

Vergaderjaar 2007–2008

31 110

Justitieel Verslavingsbeleid

Nr. 4

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juni 2008

Inleiding

In de brief van de Minister van Justitie, de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en mij over het Justitieel Verslavingsbeleid (Kamerstukken II 2006/07, 31 110, nr. 1) is aangekondigd dat zal worden bezien welke concrete verbeteringen kunnen worden aangebracht in de ISD-aanpak. In diezelfde brief is een onderzoek van de Inspectie voor de Sanctietoepassing naar de uitvoeringspraktijk van de ISD aangekondigd. Onlangs is het inspectierapport – dat als bijlage bij deze brief is gevoegd – aan mij aangeboden.¹ Mede in reactie op dat rapport bevat deze brief de concrete maatregelen ter verbetering van de ISD-aanpak.

De ISD-maatregel

Op 1 oktober 2004 is de wettelijke maatregel tot plaatsing in een Inrichting voor Stelselmatige Daders (ISD-maatregel) in werking getreden. De ISD-maatregel maakt het mogelijk zeer actieve meerderjarige veelplegers voor maximaal twee jaar te plaatsen in een inrichting voor Stelselmatige Daders. Bijlage 1 bij deze brief bevat een beschrijving van de tenuitvoerlegging.

De ISD-maatregel heeft een dubbele doelstelling. Enerzijds vergroot hij de maatschappelijke veiligheid direct doordat notoire criminelen langere tijd hun criminele activiteiten niet kunnen uitvoeren. Anderzijds biedt de maatregel de gelegenheid een intensief, op recidivebeperking gericht, programma met de veelpleger te doorlopen. De bijdrage aan deze beide doelen geeft de ISD-maatregel een grote meerwaarde.

Doelgroep van de maatregel

Al snel na invoering bleek de toepassing van de maatregel zich toe te spitsen op een doelgroep met een ander profiel dan tevoren werd aangenomen. In plaats van de verwachte calculerende veelpleger die uit is op snel economisch gewin en voor twee jaar intramuraal zou verblijven

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

(basisregime), bleek de instroom vooral te bestaan uit personen met een comorbide problematiek.

Vaak is sprake van verslaving én een psychische stoornis, niet zelden ook nog in combinatie met een verstandelijke handicap. Deze groep personen staat ook wel bekend als de «zorgwekkende zorgmijders», een groep die de reguliere hulpverlening vóór de ISD-maatregel niet (meer) kon bereiken. De maatregel bleek een bruikbaar instrument om juist deze groep wel te bereiken. Met name dit gegeven heeft mij ertoe gebracht, vooruitlopend op de wetsevaluatie ISD een onderzoek te starten naar de wijze waarop de ISD-maatregel wordt uitgevoerd. Het onderzoek had mede tot doel te bezien hoe werkzame bestanddelen van de SOV¹ geïntegreerd kunnen worden in de uitvoering van de ISD-maatregel en welke andere verbeteringen er verder toe kunnen bijdragen dat de ISD de «zorgwekkende zorgmijders» helpt. Daarnaast heb ik de Inspectie voor de Sanctietoepassing gevraagd een onderzoek «in het veld» uit te voeren en op basis daarvan aanbevelingen te doen.

Resultaten van eigen onderzoek en van de ISt

Naast bovengenoemde redenen waren de constatering dat de voor ISD gereserveerde celcapaciteit niet volledig werd benut en een aantal door de RSJ gesignaleerde knelpunten aanleiding voor het onderzoek. Om de oorzaken daarvan te achterhalen is in eerste instantie gesproken met OM, ZM, gemeenten en reclasseringsorganisaties in de arrondissementen waar de instroom achterbleef. Ook zijn er gesprekken gevoerd met de directeuren en medewerkers van de lokaties waar de ISD-maatregel ten uitvoer wordt gelegd.

De aanvankelijk relatief lage instroom bleek voornamelijk te wijten aan aanloopproblemen tijdens de implementatie van de ISD-maatregel en vooral aan een (op zichzelf zeer wenselijke) toename van het aantal drangtrajecten naar zorg als gevolg van het «dreigen» met het opleggen van de ISD-maatregel. Dat betekent dat geen aparte aanpassingen nodig zijn om de instroom te vergroten.

Aanpassingen zijn wel nodig om de ISD-maatregel voor de bovengenoemde complexe doelgroep substantieel te laten bijdragen aan het terugdringen van recidive. Uit het eigen onderzoek komen de volgende aanbevelingen naar voren:

- een betere diagnose van de problematiek van ISD'ers;
- een meer motiverende omgeving met extra zorg door kwalitatief goed toegerust personeel, opdat de ISD'er meewerkt aan (gedrags)interventies en/of wordt voorbereid op zorg/(beschermde) wonen buiten de ISD-inrichting;
- een beter op de zorgbehoefte van ISD'ers afgestemd aanbod van zorginstellingen;
- een betere afstemming met ketenpartners.

Het onderzoek van de ISt sluit daar goed bij aan. De inspectie doet onder andere aanbevelingen ten aanzien van:

- de totstandkoming van en inhoudelijke eisen aan het verblijfsplan;
- de plaatsingsproblemen bij zorginstellingen;
- de samenwerking met de gemeenten;
- uitbreiding van de mogelijkheid tot een geleidelijke overgang naar de extramurale fase.

¹ Strafrechtelijke Opvang Verslaafden.

Concrete verbeteringen ISD-aanpak

Om uitvoering te geven aan bovenstaande aanbevelingen tref ik maatregelen langs onderstaande lijnen:

1. Verbeterde diagnostiek en verblijfsplan

Het plan is om standaard een trajectconsult uit te laten voeren door het NIFP, voorafgaand aan de strafvordering door het Openbaar Ministerie. Dit heeft tot doel de aanwezigheid van psychiatrische stoornissen en/of detentieongeschiktheid vast te stellen. In de inmiddels gestarte pilots Indicatiestelling Forensische Zorg laat ik onderzoeken of, en zo ja hoe, verdiepingsdiagnostiek bij ISD'ers uitgevoerd kan worden. Uitgangspunt is dat als verdiepingsdiagnostiek gewenst is, dit binnen twee maanden na oplegging van de maatregel uitgevoerd moet zijn. Deze extra activiteit vraagt meer inspanningen (en dus tijd) om tot een adequaat verblijfsplan te komen. Om die reden dient voor het opstellen van een verblijfsplan meer tijd beschikbaar te zijn dan nu wettelijk is vastgelegd. Hoeveel extra tijd exact nodig is, zal ik vaststellen aan de hand van de wetsevaluatie ISD (gereed eind 2008). Daarnaast komt er een uniform format waaraan een verblijfsplan dient te voldoen.

2. Kwalitatief goed toegerust personeel en uitbreiding dagprogramma

Personeel in een ISD-inrichting dient minimaal op MBO-niveau te functioneren als het gaat om het begeleiden en motiveren van de complexe doelgroep en, indien geïndiceerd, door te leiden naar een zorgtraject. De druk op het dagprogramma van ISD'ers die deelnemen aan een traject is groot. Dit jaar nog zie ik de mogelijkheden van een verlengd dagprogramma voor deze groep ISD'ers. Veranderingen in het dagprogramma moeten overigens wel passen bij de keuzes in het kader van het programma Modernisering Gevangeniswezen. Met de ISt ben ik van mening dat het bij elkaar plaatsen van ISD'ers van belang is voor het realiseren van een veilig en motiverend klimaat. Dit is echter, bijvoorbeeld vanwege de benodigde groepsgrootte, niet altijd mogelijk. Vandaar dat op sommige locaties een zekere vermenging met andere gedetineerden onvermijdelijk is. Ik zal mij echter inspannen rekening te houden met het type gedetineerden dat met ISD'ers op één afdeling wordt geplaatst. Dit kunnen bijvoorbeeld gedetineerden zijn die gedragsinterventies krijgen aangeboden, of worden doorgeleid naar de zorg.

3. Doorstroom naar zorginstellingen

Vanwege het grote belang dat een justitiabele met een indicatie voor een psychiatrische behandeling (bijvoorbeeld gericht op verslavingsproblematiek), ook daadwerkelijk toegeleid wordt naar klinische of ambulante forensische zorg, koop ik deze forensische zorg momenteel in. De zorgaanbieders waarmee het ministerie van Justitie een contract heeft afgesloten registreren voor hun cliënten welke strafrechtelijke titel de grond vormt voor de bekostiging, het type zorg en de doorlooptijden. Deze gegevens verschaffen mij beter inzicht in de bestaande behoefte aan zorgcapaciteit waardoor ik voor 2009 en de jaren daarna meer vraaggericht kan inkopen.

4. Onderzoek zorgprogramma's

Ik heb geconstateerd dat een deel van de populatie van de ISD'ers niet in aanmerking komt voor reguliere gedragsinterventies, aangezien bij veel ISD'ers sprake is van een verstandelijke beperking of psychiatrische

stoornis. Daarom laat ik een onderzoek uitvoeren naar effectieve geïntegreerde programma's (zorg en gedragsverandering) voor dat deel van de ISD-doelgroep waarvoor de reguliere gedragsinterventies te hoog gegrepen zijn. De resultaten hiervan neem ik mee in de inkoop van ambulante forensische zorg.

5. Gemeenten tijdig betrekken bij uitvoering extramurale fase

Gedurende de gehele periode van de maatregel, dus inclusief de extramurale fase, blijft de directeur van de penitentiaire inrichting verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging. De feitelijke uitvoering van de extramurale fase vindt echter plaats door de gemeente.

Om de gemeenten zo goed mogelijk in staat te stellen de extramurale fase vorm te geven zullen zij tijdig bij de reïntegratieplannen van ISD'ers worden betrokken en zal DJI meer gebruik gaan maken van ketenbrede overlegvormen (bijvoorbeeld in Veiligheidshuizen). Binnen deze overlegvormen zullen afspraken gemaakt worden over de reïntegratie van ISD'ers.

6. Halfopen fase

Uit mijn onderzoek is gebleken dat een geleidelijke overgang van detentie naar de extramurale fase van groot belang is. Een geleidelijke overgang biedt immers mogelijkheden de ISD'er stapsgewijs te leren omgaan met vrijheden en verantwoordelijkheden en de consequenties van (verkeerd) gedrag. Er zijn geen wettelijke belemmeringen om ISD'ers in een halfopen fase te plaatsen. Een aantal ISD-inrichtingen doet dit ook al. Ik zal ervoor zorgdragen dat elke ISD-locatie de mogelijkheid kan bieden tot een geleidelijke overgang naar de extramurale fase. Daarnaast zullen in overleg met DJI afspraken worden gemaakt over de verantwoordelijkheid voor een ISD'er bij een externe plaatsing in een regime met bijzondere zorg. Een plaatsing op een zorglocatie mag immers niet als risico met zich dragen dat ze een reïntegratietraject bemoeilijkt.

Uitbreiding van de doelgroep

In aanvulling op de maatregelen die voortvloeien uit de aanbevelingen van beide onderzoeken, zijn ook aanpassingen mogelijk ten aanzien van de doelgroep.

Illegalen

In mijn brief Openbare Ordebeleid van 13 augustus 2007 (Kamerstukken II 2006/07, 19 637, nr. 1168) gaf ik aan dat voor vreemdelingen die nog niet of moeilijk uitzetbaar zijn gebleken, een langere detentie in plaats van kortere vrijheidsstraffen meer tijd zou kunnen bieden voor het bewerkstelligen van een uitzetting. De introductie van de mogelijkheid om voor deze groep de ISD-maatregel toegankelijk te maken, achtte ik ongewenst omdat reïntegratie in Nederland niet mogelijk is. Zoekend naar oplossingen voor de overlast van illegale veelplegers heb ik gekeken naar de mogelijkheden om de ISD toe te passen zonder reïntegratie in de Nederlandse samenleving.

Naar aanleiding van deze verkenning ben ik voornemens de ISD-maatregel, zij het in een aangepaste vorm, ook voor deze doelgroep te doen vorderen. Omdat de maatregel voor deze categorie niet ziet op reïntegratie in de Nederlandse samenleving wil ik daaraan de voorwaarde verbinden dat de maatregel in zijn geheel intramuraal ten uitvoer wordt gelegd. Evenals bij de overige ISD'ers worden ook aan de illegale vreem-

delingen de noodzakelijke zorg en relevante gedragsinterventies aangeboden. Ik verwacht de volgende effecten van deze wijziging:

- De voorzienbare langdurige detentie kan ertoe leiden dat illegalen alsnog meewerken aan terugkeer.
- Indien uitzetting onmogelijk blijft, zullen criminele illegalen langdurig uit de maatschappelijke roulatie genomen worden. Hierdoor zal de overlast afnemen.

In de komende periode zal ik, in samenspraak met de ketenpartners, deze mogelijkheid nader uitwerken.

Verbreding van de doelgroep

De beschikbare capaciteit in ISD-inrichtingen is nog steeds groter dan het aanbod. Om die reden is de vraag aan de orde in hoeverre de criteria voor het vorderen van de maatregel aan te passen zijn, zodat een grotere groep veelplegers daarvoor in aanmerking kan komen. Wanneer aan een grotere groep veelplegers de maatregel wordt opgelegd, heeft dat immers een positief effect op de omvang van de criminaliteit en krijgen meer veelplegers interventies met het oog op het verminderen van hun recidive. Ik laat bij de wetsevaluatie ISD (eind 2008) de aanpassing van de criteria nader onderzoeken.

Aanbevelingen ISt gericht op reclasseringsorganisaties en ISD-locaties

Naast de aanbevelingen gericht aan mij en aan de DJI doet de ISt ook aanbevelingen aan de reclasseringsorganisaties en de ISD-locaties.

Informatie-uitwisseling

Met de ISt ben ik van mening dat sprake dient te zijn van een structurele wederzijdse informatie-uitwisseling tussen de reclasseringsorganisaties en DJI. Ik zal beide organisaties opdracht geven te zorgen voor een geborgde adequate informatie-uitwisseling binnen de inrichting. Dit krijgt medio 2008 vorm in het vernieuwde Samenwerkingsmodel Gevangeniswezen Terugdringen Recidive.

Weigerende ISD-kandidaten

Daarnaast ben ik met de ISt van mening dat ook van weigerende ISD-kandidaten de hulpverlenings- en reclasseringsvoorgeschiedenis in een advies aan de rechterlijke macht in beeld gebracht moet worden. Om dit te realiseren laat ik momenteel het privacyreglement aanpassen. Om goed invulling te kunnen geven aan het reclasseringstoezicht op een ISD'er wordt dat toezicht thans gemoderniseerd. Een belangrijk onderdeel hiervan vormen standaard-varianten voor de uitvoering van toezicht, met ondermeer de frequentie van het (face-to-face) contact voor toezicht op ISD'ers.

Deelrapporten

Naast het overkoepelende rapport heeft de ISt ook zes deelrapporten uitgebracht. In nader overleg met de ISD-locaties, lokale reclasseringsinstellingen en coördinatiebureaus «Terugdringen Recidive», zal ik de aanbevelingen uit deze deelrapporten uitwerken.

Tot slot

De ISD-maatregel heeft, zoals ik aan het begin van deze brief aangaf, een tweeledige doelstelling: directe vergroting van de maatschappelijke veiligheid en terugdringing van de recidive. Ik ben ervan overtuigd dat de in deze brief beschreven maatregelen leiden tot een verbetering van de uitvoering van de ISD-maatregel waarmee de genoemde maatschappelijke doelen kunnen worden gerealiseerd.

De staatssecretaris van Justitie,
N. Albayrak

De maatregel tot plaatsing in een Inrichting voor Stelselmatige Daders is een persoonsgerichte maatregel voor zeer actieve veelplegers. De zeer actieve veelpleger is een persoon van 18 jaar of ouder tegen wie meer dan tien keer proces-verbaal is opgemaakt in de vijf jaar die voorafgingen aan het plegen van een nieuw strafbaar feit. Tot en met 2007 werd de maatregel 1177 keer opgelegd.

Binnen de doelgroep van de ISD-maatregel zijn grofweg drie groepen te onderscheiden:

- 1) veelplegers die gemotiveerd en beïnvloedbaar zijn. Zij krijgen gedragsinterventies aangeboden die zijn gericht op reïntegratie;
- 2) Veelplegers die niet geschikt zijn voor gedragsinterventies, maar wel zorg behoeven. Zij kunnen tijdens de ISD-maatregel toegeleid worden naar een instelling die zorg biedt dat is afgestemd op de problematiek van de ISD'er;
- 3) Veelplegers die ongemotiveerd, niet beïnvloedbaar of onwillig zijn. Zij verblijven in een penitentiaire inrichting waar zij gedurende de maatregel een basisregime volgen. Binnen dit regime zal steeds geprobeerd worden deze mensen te motiveren alsnog deel te nemen aan het programma-aanbod van interventies en/ of zorg op maat. Binnen het basisregime wordt altijd een dagprogramma aangeboden. Het programma is gericht op de ontwikkeling van vaardigheden op het gebied van:
 - zelfzorg en hygiëne
 - arbeid
 - scholing
 - besteding van vrije tijd
 - sociale omgang

Minimaal drie maanden voor afloop van de maatregel vindt er een inventarisatie plaats door de Medewerkers Maatschappelijke Dienstverlening (MMD'ers) op de basisvoorwaarden voor reïntegratie zoals huisvesting, inkomen, zorg en dagbesteding. Deze MMD'ers begeleiden het proces van overdracht naar de gemeentelijke nazorg.

De reclassering onderzoekt met behulp van het zogenaamde RISc-instrument (Risico Inschatting Schalen) welke factoren bijdragen aan het criminele gedrag van de veelpleger. Tevens wordt er een trajectconsult aangevraagd bij het NIFP waarin gekeken wordt of een persoon psychiatrische problemen heeft danwel detentieongeschikt is. Op basis hiervan formuleert de reclassering een advies voor de rechter dat tevens richtinggevend is voor de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) die de maatregel intramuraal uitvoert. De DJI kan het advies gebruiken als leidraad bij het opstellen van het verblijfsplan. Is iemand onherroepelijk veroordeeld tot de ISD-maatregel, dan wordt hij overgeplaatst naar een penitentiaire inrichting waar plaatsen voor zeer actieve veelplegers zijn gereserveerd. Tijdens de intramurale fase wordt het verblijfsplan uitgevoerd binnen de inrichting. In het verblijfsplan wordt beschreven of en welke gedragsinterventies iemand gaat volgen en of een persoon geïndiceerd is voor zorg c.q. behandeling in een zorginstelling. Het is van belang dat voor het opstellen van een verblijfsplan de daarvoor relevante ketenpartners in voldoende mate betrokken worden. Indien een persoon psychische (medische) ondersteuning behoeft zal dit binnen de inrichting in eerste instantie gegeven door de inrichtingsarts en inrichtingspsycholoog. Daarnaast kan het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP) betrokken worden bij de diagnostiek en indicatiestelling.

Plaatsing in de extramurale fase volgt op advies van het multidisciplinair team aan de directeur van een inrichting die op zijn beurt weer een

verzoek indient bij de selectiefunctionaris van DJI. Deze geeft vervolgens beschikking met daarin de datum van plaatsing. In deze fase neemt de reclassering het toezicht over. Wel moet dan aan een aantal randvoorwaarden zijn voldaan; er moet bijvoorbeeld een inkomen geregeld zijn, dagbesteding en huisvesting. Dit betekent echter niet dat de maatregel wordt opgeheven. Bij niet naleven van de voorwaarden wordt een ISD'er weer teruggeplaatst in de penitentiaire inrichting. Voordat de ISD-maatregel eindigt, zorgt Justitie voor een goede overdracht aan de gemeente die verantwoordelijk is voor de nazorg aan gedetineerden. Voor veelplegers is de verplichting tot nazorg door gemeenten vastgelegd in het Grote Steden Beleid 2005–2009.

Plaatsing in een GGZ-voorziening

Zeer actieve veelplegers die zijn veroordeeld tot de ISD-maatregel kampen veelal met complexe problemen waar ernstige psychische of psychiatrische problematiek onderdeel van zijn. Zij kunnen worden overgeplaatst naar GGZ-voorziening ook dan wordt gesproken over plaatsing in de extramurale fase. Dit betekent echter niet dat de maatregel wordt opgeheven. Bij niet naleven van de voorwaarden wordt een ISD'er weer teruggeplaatst in de penitentiaire inrichting. De plaatsing volgt op een advies van het multidisciplinair team aan de directeur van de inrichting die op zijn beurt weer een verzoek indient bij de selectiefunctionaris van DJI. Deze geeft vervolgens beschikking met daarin de instelling en datum van plaatsing. Het OM moet met de overplaatsing instemmen. De inrichting regelt vervolgens de overplaatsing. Plaatsing en behandeling vinden dan plaats op basis van «vrijwilligheid». Vrijwillige plaatsing betekent niet dat betrokkene mag gaan en staan waar hij wil. Zou betrokkene willen vertrekken, dan biedt de ISD-maatregel titel tot het vasthouden van betrokkene in afwachting van een terugplaatsing naar een penitentiaire inrichting.