiervan op de hoogte gesteld. De casemanager geeft de reclassering opdracht tot het uitvoeren van het toezicht. Tot slot vindt er een warme overdracht plaats tussen de regiebehandelaar en de zorginstelling.

2.2.2 Delictanalyse en risicotaxatie

De delictanalyse en risicotaxatie moeten worden uitgevoerd bij elke uitplaatsing van de doelgroep. Zeker in het begin leiden deze stappen tot vertraging in het proces. Ook nu lijkt er nog sprake van enige onbekendheid met betrekking tot hoe deze moet worden ingezet. Dit hangt niet alleen samen met het gebrek aan routine, maar ook met de wijzigingen die zich op dit punt hebben voorgedaan ten aanzien van de inzet van de instrumenten.

In eerste instantie is specifieke expertise voor de delictanalyse en risicotaxatie ingekocht bij één gespecialiseerde zorgaanbieder (De Waag). Aangezien De Waag onvoldoende capaciteit had, met (te) lange wachttijden tot gevolg, is

besloten om ook andere zorgaanbieders te betrekken. Via IFZO (het systeem waarmee forensische zorg kan worden aangevraagd) kan de benodigde expertise bij een gecontracteerde (forensische) zorgaanbieder worden aangevraagd.

De externe inkoop moet gezien worden als een tijdelijke oplossing. Inmiddels zijn bij de meeste PI's een of meerdere inrichtingspsychologen opgeleid om de HKT (het meest voorkomende risicotaxatie-instrument) toe te passen. En er wordt een verkorte delictanalyse ontwikkeld door (in opdracht van) het kennisinstituut Kwaliteit Forensische Zorg (KFZ), waarvan het de bedoeling is dat deze op termijn ook moet worden uitgevoerd door inrichtingspsychologen.

2.2.3 Rol indicatiesteller

Vanuit het NIFP ziet een psychiater de gedetineerde altijd in persoon. Er wordt gecheckt of alle op de checklist vermelde documenten zijn aangeleverd. Vervolgens houdt de psychiater het IFZ-consult met de betreffende gedetineerde.

2.3 Risico's zwaarder mee laten wegen

Maatschappelijke risico's gaan zwaarder meetellen bij het al dan niet toekennen van vrijheden bij de behandeling en de eventuele toekenning van voorwaardelijke invrijheidstelling. Uitgangspunt is dat een meer persoonsgerichte benadering maatschappelijke risico's beter in beeld brengt. Als er risico's zijn, wordt beter gekeken naar mogelijkheden om de maatschappij beter te beschermen. Deze pijler bestaat voornamelijk uit wijzigingen in wet- en regelgeving.

Risico's zwaarder laten meewegen	Status
8. Geen vrijheden bij uitplaatsing op grond van artikel 15, 5e lid Pbw	✓
9. Uitplaatsing op grond van artikel 43, 3e lid Pbw alleen in laatste fase detentie	✓
10. Vastleggen van deze maatregelen in regelgeving	2 ^e kwartaal 2021
11. Wetsvoorstel straffen en beschermen	Juli 2021
12. Wet langdurig toezicht	✓
13. Inwerkingtreding artikel 2.3 Wfz ⁶	✓

Tabel 4. Status implementatie pijler Risico's zwaarder laten meewegen

De meeste maatregelen zijn geïmplementeerd, ook al moet op enkele plekken regelgeving formeel nog worden aangepast⁷. De regelgeving is in concept klaar en gaat binnenkort naar de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming. De implementatie is voorzien in het tweede kwartaal van 2021. De wijzigingen zijn al wel verwerkt in de werkprocessen. Ook de Wet straffen en beschermen moet nog in werking treden; dit is voorzien in juli 2021⁸.

2.4 Waarborgen verbeteren bij toekennen vrijheden

De kern van deze pijler van maatregelen is het aanscherpen van de procedure bij uitplaatsing van een gedetineerde en de procedure bij het toekennen van vrijheden rondom verlopen. De procedure en beslissing over uitplaatsing en het toekennen van vrijheden wordt volledig onder de verantwoordelijkheid van de vestigingsdirecteur gebracht, zodat er een duidelijke regie is op de procedure.

⁶ Deze maatregel biedt de mogelijkheid om, indien dat nodig is en door de strafrechter is opgelegd, een gedetineerde na afloop van detentie een zorgmachtiging af te geven op basis van de Wet verplichte ggz. Zie de eerder genoemde beleidsreactie voor een nadere toelichting.

⁷ Dit betreft enkele aanpassingen in de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden (Rspog), de Regeling tijdelijk verlaten inrichting (Rtvi) en de Regeling forensische zorg (Rfz).

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35 122, nr. 39.

Waarborgen verbeteren bij toekennen vrijheden	Status
14. Eindverantwoordelijkheid beslissingen plaatsing en vrijheden bij directeur PI	✓
15. Behandelinhoudelijke expertise in plaatsings- en vrijhedencommissie	✓
16. Advies Openbaar Ministerie bij executie-indicator	✓
17. Bij vrijheden, altijd reclasseringstoezicht	✓
18. Duidelijke voorwaarden voor reclasseringstoezicht	✓
19. Vastleggen van deze maatregelen in regelgeving	2 ^e kwartaal 2021

Tabel 5. Status implementatie pijler Waarborgen verbeteren bij toekennen vrijheden

Net als bij de voorgaande onderdelen, is de werkwijze aangepast en verwerkt in nieuwe werkprocessen. Enkele wijzigingen moeten nog wel worden verwerkt in regelgeving (zie voetnoot 7); de verwachting is dat dit het tweede kwartaal van 2021 gerealiseerd is. De PI, het OM en de reclassering hebben een rol in dit proces, zoals te lezen in het werkproces in paragraaf 2.2. Selectiefunctionarissen van de DIZ van DJI controleren tot slot (met toepassing van het zesogenprincipe) of alle benodigde stappen zijn gezet, voordat de plaatsing wordt goedgekeurd en kan worden overgegaan tot plaatsing.

2.4.1 Vestigingsdirecteur eindverantwoordelijk en betrekken behandelinhoudelijke expertise

Uit het werkproces en de gesprekken blijkt dat de vestigingsdirecteur als eindverantwoordelijke de beslissing neemt over de doelgroep. De vestigingsdirecteur en de vrijhedencommissie laten zich hiervoor informeren door diverse betrokkenen. De beslissing wordt genomen op basis van een verzameling van behandelinhoudelijke informatie:

- a. De delictanalyse en risicotaxatie;
- b. De input vanuit het OM, 3RO en slachtofferinformatie;
- c. De resultaten van het MDO;
- d. De indicatiestelling van de regiebehandelaar en het NIFP.

In het werkproces staat vermeld dat er behandelinhoudelijke expertise aanwezig moet zijn bij het bespreken van de aanvraag voor de doelgroep in de vrijhedencommissie. Bij drie van de vier PI's die wij hebben gesproken, sluit behandelinhoudelijke expertise ook daadwerkelijk aan bij de vrijhedencommissie als er wordt besloten over de uitplaatsing van de doelgroep. De andere PI, waar overigens nog geen sprake is geweest van een uitplaatsing van de doelgroep, zorgt dat de betrokken psycholoog een goede behandelinhoudelijke overdracht doet aan de vrijhedencommissie. De PI's geven daarnaast aan dat de behandelinhoudelijke expertise, conform het werkproces, al vanaf het begin van het proces wordt ingebracht vanuit het psycho-medisch overleg (PMO).

2.4.2 Advies Openbaar Ministerie

Het OM wordt voor de doelgroep in de praktijk altijd om advies gevraagd. Dat gaat via een centraal punt, ook als er geen executie-indicator geldt. Dat heeft te maken met het feit dat de executie-indicator bij nieuwe zaken niet meer aan de orde is. Dit is het gevolg van invoering van de wet USB⁹ waarmee de verantwoordelijkheid voor de executie is overgegaan van het OM naar de minister voor Rechtsbescherming. Het OM moet in dergelijke zaken direct na de uitspraak van de rechtszaak een advies geven over aandachtspunten bij de toekomstige tenuitvoerlegging. Omdat er sprake is van een overgangsfase wordt tijdelijk altijd een reactie van het OM gevraagd bij veroordelingen die voor 1 januari 2020 onherroepelijk zijn geworden

⁹ Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen.

Als er een negatief advies van het OM komt, bestaat de mogelijkheid om hier met het OM over in gesprek te gaan. DIZ kan daar indien nodig een rol bij spelen.

2.4.3 Betrokkenheid reclassering

In de eerste periode was de betrokkenheid vanuit de reclassering niet altijd gewaarborgd. De reclassering wordt inmiddels altijd betrokken bij alle uitplaatsingen van de doelgroep. Eind 2020 hebben DJI en de reclassering bevestigd dat in alle recente gevallen waarin uitplaatsing heeft plaatsgevonden reclasseringstoezicht met duidelijke voorwaarden is toegepast. De samenwerking start volgens het werkproces overigens al eerder; bij het driegesprek over de mogelijkheden tot uitplaatsing.

Hoewel de medewerkers van de reclassering aangeven dat de samenwerking met de PI's over het algemeen goed is, geven de medewerkers ook aan dat het werkproces voor hen complex is. Zo worden ze in de praktijk soms pas later betrokken bij het opstellen van een advies, terwijl het de bedoeling is dat ze vanaf het begin (het driegesprek) betrokken zijn. In het kader van hun advisering zou de reclassering graag beschikken over de informatie die volgt uit de risicotaxatie en delictanalyse. Dat is voor hun advies zeer nuttige informatie en deze wordt hen meestal niet ter beschikking gesteld.

Verder hebben de medewerkers van de reclassering en enkele medewerkers van de PI het onderbuikgevoel dat gedetineerden waar zij uitplaatsing wenselijk voor achten, niet altijd worden uitgeplaatst. Het is voor hen dan niet vast te stellen of dat komt omdat deze persoon toch niet geschikt is (en het proces niet wordt gestart of wordt stopgezet) of dat het een gevolg is van de (te) complexe werkprocessen.

2.5 Wegnemen belemmeringen informatie-uitwisseling

Doel van deze maatregelen is om te voorkomen dat bij een uitplaatsing naar een instelling voor forensische zorg, relevante informatie niet wordt verstrekt omdat de gedetineerde hiervoor geen toestemming geeft. Daarnaast bleek uit de quickscan die wij vorig jaar hebben uitgevoerd een duidelijke behoefte aan het beschikbaar stellen van een duidelijke werkinstructie rondom gegevensuitwisseling tussen PI's, PPC's, instellingen voor forensische zorg, de reclassering en het OM.

Wegnemen belemmeringen informatie-uitwisseling	Status
20. Grondslag Wjsg voor verstrekken gegevens over de tenuitvoerlegging straf/maatregel	✓
21. Grondslag Besluit forensische zorg voor verstrekken behandeldossier	✓
22. Grondslag Besluit forensische zorg voor verstrekking persoonsdossier ¹⁰	✓
23. Instructie gegevensuitwisseling voor PI's, PPC's en instellingen forensische zorg	Handreiking gereed, na testfase landelijke uitrol in juni 2021
24. Tot inwerkingtreding Bfz: gedetineerden die geen (toestemming geven om) informatie (te) verstrekken worden niet uitgeplaatst	✓

Tabel 6. Status implementatie pijler Wegnemen belemmeringen informatie-uitwisseling

De 'Handreiking informatie-uitwisseling Forensische Zorg' is tussen december 2020 en januari 2021 uitgerold onder een selectie van betrokkenen. Het doel is om ervaring op te doen met de handreiking en eventuele verbeterpunten te verzamelen. Dit proces vindt parallel aan dit onderzoek plaats en laten we daarom buiten beschouwing. In juni 2021 komt er een bijgewerkte versie van de handreiking en deze wordt vervolgens periodiek geactualiseerd. De grondslagen

¹⁰ Formeel is de grondslag voor het verstrekken van het persoonsdossier voor de doelgroep artikel 47 onder c van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens.

voor informatie-uitwisseling waren al grotendeels geregeld in het Besluit forensische zorg (Bfz), al is naar aanleiding van de handreiking nog wel een aanvullende beleidsregel ontwikkeld die op korte termijn van kracht wordt¹¹.

2.6 Verbeteren informatievoorziening gemeenten

Gemeenten hebben een belangrijke rol als het gaat om de terugkeer van gedetineerden in de samenleving. Zij moeten daarom altijd goed geïnformeerd zijn. Burgemeesters worden via de informatievoorziening Bestuurlijke Informatie Justitiabelen (BIJ-regeling) tijdig over de terugkeer van (ex-)gedetineerden geïnformeerd, met het oog op het handhaven van de openbare orde en veiligheid. Zij ontvangen daarom in het kader van de verbetermaatregelen Michael P. justitiële gegevens van onherroepelijk veroordeelden van ernstige gewelds- of zedenmisdrijven en van personen die zijn veroordeeld tot een tbs-maatregel met dwangverpleging of een verlengbare PIJ-maatregel.

De in tabel 7 genoemde verbetermaatregelen zijn, op de aan de Wet straffen en beschermen gerelateerde maatregel, geïmplementeerd. De genoemde grondslagen zijn opgenomen in de desbetreffende wet- en regelgeving. De digitalisering van het proces van de BIJ-regeling is afgerond en inmiddels zijn alle gemeenten aangesloten op de BIJ-regeling. De gevolgen van het verbeterplan BIJ, waarin het aantal momenten waarop een melding uitgaat wordt uitgebreid, voor de processen en systemen van DJI wordt op dit moment onderzocht. Vervolgens zal worden overgegaan tot de implementatie. Daarbij wordt ook rekening gehouden met de nieuwe momenten die volgen uit de Wet straffen en beschermen en de extra grondslag voor het verstrekken van gegevens over risicovolle (ex-)gedetineerden.

Verbeteren informatievoorziening gemeenten	Status
25. Grondslag Wjsg voor verstrekken en einddatum detentie van (ex-) gedetineerden ten behoeve van schuldhulpverlening/resocialisatie	✓
26. Grondslag wetsvoorstel straffen en beschermen voor verstrekken gegevens over risicovolle (ex-)gedetineerden	Juli 2021
27. Digitalisering proces BIJ-regeling	✓
28. Alle gemeenten sluiten aan op de BIJ-regeling	✓
29. Verbetering BIJ-regeling	Periodiek
30. Verplichting voor instelling forensische zorg om contact te onderhouden met gemeente	✓

Tabel 7. Status implementatie pijler Verbeteren informatievoorziening gemeenten

We zien daarnaast dat er aandacht is voor de verdere ontwikkeling van de BIJ-regeling waarbij specifieke knelpunten worden opgelost. Zo wordt periodiek gekeken of de lijst met delicten moet worden uitgebreid (bijvoorbeeld met terroristische misdrijven) en worden gesignaleerde knelpunten geadresseerd. Denk bijvoorbeeld aan hoe moet worden omgegaan met in eerste aanleg veroordeelden die in hoger beroep zijn gegaan en voor het hoger beroep vrij komen. Aangezien hun vonnis niet onherroepelijk is, vallen ze niet onder de BIJ-regeling.

De verplichting van de instelling voor forensische zorg om contact te onderhouden met gemeenten is neergelegd in het Bfz en wordt uitgewerkt in de inkoopcontracten met de instellingen. Uit onze eerdere quickscan is gebleken dat deze maatregel bekend is bij instellingen voor forensische zorg en zij hieraan (al langere tijd) uitvoering geven.

¹¹ De beleidsregel bevat een nadere uitwerking van de situaties waarin gebruik kan worden gemaakt van artikel 51c Wjsg bij uitwisseling van tenuitvoerleggingsgegevens.

3 Effecten

In dit hoofdstuk bespreken we de effecten (inclusief neveneffecten) van de verbetermaatregelen in de praktijk. We concentreren ons op de maatregelen in de pijlers 'beter zicht op risico's', 'risico's zwaarder mee laten wegen' en 'waarborgen verbeteren toekennen vrijheden'. Van deze maatregelen zijn de effecten het meest concreet zichtbaar en deze bespreken we in samenhang. De effecten van de overige drie pijlers zijn moeilijker vast te stellen, we besluiten het hoofdstuk met enkele opmerkingen over de effecten van deze pijlers.

3.1 Beter zicht op en meewegen van risico's en waarborgen verbeterd voor toekennen vrijheden

Over het algemeen stellen we vast dat de maatregelen een positief effect hebben op het zicht op risico's en het waarborgen daarvan bij de toekenning van vrijheden. De betrokken ketenpartners geven aan dat door de nieuwe werkprocessen er niet alleen beter zicht is op de risico's, maar dat de maatregelen ook het bewustzijn hebben vergroot. Dat effect wordt ook zichtbaar in het aantal uitplaatsingen dat lager is.

3.1.1 Nieuwe werkprocessen leiden tot beter zicht op risico's

De maatregelen hebben geleid tot een beter zicht op de risico's, meer bewuste afwegingen en betere waarborgen bij het toekennen van vrijheden. Zoals uit de evaluatie van Michael P. en ook in onze gesprekken terugkwam, was de indruk dat er in het verleden sprake was van een ruime interpretatie van deze artikelen¹² en landelijke afspraken. Een veel genoemd voorbeeld van een maatregel die de risico's beter in beeld brengt is **de verplichte risicotaxatie**. Ook de andere maatregelen dragen hieraan bij.

Er geldt ook dat alternatieven beter worden afgewogen. Ten aanzien van plaatsingen in het kader van artikel 15.5 wordt meermaals genoemd dat **de behandel mogelijkheden van de Penitentiair Psychiatrisch Centra (PPC's) de afgelopen jaren zijn uitgebreid**¹³, waardoor uitplaatsingen naar een FPA in het kader van deze titel minder noodzakelijk zijn. Ten aanzien van artikel 43.3 ligt een uitplaatsing naar een PPC minder voor de hand omdat in een PPC niet geoefend wordt met vrijheden, omdat een PPC binnen de setting van een PI is gevestigd.

Er lijkt ook sprake van **een grotere bewustwording**. Overigens is dat niet alleen toe te schrijven aan de maatregelen. De casus Michael P. heeft op zich al gezorgd voor meer aandacht voor de risico's van uitplaatsingen. De reacties in de politiek en media hebben ook bijgedragen aan deze bewustwording.

3.1.2 Werkproces voor doelgroep in cijfers¹⁴

Hoewel de maatregelen niet direct tot doel hadden om het aantal uitplaatsingen te verminderen, ligt het wel voor de hand dat daar een daling zou optreden. Het aanscherpen van regels en het uitgebreidere werkproces leidt logischerwijs tot lagere aantallen. In die zin is de ontwikkeling van het aantal uitplaatsingen een indicator voor het effect van de maatregelen. Er zijn alleen cijfers beschikbaar vanaf het moment dat het NIFP wordt gevraagd het IFZ-consult te houden. Dat betekent dat er geen zicht is op de ontwikkeling van het aantal aanvragen dat door de PI's wordt geïnitieerd.

¹² In het eerder genoemde rapport 'Het detentieverloop van Michael P. van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd wordt in de conclusie op bladzijde 7 verwezen naar de artikelen 15 lid 5 en 43 lid 3 Pbw en door DJI en de Nederlandse ggz gemaakte afspraken.

¹³ Het ministerie heeft recent een onderzoek aangekondigd naar de plaats van de PPC in de forensische zorg.

¹⁴ De cijfers in dit en het volgende onderdeel zijn gebaseerd op het 9^e monitoringsverslag aantallen uitplaatsingen FZ van DJI.

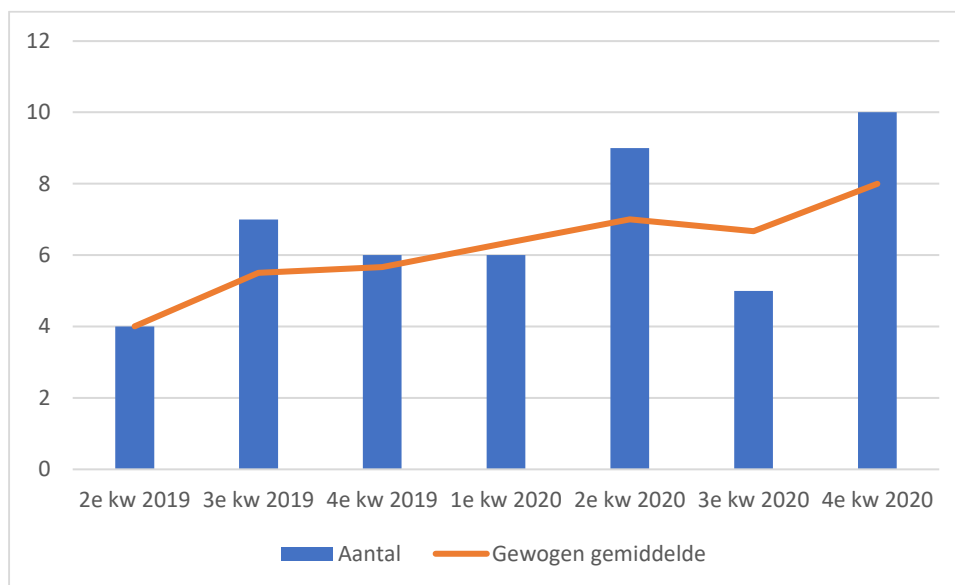
Het NIFP heeft vanaf eind maart 2019 tot eind 2020 73 aanvragen voor de doelgroep ontvangen, voor 61 unieke personen. In 12 gevallen is een aanvraag stopgezet en al dan niet in aangepaste vorm nogmaals ingediend. Eind 2020 waren er 38 indicatiestellingen afgegeven en was er nog een zaak in behandeling. Er zijn 34 aanvragen stopgezet. De laatste stopzettingen "zijn veelal ingegeven door de risicotaxatie en/of de delictanalyse dan wel het (aanstaande) IFZ-consult zelf".

Van de 38 indicatiestellingen zijn er eind 2020 inmiddels 29 plaatsingsverzoeken bij DIZ aangemeld. Daarvan zijn er 18 daadwerkelijk geplaatst, 2 zijn nog in behandeling en 9 afgewezen. De voornaamste reden voor afwijzing is dat de resterende detentieduur te kort is; dit is bij 4 verzoeken het geval. Bij een plaatsingsverzoek blijkt na afronding van het proces klinische zorg niet meer wenselijk.

Dat een gedetineerde niet wordt uitgeplaatst, betekent overigens niet dat deze in het geheel geen zorg ontvangt. In de gesprekken wordt aangegeven dat over het algemeen voor deze doelgroep dan zorg binnen de PI of in een PPC wordt geleverd, of in een later stadium in het kader van een voorwaardelijk deel van een vrijheidsstraf of de v.i. kan worden ingezet. We kunnen dit voor een klein deel van de doelgroep ook met cijfers onderbouwen. Voor de negen afgewezen plaatsingsverzoeken is er bij zeven sprake van een vervolgtitel en was er bij één zorg uiteindelijk niet wenselijk. Bij één plaatsingsverzoek is iemand zonder aansluitende zorg in vrijheid gesteld.

3.1.3 Totaal aantal uitplaatsingen

Uit de cijfers van DJI blijkt dat **het aantal uitplaatsingen is gedaald van rond de 100 in heel 2018 naar 30 uitplaatsingen in 2020**. Dit betreft alle 15.5- en 43.3-uitplaatsingen, dus ook voor gedetineerden die geen ernstig gewelds- of zedenmisdrijf hebben gepleegd. Specifiek voor de doelgroep 'ernstig geweld en zeden' bedraagt het aantal in 2020 12 uitplaatsingen die allemaal betrekking hadden op artikel 43.3.



Figuur 2. Totaal aantal 15.5- en 43.3-uitplaatsingen vanaf april 2019 per kwartaal (niet alleen ernstig geweld en zeden) en het gewogen gemiddeld (van drie kwartalen)

Opgemerkt moet worden dat de daling niet alleen wordt veroorzaakt door (het proces rondom) het zwaarder mee laten wegen van risico's. Ten gevolge van het incident en de resultaten van de onderzoeken, is er bij de meeste betrokkenen sprake van een grote terughoudendheid met betrekking tot het uitplaatsen. Sterker nog, een groot deel van de uitgeplaatste gedetineerden is in eerste instantie terug naar de PI gehaald. Vervolgens is er gewacht op de implementatie van de maatregelen. De cijfers laten een voorzichtige stijging zien in het totaal aantal uitplaatsingen. De

blauwe staven geven het totaal aantal uitplaatsingen in een kwartaal weer en de oranje lijn is het gewogen gemiddelde van deze aantallen.

Daarnaast is de periode vanaf maart 2020 niet geheel representatief vanwege de coronacrisis. Hoewel dat volgens de respondenten geen groot effect heeft gehad, heeft het mogelijk wel bijgedragen aan een lager aantal uitplaatsingen in het derde kwartaal van 2020. Bijvoorbeeld doordat externe partijen tijdelijk PI's niet in mochten waardoor delictanalyse en risicotaxaties niet tijdig konden worden uitgevoerd. In sommige gevallen heeft uitstel tot afstel geleid.

3.2 De werkprocessen zijn in de praktijk behoorlijk complex, intensief en kennen vaak een lange doorlooptijd

De maatregelen leiden er zoals gezegd toe dat het risicobewustzijn is toegenomen en risico's beter worden afgewogen. Er zit echter ook **een keerzijde aan de ingezette maatregelen en het bijbehorende werkproces**. In elk gesprek wordt de vrees uitgesproken dat er nu te weinig wordt uitgeplaatst doordat het proces te complex en zwaar is en te lang duurt. Dat er te weinig wordt uitgeplaatst, is een direct effect van processen die uiteindelijk niet succesvol worden afgerond en een indirect effect van dat het proces vanwege alle drempels niet eens meer wordt gestart ('ontmoediging'). De daling van het aantal uitplaatsingen is dusdanig hoog, dat de meeste gesprekspartners vermoeden dat ook 'geschikte' kandidaten toch niet worden uitgeplaatst.

De belangrijkste zorg bij het voorgaande punt is dat het doel van de uitplaatsingen, namelijk **een betere re-integratie van gedetineerden als hun straf is afgelopen, wordt beperkt**. Ook al wordt in de gesprekken aangegeven dat de personen die voorheen werden uitgeplaatst ook andere vormen van zorg ontvangen (in de PI of bijvoorbeeld in het kader van toezicht of de v.i.), hun re-integratie wordt mogelijk wel beperkt in mogelijkheden en duur. Juist de uitplaatsing biedt de mogelijkheid om een justitiabele stapsgewijs te laten oefenen met een stevige stok achter de deur (terug naar de PI), zonder dat daarvoor gerechtelijke procedures hoeven te worden gevoerd.

In het verlengde van het hiervoor genoemde probleem bestaat het risico dat als er uiteindelijk uitgeplaatst wordt, **deze uitplaatsing korter duurt** dan voorheen omdat de procedure (te) lang heeft geduurd. Dan is de periode van behandeling korter en komt een gedetineerde minder toe aan het oefenen van zijn proces van re-integratie.

Naast de zorgen over de re-integratie, bestaat er ook zorg over **de effecten van de maatregelen op de zittende populatie**. Doordat procedures langer duren en niet altijd leiden tot uitplaatsing, moeten de gedetineerden reële verwachtingen hebben van het proces en de uitkomst. Medewerkers van de PI proberen dat over te brengen en de gedetineerden gemotiveerd te houden, maar merken op dat dat soms niet mogelijk is.

In ieder van de volgende alinea's (3.2.1 tot en met 3.2.4) wordt een knelpunt beschreven; deze knelpunten kunnen elkaar versterken. Ieder knelpunt op zich is wellicht overkomelijk, maar als een combinatie van knelpunten optreedt, is het effect nog sterker. Het is goed om te vermelden dat een aantal van deze punten in de procedure voor de verbetermaatregelen ook al speelden, zoals de vragen omtrent informatie-uitwisseling. Daarnaast speelt in generieke zin ook mee dat er nog weinig ervaring is met het proces en dat voor uitplaatsingen die niet tot de doelgroep behoren een ander werkproces moet worden gevolgd.

3.2.1 *Complex proces: veel stappen, informatie en betrokken functionarissen in het proces noodzakelijk*

Een veelgehoord knelpunt is dat **het werkproces complex** is. Er zijn veel stappen, er zijn veel partijen betrokken, de stappen volgen elkaar in de tijd, en als het dossier niet compleet is, wordt uitplaatsing alsnog niet toegestaan of moet een deel van het proces opnieuw. Hierdoor is de kans op een succesvolle uitplaatsing klein en is de doorlooptijd van het gehele proces lang. Zie het kader in hoofdstuk 2 voor een nadere toelichting op het proces.

Het nieuwe werkproces is gebaseerd op het bestaande werkproces en is, op basis van de beleidsreactie, uitgebreid met diverse stappen. Het proces bestaat nu **uit 22 stappen**. Een medewerker van de PI initieert dit en er zijn vervolgens

binnen de PI al diverse functionarissen bij betrokken. En ook zijn er diverse andere onderdelen van DJI betrokken (NIFP en DIZ). Ook het OM, 3RO en uiteindelijk de forensische zorginstellingen spelen een rol. Zeker in het begin was het soms zoeken hoe de samenwerking zou moeten verlopen. Inmiddels is er, zoals eerder aangegeven, een werkproces waarin de werkwijze en taakverdeling is vastgelegd.

De stappen die moeten worden gezet zijn ook **grotendeels opeenvolgend**. Pas als een stap gereed is, kan een volgende stap worden gezet. En negatieve beslissing kan al leiden tot het stopzetten van het proces. Als er bijvoorbeeld een negatief advies van het OM volgt en dat na overleg niet verandert, kan dat betekenen dat de werkzaamheden die allemaal zijn uitgevoerd voor niets zijn. Daarnaast is het erg belangrijk dat alle benodigde informatie volledig is. Wanneer er informatie ontbreekt, zal de selectiefunctaris van DJI de uitplaatsing niet goedkeuren en dient het proces van uitplaatsing (deels) opnieuw te worden opgestart. Het kan vervolgens soms ook nog noodzakelijk zijn om bijvoorbeeld de risicotaxatie te actualiseren omdat deze ten behoeve van de indicatiestelling maximaal 6 maanden oud mag zijn.

Er lijkt bovendien sprake van **een overlap tussen de verschillende stappen**. De uitkomsten van de risicotaxatie en delictanalyse kunnen bijvoorbeeld gedeeltelijk overlappen met de uitkomsten van het advies van 3RO. En het NIFP constateert in een tussentijdse interne evaluatie van mei 2020 ten aanzien van het IFZ-consult dat deze meestal geen nieuwe bevindingen oplevert ten opzichte van de risicotaxatie en delictanalyse. Bij slechts een van de twintig zaken was er sprake van nieuwe inzichten. Die nieuwe inzichten hebben voor deze casus geleid tot een indicatiestelling voor een hoger beveiligingsniveau.

Ook in het kader van het verminderen van de administratieve lasten in de forensische zorg, een van de onderdelen waaraan de Taskforce Forensische Zorg aandacht besteedt, is het complexe en omvangrijke werkproces een punt van aandacht.

In het geval dat er na het doorlopen van de processtappen een besluit tot uitplaatsing volgt, kan de daadwerkelijke plaatsing vervolgens ook **nog even duren vanwege de wachtlijst bij de zorgaanbieder**. Er is overigens geen specifieke wachtlijst voor deze doelgroep; dit betreft de wachtlijst voor alle forensische zorg. Hierdoor loopt de doorlooptijd nog verder op. Het risico bestaat dat er na het doorlopen van het gehele proces de tijd voor behandeling eigenlijk te kort is en er alsnog niet wordt uitgeplaatst. Dit voorbeeld is door een van de respondenten genoemd en komt ook terug in paragraaf 3.1.3. De doorlooptijd van het hele proces neemt volgens de ketenpartners al gauw 5 tot 8 maanden in beslag.

Vanuit 3RO werd opgemerkt dat zij graag **eerder betrokken zijn bij het proces**. Ze zijn volgens het werkproces niet betrokken bij het initiëren van het proces en zouden dat graag wel zijn. Het initiatief tot uitplaatsing is in hun ogen nu te afhankelijk van de medewerkers van de PI. Ook zouden ze, vanwege de overlap met enkele voorgaande stappen, voor hun advies graag gebruik maken van de reeds verzamelde informatie.

Daarnaast geeft 3RO aan **geen actueel zicht te hebben op de status** van een uiteindelijke plaatsing. En aangezien zij wel worden geacht om bij plaatsing het toezicht te verzorgen, zouden ze graag beter op de hoogte gehouden willen worden van de status zodat zij tijdig kunnen anticiperen op de daadwerkelijke plaatsing.

3.2.2 De werkwijze lijkt grotendeels gericht op een papieren stroom en checklists

Het werkproces bestaat voor een deel uit individuele handelingen waarbij een partij informatie moet opleveren, **veelal in schriftelijke vorm**. Aan de hand van een checklist wordt, op meerdere momenten, gekeken of het dossier compleet is. Er is slechts op enkele momenten sprake van overleg en dat beperkt zich dan over het algemeen tot overleg binnen de PI of met 3RO.

Veel van de stappen betreffen een advies of onderzoek. Denk aan de risicotaxatie, delictanalyse, advies van het OM, reclasseringsadvies, indicatie van het NIFP, et cetera. Ten aanzien van de risicotaxatie en delictanalyse wordt nog opgemerkt dat deze in eerste instantie niet altijd hetzelfde format hadden; inmiddels zijn er standaardformats beschikbaar. Over het algemeen moet de casemanager van de PI op basis van deze stukken het proces verder vormgeven. Op zich allemaal noodzakelijk stappen, maar deze lijken wel voornamelijk op papier plaats te vinden. Het NIFP en DIZ controleren allebei of de benodigde stukken aanwezig en van voldoende kwaliteit zijn om het proces te vervolgen.

Verder valt ons op dat er **slechts beperkt met alle betrokken partijen tegelijk wordt overlegd**. Binnen de PI wordt dat wel vaak gedaan en ook 3RO wordt betrokken. Maar verder zijn er geen gezamenlijke (standaard)momenten van overleg waar ook het NIFP, het OM of DIZ aansluiten. Hierdoor wordt een negatief advies van het OM wellicht een breekpunt, terwijl dat niet zo hoeft te zijn. Er is namelijk overleg met het OM mogelijk en wellicht kan, bijvoorbeeld door het aanpassen van de voorwaarden, het OM alsnog instemmen met plaatsing. Niet elke PI is op de hoogte van deze mogelijkheid en deze is in ieder geval niet standaard voorzien.

Tot slot blijken er ook nog **vragen te leven over de informatie-uitwisseling tussen de verschillende partners**. Zo zou 3RO graag inzicht hebben in de risicotaxatie en delictanalyse terwijl de PI's terughoudend zijn in het delen van deze informatie. Gedurende dit onderzoek is een handreiking met betrekking tot de informatie-uitwisseling opgesteld. Het is nog niet vast te stellen in hoeverre deze bijdraagt aan het oplossen van dit probleem.

3.2.3 *Benodigde instrumenten (risicotaxatie en delictanalyse) zijn soms lastig in te zetten en deels (te) zwaar*

In de gesprekken komt naar voren dat de gekozen instrumenten, en dan met name de delictanalyse, als (te) zwaar worden gezien. Dit betreft zowel het doel als de benodigde tijdsinzet. Ook merken we in gesprekken dat het proces om ze in te zetten niet voor iedereen duidelijk is.

Respondenten geven aan dat de **delictanalyse, en in mindere mate de risicotaxatie, zware middelen zijn** en vragen zich af of deze geschikt zijn voor het beoogde doel, namelijk het inschatten van risico's ten behoeve van een uitplaatsing.

Eenzijds is de **vraag of het een efficiënte besteding van tijd en middelen is**. De delictanalyse vraagt een forse inzet van de persoon die deze afneemt (meer dan 20 uur). De risicoanalyse kost minder tijd, maar vraagt ook de nodige inzet, waarbij deze naar mening van enkele respondenten niet altijd aanvullende informatie oplevert ten opzichte van bijvoorbeeld het reclasseringsadvies. Sommige PI's adviseren eerst een risicoscreener uit te voeren op alle gedetineerden om te bepalen voor wie een risicotaxatie van meerwaarde is. Een PI merkt op dat er een algemene risicoscreener wordt ontwikkeld die wellicht ook bruikbaar is.

Anderzijds is het met name bij de **delictanalyse de vraag of deze wel geschikt is om antwoord te geven op de vraag of iemand mag worden uitgeplaatst**. De delictanalyse heeft als doel om inzicht te krijgen in de factoren die hebben bijgedragen aan het plegen van een delict waardoor mede richting gegeven kan worden aan de behandeling¹⁵. Binnen de forensische zorg is het een instrument om in te zetten aan het begin van een behandeling. In het vorig jaar gepubliceerde Kwaliteitskader Forensische Zorg¹⁶ heeft de delictanalyse in dat kader een prominente rol. Het gaat daar echter wel om een ander doel dan het beslissen over uitplaatsing; het betreft de behandeling zelf.

Een andere overweging die enkele respondenten meegeven is om de risicotaxatie en de delictanalyse **op een eerder moment in het gehele proces** in te regelen, bijvoorbeeld op het moment dat de gedetineerde in de PI forensische zorg gaat ontvangen. Op deze manier kan er met behulp van de informatie al tijdens de detentieperiode meer ingezet

¹⁵ De delictanalyse in de forensische zorg, Kwaliteit Forensische Zorg, augustus 2015.

¹⁶ Kwaliteitskader forensische zorg, Kwaliteit Forensische Zorg, mei 2020.

worden op behandeling. Een PI geeft dan ook aan de delictanalyse eerder in te zetten, om richting te geven aan de behandeling binnen de PPC.

Het blijkt **lastig om de risicotaxatie en de delictanalyse in te zetten**. Mogelijk komt dit omdat de huidige werkwijze als een tijdelijke werkwijze wordt gezien (zie hoofdstuk 2). De PI's kunnen als tijdelijke oplossing de expertise voor het afnemen van de risicotaxatie en delictanalyse inkopen bij gecontracteerde zorgaanbieders. Instellingen geven echter aan dat zij hier (vrijwel) geen aanvragen voor ontvangen. Deze mogelijkheid blijkt niet bij iedere PI bekend. Een PI geeft tevens aan dat er voorheen toestemming moest worden gevraagd om de risicotaxatie en delictanalyse te laten uitvoeren, wat niet altijd werd gegeven.

Ten aanzien van de uiteindelijke oplossing, het laten uitvoeren door eigen medewerkers, zien de meeste PI's nog enkele problemen. Inmiddels zijn de meeste inrichtingspsychologen opgeleid om de risicotaxatie af te nemen. In de PI spelen echter capaciteitsproblemen met betrekking tot psychologen, waardoor de uitvoering van deze extra taak alsnog niet altijd mogelijk blijkt.

Er blijken bij sommige psychologen ook bezwaren te bestaan met betrekking tot de uitvoering van beide instrumenten. Zo geven sommige PI's aan dat psychologen het niet wenselijk achten hen de risicotaxatie en de delictanalyse te laten afnemen, omdat dit de vertrouwensband met de gedetineerde zou schaden. Dit is niet zoals DJI de rol van psychologen beoogt en daarom is een werkwijze en handreiking voor inrichtingspsychologen opgesteld¹⁷. Daarin staat beschreven hoe zij risicomangement, inclusief het afnemen van de instrumenten, kunnen vormgeven.

3.2.4 *Risicobewust of risicomijdend?*

Bovengenoemde knelpunten moeten worden gezien in een stelsel waar sprake is van een toegenomen bewustzijn van risico's. Dit bewustzijn heeft ook z'n keerzijde, want een deel van de respondenten is van mening dat er nu eerder sprake is van risicomijdend gedrag. Veel van de respondenten geven aan dat ze zelfs bij een klein beetje twijfel nu kiezen om het proces niet te starten. Het is de vraag of dat volledig een gewenst effect is of deels ook een ongewenst effect.

3.3 **Overige bevindingen**

We hebben ons geconcentreerd op het werkproces rondom de uitplaatsingen. Uit de gesprekken bleek dat daar de meeste knelpunten zaten. Toch zijn er ook nog enkele andere bevindingen die we willen beschrijven.

3.3.1 *Nog (te) weinig zicht op proces na plaatsing vanwege lage aantallen, wel ervaringen van voor Michael P.*

Op dit moment zijn vanwege de lage aantallen nog geen effecten vast te stellen van de nieuwe werkwijze als iemand daadwerkelijk is uitgeplaatst¹⁸. DJI is op dit moment een vernieuwd werkproces aan het uitwerken; daarbij worden de ervaringen die zijn opgedaan meegenomen. Op basis van ervaringen uit het verleden kunnen we wel enkele potentiële knelpunten benoemen.

Als iemand uitgeplaatst is, zijn er drie partijen bij betrokken: de PI, 3RO en een forensische zorginstelling. De rol van 3RO bij andere strafrechtelijke titels dan tbs (met voorwaarden of dwang) is volgens 3RO niet altijd goed bekend. Het is van belang om goed af te stemmen wie welke verantwoordelijkheden heeft om te voorkomen dat wordt gedacht dat een

¹⁷ Handreiking risicomangement door Psychologen in het Gevangeniswezen (regulier) en Handreiking risicomangement door Psychologen GWVB en NIFP, DJI (2021).

¹⁸ In de interviews die we in het kader van ons onderzoek hebben gevoerd, hebben we nauwelijks (direct) inzicht gekregen in de ervaringen met het proces na uitplaatsing. Het is daarom niet mogelijk op dit punt bevindingen te melden.

van de andere partijen zich daar wel verantwoordelijk voor acht. In een aantal PI's zijn pilots bezig om de samenwerking met 3RO te verbeteren. Over het algemeen is men tevreden over deze samenwerking, maar vanwege de lage aantallen uitplaatsingen is het niet mogelijk om te reflecteren op de werkwijze met betrekking tot uitplaatsen.

Verder gaven de PI's aan dat ze voor de casus Michael P. niet altijd werden geïnformeerd over nieuwe vrijheden die een gedetineerde ontving binnen een forensische zorginstelling. Hier speelt ook de discussie over informatie-uitwisseling weer een rol.

3.3.2 *Effecten aanpak weigerende observandi*

In het voorgaande hoofdstuk hebben we vastgesteld dat de maatregelen ten aanzien van de aanpak van weigerende observandi zijn geïmplementeerd en ook is geëvalueerd door het WODC¹⁹. Naar aanleiding van de evaluatie is besloten de werkwijze voort te zetten.

Het duiden van de effecten daarvan is lastiger omdat er meerdere maatregelen zijn genomen om de weigerende observandi problematiek op te lossen. In het jaarverslag van de Adviescommissie Gegevensverstrekking Weigerende Observandi²⁰ staat het volgende: *“Wel is de indruk ontstaan dat alle maatregelen er samen voor hebben gezorgd dat mogelijk vaker een tbs-maatregel wordt opgelegd, ondanks dat gerechtelijk deskundigen niet tot de gedragsdeskundige vaststelling komen dat de verdachte tijdens het ten laste gelegde feit leed aan een psychische stoornis”*.

Voor de Adviescommissie gegevensverstrekking weigerende observandi is een effect ook lastig hard te maken. Deze zou jaarlijks slechts een klein aantal adviezen moeten geven en er valt dus geen groot effect te verwachten. Of het instellen van de commissie ertoe heeft geleid dat verdachten eerder meewerkten aan onderzoeken en/of eerder gegevens beschikbaar hebben gesteld, is op dit moment niet te zeggen. Uit het jaarverslag (zie vorige alinea) blijkt dat deze maatregel, die als ultimum remedium is bedoeld, in 2020 niet nodig is geweest. De redenen die de commissie hiervoor in hun jaarverslag geven:

- a. De informatie die door de weigerafdeling van het PBC wordt verzameld, is, samen met de eventuele resultaten van eerder gedragsdeskundig onderzoek, voor het OM voldoende;
- b. Een andere sanctie dan de tbs-maatregel werd passender gevonden;
- c. Er waren onvoldoende aanwijzingen dat de verdachte eerder in behandeling was geweest.

3.3.3 *Verbetering informatievoorziening gemeenten moeilijk vast te stellen*

In het voorgaande hoofdstuk is gebleken dat de informatievoorziening voor gemeenten op verschillende manieren is verbeterd. De grondslagen voor gegevensuitwisseling zijn opgenomen in wet- en regelgeving, alle gemeenten zijn aangesloten op de BIJ-regeling en de BIJ-regeling is gedigitaliseerd en verbeterd. Het is per gemeente verschillend hoe een BIJ-melding wordt opgepakt.

Forensische instellingen weten dat zij verplicht zijn contact te onderhouden met de gemeente en de twee FPA's die wij hebben gesproken doen dat ook. Per instelling verschilt het hoe zij de contacten met gemeenten vormgeven.

3.3.4 *Wegnemen belemmeringen informatie-uitwisseling*

Zoals in paragraaf 2.6 is aangegeven, is een aantal grondslagen wettelijk geregeld. Voor het wegnemen van belemmeringen bij informatie-uitwisseling tussen ketenpartners geldt dat er, ondanks de wettelijke grondslagen, sterke behoefte blijft bestaan aan duidelijkheid over welke informatie wel en niet gedeeld mag worden. Omdat het complexe materie betreft, is in aanvulling daarop de afgelopen periode een handreiking ontwikkeld en getest door meerdere

¹⁹ Eindevaluatie Unit 3 Pieter Baan Centrum, WODC, 2019.

²⁰ Jaarverslag 2020, Adviescommissie Gegevensverstrekking Weigerende Observandi, december 2020.

ketenpartners. Deze handreiking wordt vanaf juni 2021 breder beschikbaar. Daarom is het nog niet mogelijk te onderzoeken in hoeverre de belemmeringen zijn weggenomen.

Er is bij alle betrokkenen een duidelijke behoefte aan een dergelijk document. Voor met name BIG-geregistreerde professionals geldt dat zij nu soms tegen de beperkingen van hun beroepsgeheim aanlopen. Verondersteld wordt dat een onderbouwd advies over een uitplaatsing of het toekennen van nieuwe vrijheden voldoende zijn en dat daarvoor alle details niet noodzakelijk zijn. De handreiking moet duidelijk maken welke ketenpartners wanneer welke informatie mogen uitwisselen met andere specifieke ketenpartners ten behoeve van het in kaart brengen van risico's en de waarborgen voor het toekennen van vrijheden.

4 Conclusies en aanbevelingen

In dit afsluitende hoofdstuk beschrijven we de conclusies en geven we aanbevelingen voor verdere verbeteringen van het werkproces.

4.1 Maatregelen zijn geïmplementeerd; risico's krijgen meer aandacht; de uitvoering ervaart ook de neveneffecten

Op hoofdlijnen kan geconcludeerd worden dat **de meeste maatregelen zijn geïmplementeerd**, op een enkele afrondende activiteit na. Maatregelen die nog niet volledig zijn geïmplementeerd, hebben met name betrekking op het vastleggen van enkele punten in regelgeving; dit gebeurt binnen afzienbare termijn en heeft nauwelijks gevolgen voor de bestaande uitvoeringspraktijk. De handreiking met betrekking tot gegevensuitwisseling in de forensische zorg is klaar, maar wordt pas in juni landelijk uitgerold.

Met betrekking tot de effecten van de maatregelen zien we dat er meer **zicht is op risico's, dat risico's zwaarder worden meegewogen en dat de waarborgen voor het toekennen van vrijheden zijn verbeterd**. Door het toevoegen van een aantal stappen aan het werkproces is beter zicht op risico's. In het werkproces is ook meer aandacht voor het meewegen van de risico's. En er zijn ook meerdere momenten van controle waardoor de waarborgen ook zijn verbeterd. Het zijn niet alleen de maatregelen op zich die effect sorteren, ook door de impact van het incident zelf en de aandacht van media en politiek is er sprake van een grotere bewustwording bij alle betrokkenen.

De maatregelen hebben het beoogde effect, maar hebben ook een keerzijde. Het invoeren van de maatregelen heeft ertoe geleid dat **het totaal aantal uitplaatsingen** (dus ook uitplaatsingen van gedetineerden die niet tot de doelgroep behoren) op **grond van artikel 15.5. en artikel 43.3 Pbw met 70% is gedaald**. Dit kan een gewenst effect zijn. In het verleden (voor de casus Michael P.) is gekozen voor een ruimere interpretatie van de wetgeving en afspraken. De afspraken zijn zoals gezegd uitgebreider en worden nu strak uitgevoerd. De betrokken partijen vermoeden echter ook dat er sprake is van een ongewenst effect: gedetineerden die later, en in sommige gevallen helemaal niet, worden uitgeplaatst terwijl ze daar wel voor in aanmerking zouden kunnen komen.

Dit vermoeden is niet alleen gebaseerd op een onderbuikgevoel. We hebben in een onderzoek een aantal knelpunten in (de uitvoering van) het nieuwe werkproces gesignaleerd, die tot gevolg kunnen hebben dat personen niet of later worden uitgeplaatst:

- a. De **werkprocessen zijn in de praktijk behoorlijk complex, intensief** en kennen hierdoor vaak een **lange doorlooptijd**. Het proces van uitplaatsen, dat is aangepast op basis van de beleidsreactie, kent veel verplichte, vaak opeenvolgende stappen en hier zijn veel partijen bij betrokken. Dat leidt ook tot meer administratieve lasten. De doorlooptijd neemt volgens ketenpartners al snel 5 tot 8 maanden in beslag maar duurt vaak ook langer, waardoor de tijd die overblijft voor behandeling afneemt;
- b. Het **werkproces bestaat grotendeels uit het uitwisselen van informatie op papier**. Vooral binnen de PI en met 3RO wordt er overlegd, maar er is geen ketenbreed overleg waar alle betrokken partijen (OM, NIFP, DIZ) hun input inbrengen en afstemmen en eventuele verschillen in inzicht bespreken;
- c. De **instrumenten, met name de delictanalyse, worden door veel betrokkenen gezien als (te) zwaar** in het kader van de uitplaatsing van de doelgroep. Ook over het moment van inzet van de delictanalyse leven vragen;
- d. Tot slot zien we dat er sprake is **van enig risicomijdend gedrag**, waardoor bij twijfel een uitplaatsing niet doorgaat.

Voor de groep die vanwege de knelpunten in de uitvoering niet of later wordt uitgeplaatst kan dat **gevolgen hebben voor de re-integratie**. Over het algemeen zijn er wel andere mogelijkheden om de re-integratie voor te bereiden, zoals zorg in detentie, reclasseringstoezicht of de v.i.. Maar er kan wel gedurende een kortere periode worden geoefend, de mogelijkheden om met vrijheden te oefenen zijn minder en de stok achter de deur is bij deze mogelijkheden minder

sterk. Als bij de zorg in de PI hiermee geen rekening wordt gehouden, er geen intensiever reclasseringstoezicht gedurende de aansluitende toezichtsperiode of v.i. volgt, kan dit gevolgen hebben voor (het effect van) de re-integratie.

4.2 Diverse aanbevelingen om neveneffecten te beperken

Om de ongewenste neveneffecten te beperken, hebben we een aantal aanbevelingen. Deze zijn gebaseerd op de gesprekken en een verbeterbijeenkomst die we hebben georganiseerd.

4.2.1 Verbeteringen in het werkproces

De eerste aanbeveling is om vroegtijdig in het werkproces in ieder geval **één moment van ketenbreed overleg in te plannen**, in het bijzonder bij complexe casussen. Door vroegtijdig in overleg te treden, kunnen partijen hun rol in het proces vooraf beter op elkaar afstemmen en informatie uitwisselen. Denk bijvoorbeeld aan het direct meenemen van specifieke aandachtspunten van het OM bij het reclasseringstoezicht of de zorgindicatie (in plaats van na het verkrijgen van de reactie van het OM). En een deel van de problematiek met betrekking tot de informatie-uitwisseling kan daarmee wellicht ook worden opgelost. Daarnaast wordt het werkproces hierdoor efficiënter omdat de eventuele overlap kan worden besproken en informatie kan worden gedeeld.

In het verlengde van de eerste aanbeveling, bevelen we aan om, waar mogelijk, minder volgtijdelijk en meer parallel te werken. Daar waar er in wet- of regelgeving eisen zijn gesteld aan de volgorde, moet worden overwogen om meer ruimte te geven. Ook dat kan de doorlooptijd verkorten.

De derde aanbeveling is om op **meer gestructureerde wijze gebruik te maken van reeds beschikbare informatie** die er over de gedetineerde aanwezig is bij verschillende partners. Denk bijvoorbeeld aan het forensisch cv of een soortgelijke werkwijze. Daarin wordt alle relevante informatie bewaard en deze kan eenvoudig gedeeld worden (waarbij ook nog kan worden aangegeven welke informatie gedeeld mag worden). Een dergelijke systematiek kan ervoor zorgen dat informatie eerder wordt gedeeld en gebruikt kan worden. Dat is niet alleen efficiënter, maar draagt ook bij aan een betere risico-inschatting.

Ten vierde bevelen we, gezien de lage aantallen, aan **om taken voor de doelgroep zoveel mogelijk bij enkele specifieke medewerkers** te beleggen zodat deze enige routine kunnen ontwikkelen en niet steeds een andere medewerker het wiel hoeft uit te vinden. Vanuit een PI die deze taken heeft belegd bij specifieke casemanagers zijn hier positieve ervaringen mee. Het samenbrengen van de medewerkers in intervisiesessies kan wellicht ook bijdragen aan het delen van kennis en ervaring. Dat kan op functieniveau, maar wellicht ook ketenbreed op regionaal niveau.

Een vijfde aanbeveling is om voor de doelgroep meer gebruik te maken van **de inzichten van reclassering bij het starten van het proces tot uitplaatsing**. Volgens enkele betrokkenen is het voornemen tot uitplaatsing nu te veel afhankelijk van een psycholoog of casemanager van de PI. 3RO kan eerder een rol spelen voor deze groep en de noodzaak voor een uitplaatsing ook (eerder) signaleren. Dit past in de ontwikkeling waarbij 3RO steeds actiever is in de PI's. Bijkomend voordeel is dat ook kan worden bekeken hoe het detentietraject het beste kan worden vormgegeven als om welke reden dan ook niet tot uitplaatsing wordt besloten. Het perspectief van 3RO, met bijzondere aandacht voor hun rol bij de re-integratie, kan dan beter worden meegenomen, bijvoorbeeld door eerder te starten met zorg in detentie of in de PI al een traject te starten. Zo kan worden voorkomen dat het niet uitplaatsen gevolgen heeft voor het re-integratietraject.

Tot slot bevelen we aan te **werken met standaardtermijnen** zodat voor iedereen duidelijk is wanneer inbreng wordt verwacht, maar ook wanneer gestart moet worden. Op deze manier wordt voorkomen dat uitplaatsing vanwege een te lang proces niet doorgaat of korter is dan gewenst.

Los van deze grotere aanpassingen bevelen we nog enkele kleinere aanpassingen aan:

- a. Laat het NIFP besluiten welke expertise (psychiater, gz-psycholoog of een coördinator IFZ) ingezet moet worden bij het IFZ-consult zodat zij hun expertise zo efficiënt mogelijk in kunnen zetten;
- b. Overweeg om, gezien de soms langere doorlooptijden, minder strenge eisen te stellen aan de actualiteit van de ingezette instrumenten;
- c. Kijk in hoeverre het mogelijk is om de status van een uiteindelijke uitplaatsing ketenbreed te delen zodat voor alle partijen helder is op welke termijn inzet van hen noodzakelijk is.

4.2.2 Heroverweeg gebruik (verkorte) delictanalyse

Zoals in de conclusies staat vermeld, leven er vragen over de meerwaarde van de delictanalyse in het uitplaatsingsproces. En er wordt afgevraagd of het proces van uitplaatsing het juiste moment is om die uit te voeren. De delictanalyse is van origine bedoeld om in te zetten in het kader van (de start van) de behandeling en wordt als zodanig ook specifiek benoemd in het Kwaliteitskader forensische zorg.

Wij adviseren het gebruik en de rol van die methodiek in het uitplaatsingsproces te heroverwegen. Laat onderzoekers met expertise op het gebied van risico-inschatting aan de hand van dossieronderzoek vaststellen in hoeverre de delictanalyse een bijdrage levert aan het beter inschatten van de risico's en of de delictanalyse daadwerkelijk bijdraagt aan het besluit om wel of niet uit te plaatsen. Vraag de onderzoekers ook om concreet te adviseren over de inzet van de verkorte delictanalyse en te onderzoeken of het instrument op een ander moment wellicht meer meerwaarde heeft. Dat zou zowel bij de start van de behandeling in de PPC kunnen zijn of bij de start van de uitplaatsing bij de FPA.

4.2.3 Aanbevelingen voor nader onderzoek met betrekking tot informatie-uitwisseling

Onderzoek een jaar na de landelijke uitrol de effecten van de handreiking gegevensuitwisseling. Dit onderdeel hebben we niet onderzocht omdat de handreiking pas recent is verspreid aan een beperkte groep en nog wordt aangepast op basis van de ervaringen van deze partijen.

4.2.4 Aanbevelingen voor nader onderzoek met betrekking verloop uitplaatsing

Onderzoek aan de hand van recente casussen het verloop van de uitplaatsing. In dit onderzoek hebben we onvoldoende informatie verzameld over het verloop van de uitplaatsing. Door gericht recente casussen te volgen, een methode die in dit onderzoek niet was voorzien, kan een eerste beeld geschetst worden van de aard en het verloop van deze casussen. Betrek daarbij ook casussen waarbij het traject van uitplaatsing wel is gestart maar is stopgezet (bijvoorbeeld op grond van risicotaxatie of na negatief advies OM) en relevante casussen waar uitplaatsing, om welke reden dan ook, niet is overwogen. Op deze wijze kan ook een beeld worden gevormd over het effect op de maatschappelijke veiligheid.

Overwogen kan worden om de uitkomsten te vergelijken met een aantal uitplaatsingen van voor de casus Michael P. Zo kan ook het effect van de maatregelen op de daadwerkelijke uitplaatsingen in kaart worden gebracht; daar is het nu te vroeg voor.