



Adviescollege Verloftoetsing TBS  
*Ministerie van Justitie*

# Jaarverslag **2008**

# Jaarverslag 2008

Adviescollege Verloftoetsing TBS  
Februari 2009

# Voorwoord

Het eerste jaar in het bestaan van het Adviescollege Verloftoetsing TBS is voltooid. In elke nieuwe organisatie is het eerste jaar om tal van redenen spannend te noemen. Aan het begin van de activiteiten zijn immers tal van vragen nog niet beantwoord. Dat geldt ook voor het Verlofadviescollege. Ik noem er hier twee: de vraag naar de onafhankelijke positie van het college en de vraag naar de inhoud van de adviezen die het college aan de minister van Justitie verstrekt.

Zoals door de commissie Visser destijds - en daarna door de Tweede Kamer - met zoveel woorden was gewenst, heeft het adviescollege een onafhankelijke positie gekregen. Dat is om te beginnen gebeurd doordat het college beheersmatig de meest onafhankelijke plaats kreeg die binnen het ministerie van Justitie denkbaar is, te weten direct onder de secretaris-generaal. Verder bleek in de loop van het jaar dat het college duidelijk een zelfstandige positie in het TBS-veld inneemt en in alle vrijheid zijn adviezen heeft kunnen opmaken en verstrekken. Van enige inmenging in de zaken van het college is geen sprake geweest. Evenmin van noemenswaardige onenigheid met de klinieken of met het ministerie van Justitie.

Binnen het college is uitvoerig en regelmatig gediscussieerd over de inhoud van de adviezen en vooral over de reikwijdte daarvan naar de klinieken toe. Aanvankelijk was het standpunt dat de taak van het college conform het Instellingsbesluit strikt beperkt zou moeten blijven tot het verstrekken van een positief dan wel een negatief advies dat (uiteraard) voorzien was van een korte motivering. Geleidelijk aan ontwikkelde zich de opvatting dat de expertise binnen het college op het gebied van de forensische psychiatrie meer benut zou moeten worden. Immers, het kwam nogal eens voor dat in een commissie de drie gedragsdeskundigen unaniem van mening waren dat bijvoorbeeld een bepaalde diagnose onvolledig was of een behandeling niet op alle problemen van betrokkene was gericht. Meer en meer werd een stilzwijgende opstelling daarover door de gedragsdeskundige leden van het college als onbevredigend ervaren. Inmiddels worden in voorkomende gevallen adviezen voorzien van opmerkingen in de vorm van niet meer dan voorzichtige suggesties over de diagnose of de behandeling. Het spreekt vanzelf dat aan de klinieken alle vrijheid wordt gelaten om de suggesties al dan niet over te nemen. Met deze in de loop van het jaar ontwikkelde werkwijze wordt aan de deskundigheid binnen het college alle ruimte gegeven, terwijl de klinieken de volle verantwoordelijkheid behouden voor de behandeling.

Zoals uit dit jaarverslag blijkt, was de interne organisatie vanaf de start van het college goed op orde. De leden kregen tijdig de stukken toegestuurd, het secretariaat functioneerde naar behoren en het college kreeg in het voorjaar de beschikking over goede kantoorfaciliteiten op loopafstand van het Centraal Station te Utrecht. Voeg daar aan toe de uitstekende verhoudingen binnen het college en men kan met bescheiden tevredenheid terugkijken op het eerste jaar in het bestaan van het college.

Mr J.W.P. Verheugt  
Voorzitter Adviescollege Verloftoetsing TBS

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>2</b>
<b>Inleiding</b>	<b>6</b>
<b>Hoofdstuk 1. Kerntaak</b>	<b>8</b>
1.1 Inleiding	9
1.2 Aantal adviezen in 2008	10
1.3 Toelichting adviezen	12
1.4 Beslissingen namens de minister	13
1.5 Bijzonderheden	14
1.6 Doorlooptijden	16
<b>Hoofdstuk 2. Werkproces</b>	<b>18</b>
2.1 Commissievergaderingen	19
2.2 Collegevergaderingen	19
2.3 Werklast	19
2.4 Ondersteunend bureau	20
<b>Hoofdstuk 3. Onafhankelijkheid</b>	<b>22</b>
3.1 Inleiding	23
3.2 Onafhankelijkheid ten opzichte van de Dienst Justitiële Inrichtingen	23
3.3 Onafhankelijkheid ten opzichte van de FPC's	24
<b>Hoofdstuk 4. Overige activiteiten</b>	<b>26</b>
4.1 Lerende verlooppraktijk	27
4.2 Seminars	27
4.3 Onderzoek	27
4.4 Communicatie	28
<b>Bijlage</b>	<b>32</b>

# Inleiding

**Sinds 1 januari 2008 toetst het Adviescollege Verloftoetsing TBS alle door de Forensisch Psychiatrische Centra ingediende aanvragen voor verlof van tbs-gestelden. Het gaat daarbij om vier soorten van verlof: begeleid verlof, onbegeleid verlof, transmuraal verlof of proefverlof.**

Het Adviescollege Verloftoetsing TBS is opgericht naar aanleiding van een parlementair onderzoek dat in opdracht van de Tweede Kamer is uitgevoerd naar het TBS-stelsel in Nederland. De aanleiding voor het onderzoek waren enkele ernstige geweldsincidenten met tbs-gestelden tijdens verlof. In juni 2006 is het rapport van een parlementaire commissie onder voorzitterschap van drs A.P. Visser verschenen met als titel 'Tbs, vandaag over gisteren en morgen'.<sup>1</sup> De commissie Visser heeft daarin de term 'lerende verlofpraktijk' geïntroduceerd. Vrij vertaald houdt dit in dat alle professionals in het tbs-veld zich actief inzetten om te komen tot een effectiever verlofbeleid met als gevolg een daling van de aantallen onttrekkingen, ontvluchtingen en incidenten. Het rapport van de commissie Visser bevatte zeventien aanbevelingen. Eén van die aanbevelingen hield in dat de verloftoetsing verder geprofessionaliseerd diende te worden. De trend van een marginale verloftoetsing naar een professioneel inhoudelijke contra-expertise van verlofaanvragen, alsmede het gebruik van risicotaxatie-instrumenten diende daarbij te worden voortgezet. Het kabinet heeft deze aanbeveling overgenomen met het oprichten van een onafhankelijk college dat alle verlofaanvragen van tbs-gestelden inhoudelijk toetst en vervolgens van een advies voorziet: het Adviescollege Verloftoetsing TBS.

Het Adviescollege Verloftoetsing TBS heeft de volgende doelstelling:

*'Het adviescollege stelt zich ten doel een onafhankelijke inhoudelijke toets van alle verlofaanvragen binnen een redelijke termijn te waarborgen en daarover een gedegen advies uit te brengen aan de minister. Hierbij betreft het adviescollege alle (recente) beschikbare informatie op het gebied van risicotaxatie en levert het adviescollege een inhoudelijke bijdrage aan de lerende verlofpraktijk.' Deze doelstelling is geformuleerd naar aanleiding van het Besluit van de Staatssecretaris van 27 september 2007, houdende de instelling van het Adviescollege Verloftoetsing TBS (verder te noemen: het Besluit).<sup>2</sup>*

Het adviescollege bestaat uit een voorzitter, tien forensisch psychiaters en psychologen, drie juristen en een wetenschappelijk adviseur. De gedragsdeskundigen zijn voorgedragen door GGZ Nederland, de Forensisch Psychiatrische Centra (FPC's) en het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP). De juristen komen uit de rechterlijke macht. Drie van hen hebben deel uitgemaakt van de penitentiaire kamer van het Gerechtshof te Arnhem. De

wetenschappelijk adviseur is eveneens een gedragsdeskundige. Zij is psycholoog en directeur van het Expertisecentrum Forensische Psychiatrie (EFP). Het adviescollege wordt ondersteund door een bureau, bestaande uit de secretaris van het college (tevens hoofd van het bureau), een beleidsmedewerker (tevens plaatsvervangend secretaris) en twee ondersteunende medewerkers.

In artikel 13 van het Besluit is bepaald dat de voorzitter van het college elk jaar vóór 1 maart een jaarbericht uitbrengt over de algemene bevindingen van het college naar aanleiding van de werkzaamheden van het voorafgaande jaar. Het voorliggende jaarbericht is het resultaat van dit voorschrift en bevat een overzicht van de belangrijkste activiteiten van het college van het eerste jaar van zijn bestaan. Uiteraard is er de nodige informatie over de adviezen die het adviescollege in 2008 heeft uitgebracht waaronder een beknopte samenvatting van de belangrijkste overwegingen die aan deze adviezen ten grondslag hebben gelegen. Daarnaast wordt een beschrijving gegeven van de rol van het adviescollege in de verlofprocedure, inclusief een weergave van de ervaringen die daarbij zijn opgedaan en de knelpunten die zijn opgetreden. In het laatste deel van dit jaarbericht worden de activiteiten beschreven die het adviescollege in 2008 op het gebied van de lerende verlofpraktijk heeft verricht.

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2005/2006, 30 250, nrs. 4 en 5 (Parlementair onderzoek TBS).

<sup>2</sup> Staatscourant 1 oktober 2007, nr. 189, pg. 10.



Hoofdstuk 1

Kerntaak

## 1.1 Inleiding

Het adviescollege heeft volgens artikel 4 van het Besluit tot taak 'het inhoudelijk beoordelen van alle verlofaanvragen inzake ter beschikking gestelden of anderszins verpleegden die in inrichtingen waar tbs met verpleging ten uitvoer wordt gelegd verblijven en daarover gemotiveerd advies uitbrengen aan de minister'.

Het gaat hier telkens om een inhoudelijke toetsing van een verlofaanvraag door het college. Daarbij wordt eerst vanuit het perspectief van de deskundigen in het algemeen beoordeeld welke risico's aan een bepaalde verlofaanvraag zijn verbonden. Tevens worden de criteria uit het zogenaamde Verloftoetsingskader TBS<sup>3</sup> toegepast. Overeenkomstig dit kader dient de kliniek een verlofaanvraag volgens een vaste boxenindeling in te richten. In deze boxen wordt aandacht besteed aan onder meer het indexdelict (het delict dat tot de tbs heeft geleid), de delictanalyse, de diagnostiek, het behandelplan dat de kliniek voor ogen heeft en de plaats van het verlof daarbinnen, de risicoanalyse (de klinische overwegingen en resultaten van de risicotaxatie die samen leiden tot interpretatie en weging van de risicofactoren) en het risicomangement.

Het voorgenomen verlof dat door het adviescollege wordt getoetst, staat in het teken van de resocialisatie, de terugkeer van de tbs-gestelde in de samenleving. De eerste fase van de resocialisatie bestaat uit begeleid verlof. De tbs-gestelde begeeft zich hierbij onder begeleiding van personeel - en voor korte duur - buiten de kliniek. De begeleiding verloopt gefaseerd. Er wordt doorgaans gestart met beveiligd verlof. Daarna volgen dubbel begeleid verlof en vervolgens verlof dat begeleid wordt door één medewerker van de kliniek. Het verlof wordt in de behandeling met name ingezet om de in de kliniek geleerde vaardigheden in de praktijk te brengen en om te toetsen hoe betrokkene reageert op prikkels van buitenaf die er in de kliniek niet zijn. Als het begeleid verlof goed is verlopen, kan vervolgens tot onbegeleid verlof worden overgegaan. Bij dit verlof vindt er geen begeleiding door personeel meer plaats. Het verlof kan één of meer dagen duren (inclusief één tot maximaal zes overnachtingen). De doelen van onbegeleid verlof zijn ruimer en kunnen onder meer betreffen het opdoen van werkervaring, het volgen van een opleiding en het opbouwen van een sociaal netwerk door bezoeken van de tbs-gestelde aan familie en vrienden. Bij een verlofaanvraag voor onbegeleid verlof toetst het college in hoeverre de betrokkene met de toename van vrijheden kan omgaan en in hoeverre afspraken worden nagekomen. Bij een goed verloop kan de volgende stap van de resocialisatie worden ingezet: transmuraal verlof. De tbs-gestelde houdt in het kader van transmuraal verlof doorgaans verblijf buiten de beveiligde zone van de kliniek in. Dit extramurale verblijf kan een zelfstandige woning zijn of

bijvoorbeeld een verblijf in een RIBW (regionale instelling voor beschermd wonen), een FPA (forensisch psychiatrische afdeling van een psychiatrische instelling) of verblijf op een dependance van de kliniek. De kliniek blijft betrokkene begeleiden, zij het op afstand.

Er wordt bij transmuraal verlof een groot beroep gedaan op de zelfstandigheid en betrouwbaarheid van betrokkene. Als betrokkene deze derde fase van verlof goed heeft doorlopen, kan de kliniek proefverlof aanvragen. Bij deze vorm van verlof heeft de re-integratie in de samenleving een vergevorderd stadium bereikt en woont de tbs-gestelde doorgaans zelfstandig. Proefverlof is de uitstroomfase van de tbs die uiteindelijk kan leiden tot beëindiging van de maatregel. Er kan ook een vervolgbehandeling plaatsvinden door overplaatsing naar de GGz. Bij proefverlof valt de tbs-gestelde nog onder verantwoordelijkheid van de kliniek. Het toezicht op de betrokkene wordt echter door de reclassering overgenomen. Dat geschiedt overigens in samenspraak met de kliniek op basis van het zogenaamde forensisch psychiatrisch toezicht.

Verlof kan voor de eerste keer worden aangevraagd dan wel kan worden verzocht een reeds bestaande machtiging te verlengen. Verder kan een kliniek verzoeken om wijziging van een bestaand verlofplan. De door de minister verstrekte machtiging voor verlof heeft een geldigheidsduur van een jaar en vervalt daarna van rechtswege. Voor elke tbs-gestelde met verlof moet dus elk jaar een volgende verlofaanvraag worden gedaan en deze wordt dus ook elk jaar door het college getoetst. De beoordeling van een al bestaande verlofmachtiging wordt evaluatie genoemd. Daarbij wordt met name gekeken naar eventuele incidenten in het betreffende jaar (deze zouden aan het verlenen van een nieuwe machtiging in de weg kunnen staan). Verder wordt dan beoordeeld of en hoe het verlof is verlopen conform het zogeheten verlofplan. Iedere verlofaanvraag bevat een onderdeel dat 'verlofplan' wordt genoemd. In dit plan staan onder andere omschreven de doelen van het verlof, de plaats van het verlof binnen de behandeling, de voorwaarden voor het verlof en de wijze waarop de risicofactoren onder controle worden gehouden. De kliniek heeft de mogelijkheid om een wijziging van een bestaand verlofplan aan te vragen. Wijzigingen kunnen onder meer zien op een andere invulling van het verlof, een toename van het aantal overnachtingen of een overplaatsing naar een andere instelling. Bij een wijziging beschrijft de kliniek op welke wijze deze veranderingen doorwerken in het risicomangement. Vermeldenswaard is nog dat het adviescollege zo nodig een zogeheten second opinion kan laten uitbrengen alvorens een advies te geven. Hierbij wordt met tussenkomst van het NIFP aan één of twee deskundigen gevraagd te onderzoeken of het gevraagde verlof verantwoord is, waarbij onder meer het behandelbeleid van de kliniek door de deskundige kan worden onderzocht.

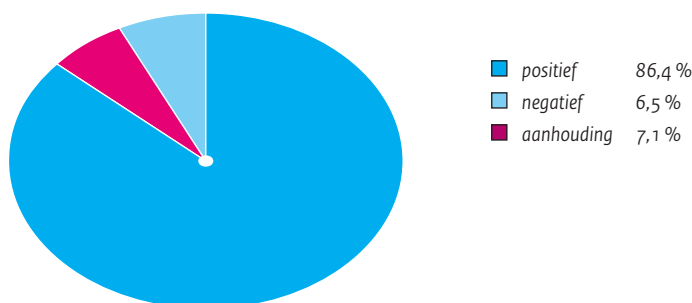
<sup>3</sup> Verloftoetsingskader TBS, 1 juli 2007. Een bijgewerkte versie zal in het voorjaar van 2009 verschijnen.

Het adviescollege motiveert zijn adviezen aan de hand van bovengenoemde onderwerpen en brengt vervolgens schriftelijk advies uit aan de minister van Justitie.

## 1.2 Aantal adviezen in 2008

In de periode van 1 januari 2008 tot 1 januari 2009 heeft het adviescollege in totaal 1340 adviezen aan de minister van Justitie uitgebracht. Het ging daarbij om 1158 positieve adviezen en 87 negatieve adviezen, terwijl 95 verlofaanvragen werden aangehouden.

Deze cijfers zien er in schema aldus uit:



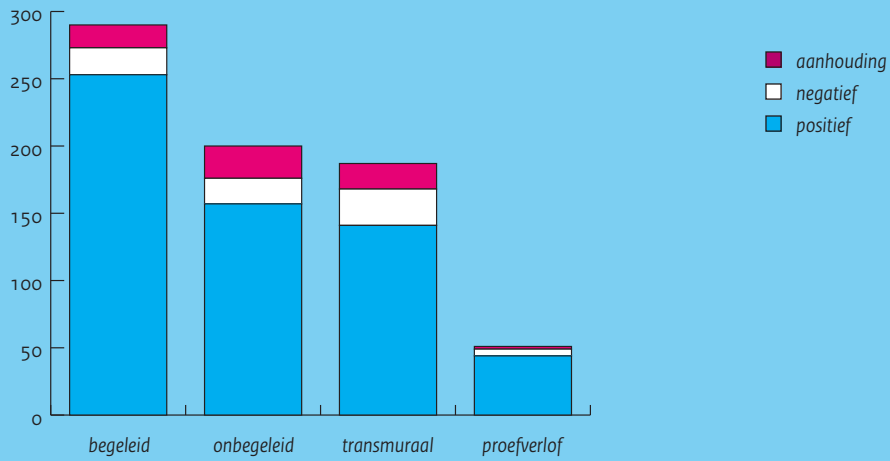
Hieronder zijn de beslissingen van het college in de periode 1 januari 2008 tot 1 januari 2009 weergegeven per soort verlof en per onderwerp:

Soort verlof en soort aanvraag		Positief advies	Negatief advies	Aanhouding
Begeleid verlof	Nieuwe aanvraag	253 (87%)	20 (7%)	17 (6%)
	Evaluatie	237 (94%)	6 (2%)	10 (4%)
	Wijziging verlofplan	18 (78%)	3 (13%)	2 (9%)
Onbegeleid verlof	Nieuwe aanvraag	157 (78%)	19 (10%)	24 (12%)
	Evaluatie	93 (93%)	3 (3%)	4 (4%)
	Wijziging verlofplan	32 (91%)	2 (6%)	1 (3%)
Transmuraal verlof	Nieuwe aanvraag	141 (76%)	27 (14%)	19 (10%)
	Evaluatie	242 (92%)	5 (2%)	16 (6%)
	Wijziging verlofplan	14 (78%)	1 (5%)	3 (17%)
Proefverlof	Nieuwe aanvraag	44 (86%)	5 (10%)	2 (4%)
<b>Totaal</b>		<b>1231 (87%)</b>	<b>91 (6%)</b>	<b>98 (7%)</b>

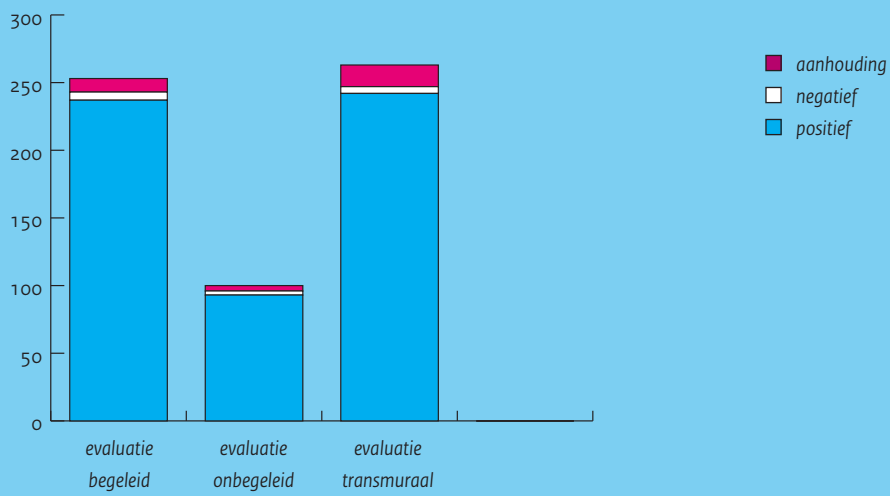
Het totaal aantal positieve en negatieve adviezen uitgesplitst naar soort aanvraag, zoals hierboven vermeld, is hoger dan het totaal aantal uitgebrachte adviezen in 2008 omdat in sommige aanvragen zowel een evaluatie als een nieuwe verlofmarge is aangevraagd en hierover één advies is uitgebracht. Het aantal aanhoudingen uitgesplitst naar soort aanvraag is ook iets hoger, omdat een aantal verlofaanvragen zijn aangehouden waarin meerdere machtigingen tegelijk zijn aangevraagd.

Bovengenoemde cijfers zijn hieronder uitgesplitst naar nieuwe aanvragen, evaluaties en wijzigingen verlofplan:

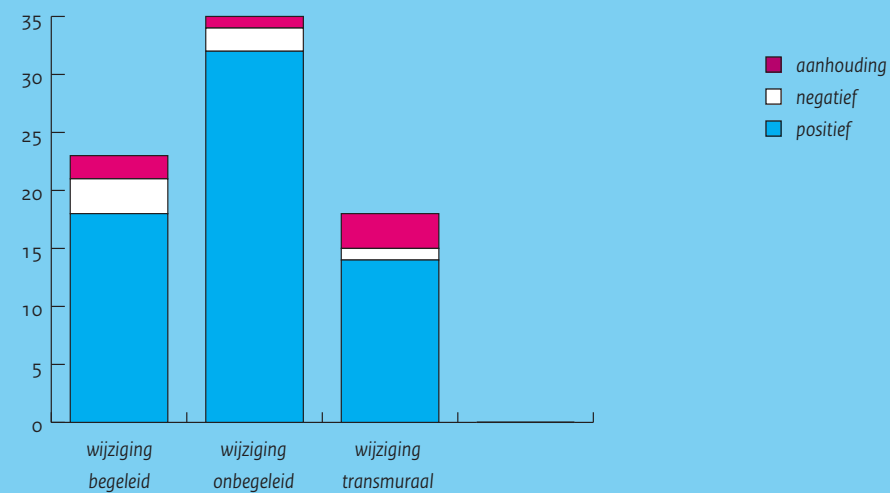
### Nieuwe aanvragen



### Evaluaties



### Wijzigingen verlofplan



### Aanhoudingen

De verlofaanvragen die door het adviescollege zijn aangehouden, hebben na ontvangst van de aanvullende informatie geleid tot een positief of een negatief advies. Deze zijn meegenomen in bovengenoemde totalen. In het volgende staatje is te zien tot welk advies het college na een aanhouding heeft besloten:

Soort aanvraag	Positief advies	Negatief advies
Aanvraag begeleid verlof	10	0
Evaluatie begeleid verlof	5	2
Wijziging verlofplan begeleid verlof	1	0
Aanvraag onbegeleid verlof	13	2
Evaluatie onbegeleid verlof	2	0
Wijziging verlofplan onbegeleid verlof	1	0
Aanvraag transmuraal verlof	10	3
Evaluatie transmuraal verlof	13	1
Wijziging verlofplan transmuraal verlof	0	0
Aanvraag proefverlof	2	0
<b>Totaal</b>	<b>57</b>	<b>8</b>

Het totaal aantal uitgebrachte adviezen na aanhouding is lager dan het aantal aanhoudingen, omdat het adviescollege op 1 januari 2009 nog niet in alle zaken de in 2008 gevraagde informatie had ontvangen. Ten aanzien van 24 verlofaanvragen was de aanvullende informatie op 1 januari 2009 nog niet binnen. Verder heeft in twee zaken de betreffende kliniek de verlofaanvraag, na het verzoek om aanvullende informatie door het adviescollege, alsnog ingetrokken. Tenslotte zijn vier verlofaanvragen tot tweemaal toe aangehouden voordat een advies kon worden uitgebracht, zodat deze dubbel meetellen in het aantal aanhoudingen.

In 2008 zijn in totaal zes verlofaanvragen niet in behandeling genomen. Dit betrof evaluaties van proefverloven. In artikel 54 van het Reglement Verpleging Terbeschikkinggestelden is ten aanzien van het proefverlof tot op heden geen verplichting opgenomen om door middel van een evaluatie een nieuwe machtiging aan te vragen.

## 1.3 Toelichting adviezen

### 1.3.1 Negatieve adviezen

In 2008 bracht het adviescollege 87 negatieve adviezen uit. Als gezegd staat bij de beoordeling van een verlofaanvraag voor het college het inschatten van de risico's centraal. Vanuit dit perspectief werden voor een negatief advies onder meer de volgende redenen genoemd:

- het adviescollege schat de risico's hoger in dan de kliniek in de verlofaanvraag;

- er hebben zich in de afgelopen periode één of meer incidenten voorgedaan zonder dat vervolgens het risicomanagement is aangepast;
- het risicomanagement is in onvoldoende mate toegespitst op de aangevraagde verloffase, het indexdelict en/of de risicofactoren;
- het risicomanagement is te algemeen en/of te summier opgesteld;
- de verlofopbouw is niet inzichtelijk gemaakt;
- een gefaseerd stappenplan ontbreekt;
- het verlof wordt aangevraagd om de impasse waarin de behandeling is geraakt te doorbreken;
- er is geen overeenstemming tussen de kliniek en de TBS-gestelde over de behandeling;
- er ontbreekt een duidelijk behandelbeleid;
- de diagnostiek is onvoldoende helder;
- het gevraagde verlof is voor betrokkene een te grote stap;
- het tempo van de resocialisatie is te hoog;
- het verlenen van verlof is (vooralsnog) prematuur;
- er is bij betrokkene sprake van onvoldoende stabiel functioneren;
- de psychotische klachten zijn nog steeds aanwezig en onvoldoende onder controle;
- de patiënt moet eerst goed worden ingesteld op de voorgeschreven medicatie;
- de patiënt heeft een negatieve houding ten opzichte van de behandeling en/of een onvoldoende positieve inzet voor de behandeling;
- er is in de aanvraag geen terugvalpreventieplan aanwezig.

### 1.3.2 Aanhoudingen

In 2008 heeft het adviescollege 95 verlofaanvragen aangehouden met het verzoek aan de betreffende kliniek om aanvullende informatie te verstrekken. Het college achtte zich telkens niet voldoende voorgelicht over de risico's van het aangevraagde verlof en op grond van de beschikbare informatie derhalve niet in staat om aan de minister een advies te geven.

Redenen om een aanvraag aan te houden waren onder meer:

- het opvragen van aanvullende informatie over het netwerk van betrokkene, over de factoren relatie, intimiteit en afwijzing, over slachtofferonderzoek en/of over incidenten;
- het opvragen van een (aangescherpt) risicomanagementplan, een terugvalpreventieplan of een complete PCL-R<sup>4</sup>;
- het opvragen van een aangescherpt verlofplan en/of stappenplan;
- het opvragen van een recente risicotaxatie die is toegespitst op het aangevraagde verlof;
- de vraag of de aanvraag is besproken in de interne verloftoetsingscommissie;
- het verkrijgen van duidelijkheid over het actuele psychiatrische toestandbeeld en het daarbij behorende medicatiebeleid en risicomanagement;
- het vragen van nadere informatie over de toegepaste medicatie;
- het opvragen van informatie over recente voorvallen/incidenten;
- het aanvragen van een second opinion.

### 1.3.3 Positieve adviezen met voorwaarde

Het adviescollege heeft in een aantal zaken positief geadviseerd ten aanzien van het verlenen van het gevraagde verlof, maar daarbij één of meer aanvullende voorwaarden gesteld omtrent de uitvoering van het verlof. Het ging hierbij onder meer om de volgende voorwaarden:

- het begeleide verlof diende te starten met een beveiligde fase;
- alle verloven dienden dubbel begeleid te worden uitgevoerd;
- er moest een tussenevaluatie worden ingediend, voordat kon worden overgaan naar eenpersoons begeleiding;
- er werd alleen positief geadviseerd ten aanzien van onbegeleid verlof zonder overnachtingen.

## 1.4 Beslissingen namens de minister

De gang die een verlofaanvraag maakt, ziet er in het kort als volgt uit. De Forensisch Psychiatrische Centra sturen hun verlofaanvragen naar de Verlofunit. Deze maakt deel uit van

de Dienst Justitiële Inrichtingen (verder te noemen: DJI). De Verlofunit stuurt de verlofaanvragen vervolgens na een procedurele toets door naar het adviescollege. Het adviescollege toetst de verlofaanvragen inhoudelijk en stelt een gemotiveerd advies op ten behoeve van de minister van Justitie. Vervolgens worden de adviezen naar het hoofd van de Verlofunit gestuurd en neemt deze namens de minister de uiteindelijke beslissing. De toets die het hoofd van de Verlofunit daarbij uitvoert, is een marginale.

Er kan van een positief advies van het college slechts op beperkte gronden worden afgeweken. Een negatief advies van het adviescollege moet door de minister worden overgenomen, zo bepaalt artikel 7 lid 1 van het Besluit.

Ingeval het hoofd van de Verlofunit negatief beslist na een positief advies van het college is sprake van een zogeheten contraire beslissing. Het hoofd van de Verlofunit kan een contraire beslissing nemen wegens politieke en/of maatschappelijke redenen of indien sprake is van een zogenoemde hard case.

Daarvan is bijvoorbeeld sprake indien het adviescollege in afwijking van het Verloftoetsingskader adviseert om toch tot het verlenen van een verlofmachtiging over te gaan. Afwijken van het Verloftoetsingskader is mogelijk omdat dit een beleidsregel is en geen (dwingende) wettelijke regeling.

Het adviescollege heeft in 2008 enkele contraire beslissingen van het hoofd van de Verlofunit ontvangen. Hieronder worden daarvan twee voorbeelden gegeven.

- In de eerste zaak beschikte betrokkene sinds juli 2006 over een machtiging voor begeleid verlof dat gericht was op ziekenhuisbezoek. Sindsdien is de verlofmachtiging alleen gebruikt voor begeleide verloven met een medische doel. In de verlofaanvraag wenste de kliniek voortzetting van dit verlof met een medisch doel. De kliniek meldde daarbij dat zij overwoog om betrokkene aan te melden voor plaatsing op een long stay of long care afdeling. De kliniek wenste - daarop vooruitlopend - betrokkene ook andere begeleide verloven te laten praktiseren. Tijdens de long stay (of tijdens een lopende aanvraag daarvan) kan alleen op humanitaire gronden verlof worden verleend met als doel - kort samengevat - behoud en mogelijke verbetering van kwaliteit van leven.

Het adviescollege gaf een positief advies. Het overwoog daarbij dat er opmerkingen gemaakt zouden kunnen worden over het feit dat de aanvraag (teveel) stoelde op een voorgenomen long stay aanvraag, maar dat dit onverlet liet dat de kaders en gronden van de verlofaanvraag voldeden aan en pasten binnen het Verloftoetsingskader. Het hoofd van de Verlofunit heeft de verlofaanvraag vervolgens afgewezen. Daarbij werd als motivering gegeven dat begeleid verlof met een medisch doel een verlofmodaliteit is die het Verloftoetsingskader niet kent. Dit type verlof valt - aldus het hoofd van de Verlofunit - onder verantwoordelijkheid van het hoofd van de inrichting. Wat betreft het verzoek van de kliniek om het verlof op humanitaire

<sup>4</sup> PCL-R is een afkorting die staat voor: Psychopathy Checklist-Revised. De PCL-R is een risicotaxatie-instrument dat wordt gebruikt om de mate van psychopathie vast te stellen.

gronden te verlenen, overwoog het hoofd van de Verlofunit dat uitsluitend tbs-gestelden met een long stay status of een long stay indicatie, waarvan de procedure nog lopend is, in aanmerking komen voor een dergelijke verlofvorm. Dat was hier niet geval, want hoewel de verlofaanvraag was gebaseerd op een long stay indicatie, was formeel nog geen sprake van een lopende aanvraagprocedure voor de long stay.

- In de tweede zaak ging het om een aanvraag voor begeleid verlof waarin het adviescollege positief had geadviseerd onder de voorwaarde dat alle verloven beveiligd dienden plaats te vinden. Deze beperking achtte het adviescollege voorsnog aangewezen gelet op een eerdere onttrekking van betrokkene in 2005 en het feit dat het vluchtgevaar door de kliniek als matig tot hoog werd ingeschat. Het hoofd van de Verlofunit heeft de aanvraag vervolgens afgewezen met de motivering dat er geen machtiging voor begeleid verlof kan worden gegeven met alleen maar beveiligde verloven. De beveiligde verloven zijn een onderdeel die bij aanvang van het verlof de veiligheid moeten garanderen. In deze zaak lijkt sprake van een misverstand omdat het adviescollege niet van oordeel was dat er in de toekomst bij betrokkene geen vooruitgang te verwachten zou zijn, maar dat het college uit veiligheids-overwegingen de beveiligde verloven eerst wilde evalueren voordat het positief zou adviseren voor een (tweepersoons) begeleiding van het verlof.

In een paar zaken heeft het hoofd van de Verlofunit het positieve advies van het adviescollege overgenomen, maar wel een extra voorwaarde gesteld aan de uitvoering van het verlof. In de meeste gevallen ging het hierbij om aanvragen voor begeleid verlof, waarin de kliniek gemotiveerd aangaf dat zij wenste af te zien van de eerste, beveiligde fase en het adviescollege zich in deze motivering kon vinden. Het adviescollege achtte het in deze zaken verantwoord om het verlof te verlenen conform het verlofplan, dus zonder eerst een beveiligde fase. In deze zaken heeft het hoofd van de Verlofunit alsnog de beveiligde fase als voorwaarde gesteld aan de uitvoering van het verlof.

In enkele andere zaken had het adviescollege in het advies aan de kliniek een suggestie gedaan die door het hoofd van de Verlofunit vervolgens als extra voorwaarde in de machtiging werd opgenomen. Voorbeelden van dergelijke suggesties zijn een aanbeveling om bij betrokkene intensieve controles op drugsgebruik en drugshandel te laten plaatsvinden, een aanbeveling om de psychische conditie van een tbs-gestelde voorafgaand aan elk verlofmoment kritisch te toetsen en een aanbeveling om het toestandsbeeld van een tbs-gestelde na een operatie te evalueren alvorens de verloven zouden worden voortgezet en het risicomanagement daarop aan te passen. Opmerking verdient nog dat hier geen sprake is van contraire beslissingen door het hoofd van de Verlofunit omdat deze de overwegingen van het adviescollege in zijn

beslissing heeft overgenomen, zij het als een voorwaarde in de beslissing en niet als een aanbeveling aan de kliniek. Overigens is het goed gebruik dat de Verlofunit de beslissing altijd samen met een afschrift van het advies van het college naar de klinieken verstuurt.

## 1.5 Bijzonderheden

### 1.5.1 Verzoeken tot heroverweging

In 2008 heeft het adviescollege na het verstrekken van een negatief advies in sommige zaken van de betreffende kliniek het verzoek gekregen om het advies opnieuw in overweging te nemen. Ondanks het feit dat er geen wettelijke regeling bestaat op grond waarvan de kliniek een dergelijk verzoek kan indienen, heeft het adviescollege een aantal van die verzoeken opgevat als een nieuwe verlofaanvraag en deze vervolgens in behandeling genomen. Dat is gebeurd in zaken waarin de kliniek met nieuwe aanvullende informatie kwam die mogelijk een ander licht op de verlofaanvraag zou kunnen werpen en waarin de kliniek uitgebreid motiveerde waarom naar haar opvatting alsnog verlof zou moeten worden verleend. Deze verzoeken zijn vervolgens door het college behandeld als betrof het een nieuwe verlofaanvraag waarna het adviescollege een nieuw advies uitbracht aan de minister van Justitie.

Inmiddels is besloten om in 2009 verzoeken tot heroverweging niet langer in behandeling te nemen. De keus voor deze handelwijze is ingegeven door het volgende. Het adviescollege brengt ingevolge het Besluit alleen advies uit naar aanleiding van een verlofaanvraag. Er wordt vervolgens een positief dan wel een negatief advies gegeven. In een bijzonder geval kan de behandeling van het advies worden aangehouden met als doel van de kliniek nadere informatie te verkrijgen. In dit wettelijke schema is geen plaats voor een heroverweging van een eenmaal uitgebracht advies. Anders dan in de ambtelijke dienst is bij het college zowel tijdens als na de totstandkoming van een advies elke vorm van overleg met de kliniek en/of de Verlofunit over de inhoud van het advies uitgesloten. Een kliniek kan een zaak alleen opnieuw aan het adviescollege voorleggen door een nieuwe verlofaanvraag in te dienen waarin kan worden aangegeven waarom de kliniek het niet eens is met het vorige advies van het college.

### 1.5.2 Format verlofaanvraag

Eén van de zaken waar het adviescollege in 2008 tegen aan is gelopen, is dat de FPC's de verlofaanvragen niet op eenduidige wijze conform het format van het Verloftoetsingskader indienen. De klinieken hebben sinds de invoering van dat kader in 2007 op uiteenlopende manieren vorm gegeven aan het format hetgeen een grote diversiteit in de opzet van de verlofaanvragen heeft opgeleverd. Het adviescollege heeft het afgelopen jaar bij de FPC's het belang benadrukt van een eenduidig gebruik van het voorgeschreven format. Op deze wijze wordt voorkomen dat bepaalde essentiële informatie in

de verlofaanvraag ontbreekt en het vereenvoudigt bovendien de toetsing van de aanvraag. Dit probleem zal naar verwachting worden opgelost door de inwerkingtreding van het nieuwe Verloftoetsingskader in 2009. Bij dit kader zal het 'Format gerechtelijke en departementale FPC-rapportages' worden gevoegd dat in samenspraak met de FPC's is ontwikkeld en waaraan de FPC's zich hebben geconformeerd. In de toekomst dienen alle verlofaanvragen volgens dit format te worden ingediend.

### 1.5.3 Vernieuwd Verloftoetsingskader

De Directie Forensische Zorg, afdeling kwaliteit, van DJI is in 2008 gestart met het opstellen van een nieuw Verloftoetsingskader TBS en heeft hierbij zowel de klinieken, de Verlofunit van DJI als het adviescollege geconsulteerd. Hierover hebben diverse gesprekken plaatsgevonden met het adviescollege.

Daarnaast heeft de directeur Forensische Zorg op 28 augustus 2008 aan het adviescollege gevraagd om hem te adviseren over de wens van GGZ Nederland om de evaluatietermijn van een verlofmachtiging te verlengen van één naar twee jaar. De voorzitter van het adviescollege heeft in antwoord op dit verzoek op 3 oktober 2008 schriftelijk laten weten dat na intern beraad is besloten om geen advies uit te brengen over de genoemde termijn. Het adviescollege beoordeelt pas sinds 1 januari 2008 de verlofaanvragen van de FPC's en naar het oordeel van het adviescollege was er in de negen maanden die sindsdien waren verstreken nog onvoldoende ervaring opgedaan met de thans vigerende evaluatietermijn om daarover een deugdelijk onderbouwd advies te geven. De voorzitter van het adviescollege heeft er in zijn brief op gewezen dat er binnen het college nog geen wetenschappelijk onderzoek is gedaan naar de evaluatietermijn en dat het adviescollege bezig is om te onderzoeken of er wat betreft de lengte van de termijn een differentiatie naar bepaalde patiëntgroepen kan worden aangebracht. De voorzitter heeft aangegeven dat het te vroeg is om hierover een advies uit te brengen. Eerst zal gedegen onderzoek moeten worden verricht. De voorzitter heeft voorts nog opgemerkt dat werkdruk binnen de klinieken op zichzelf niet een voldoende argument lijkt om de evaluatietermijn te verlengen, maar dat in dit kader wel van belang is dat de klinieken beschikken over een werkbaar en risicogericht format voor het indienen van de verlofaanvragen.

Op 4 december 2008 heeft de directeur Forensische Zorg aan het adviescollege gevraagd om hem nogmaals op twee punten inzake het Verloftoetsingskader te adviseren. De eerste vraag was wat de mening van het adviescollege was ten aanzien van het terugvalpreventieplan en het signaleringsplan, zoals dit in het concept Verloftoetsingskader was opgenomen bij transmuraal verlof. De tweede vraag was wanneer naar de mening van het adviescollege een terugvalpreventieplan of signaleringsplan deel dient uit te maken van een specifiek risicomanagement.

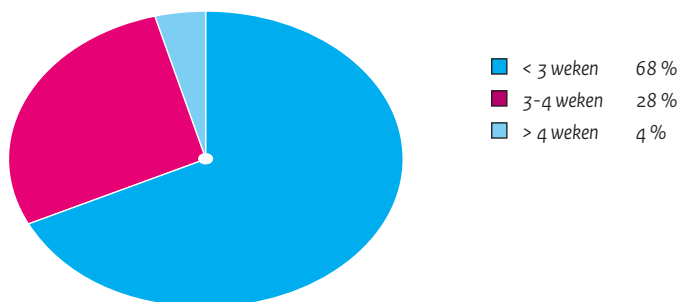
Na beraad binnen het college is besloten om geen advies uit te brengen over de eerste vraag omdat de vraagstelling naar het oordeel van het adviescollege onvoldoende helder was. Ten aanzien van de tweede vraag heeft het adviescollege op 15 januari 2009 geadviseerd dat een terugvalpreventieplan reeds bij een aanvraag tot het verlenen van een machtiging voor onbegeleid verlof deel uit dient te maken van het risicomanagement. Er kan bij een machtiging voor onbegeleid verlof sprake zijn van een ruime verlofmarge, met maximaal zes overnachtingen buiten de kliniek. Naar het oordeel van het adviescollege behoort in de onbegeleide verloffase reeds duidelijk te zijn op welke wijze mogelijke terugval in delictgedrag kan worden voorkomen en op welke signalen hierbij moet worden gelet. Dit dient in de verlofaanvraag onderdeel uit te maken van het risicomanagement.



## 1.6 Doorlooptijden

Het adviescollege streeft ernaar om binnen drie weken na ontvangst van een verlofaanvraag een advies te zenden aan de minister. Voor het vaststellen van de doorlooptijd geldt als begin de datum van binnenkomst van de aanvraag bij het adviescollege en als einde de datum waarop het advies aan de Verlofunit wordt verzonden.

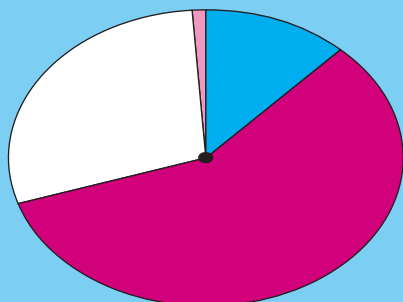
In de periode van 1 januari 2008 tot 1 januari 2009 is 68% van de verlofaanvragen binnen een termijn van drie weken afgehandeld. Een termijn tussen de drie en vier weken bleek nodig voor 28% van de aanvragen en 4% werd verwerkt na vier weken. Hieronder staan de percentages in een schema weergegeven.



Als de doorlooptijden in 2008 per kwartaal worden bekeken, dan valt op dat in het eerste en het vierde kwartaal 70% van de aanvragen binnen drie weken is afgehandeld en in het tweede kwartaal zelfs 87%. Het feit dat het percentage over het hele jaar genomen iets lager is, is te wijten aan vertraging tijdens de vakantie maanden in het derde kwartaal. Hiernaast zijn de percentages per kwartaal uitgewerkt.

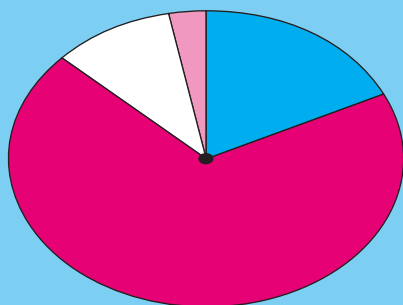
Geconcludeerd kan worden dat het adviescollege zijn streven om de verlofaanvragen binnen drie weken af te handelen in een duidelijke meerderheid van de zaken heeft gehaald. Een uitzondering vormen de aanvragen tijdens de zomermaanden waarin, gelet op de vakanties van de leden van het adviescollege, een achterstand in de verwerking van de aanvragen is ontstaan, met als gevolg dat de doorlooptijd in die periode enigszins is opgelopen.

### Doorlooptijd 1<sup>e</sup> kwartaal 2008



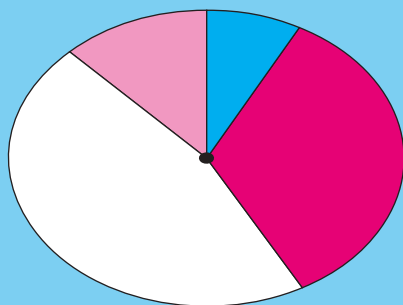
< 2 weken	12%
2-3 weken	58%
3-4 weken	29%
> 4 weken	1%

### Doorlooptijd 2<sup>e</sup> kwartaal 2008



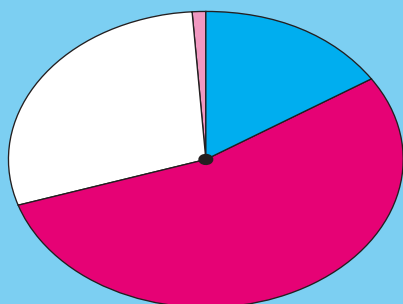
< 2 weken	18%
2-3 weken	69%
3-4 weken	10%
> 4 weken	3%

### Doorlooptijd 3<sup>e</sup> kwartaal 2008



< 2 weken	8%
2-3 weken	34%
3-4 weken	46%
> 4 weken	12%

### Doorlooptijd 4<sup>e</sup> kwartaal 2008



< 2 weken	16%
2-3 weken	54%
3-4 weken	29%
> 4 weken	1%

# Hoofdstuk 2

## Werkproces

## 2.1 Commissievergaderingen

Overeenkomstig artikel 2 lid 3 van het Besluit behandelt het adviescollege de verlofaanvragen in commissies. In elke commissie zitten drie gedragsdeskundigen, onder wie tenminste één psychiater en één psycholoog.

De commissievergaderingen worden voorgezeten door één van de drie juristen en worden genoteerd door de secretaris van het college of haar plaatsvervanger. De commissies hebben een telkens wisselende samenstelling. Er vinden per maand gemiddeld zes commissievergaderingen plaats. Per commissievergadering worden in de regel maximaal twintig verlofaanvragen besproken en van een advies voorzien. Het komt tijdens commissievergaderingen een enkele keer voor dat een verlofaanvraag aan de orde komt uit een kliniek waarin een lid van de betreffende commissie werkzaam is. Conform een binnen het college gemaakte afspraak stelt in een dergelijk geval het betreffende commissielid zich terughoudend op en krijgt hij/zij pas het woord nadat de andere leden hun standpunt hebben gegeven. Indien sprake blijkt van een zodanige betrokkenheid vanuit de kliniek dat de onafhankelijkheid in het gedrang lijkt te komen, wordt volgens afspraak de verlofaanvraag naar een andere commissie doorgeschoven. De gang van zaken in en rondom de commissievergaderingen is tot op heden zeer goed te noemen.

De leden van het adviescollege ervaren de samenwerking tijdens de vergaderingen als positief en er wordt op een professionele en open wijze met elkaar over de verlofaanvragen gediscussieerd. Eveneens wordt als positief ervaren dat het overleg in de commissies op consensus is gericht.

## 2.2 Collegevergaderingen

Het adviescollege komt ongeveer zes keer per jaar plenair bijeen. Tijdens deze collegevergaderingen worden de belangrijkste problemen en de algemene voortgang binnen het college besproken. De agenda wordt voorbereid door de voorzitter samen met het bureau. Tijdens het tweede deel van de vergaderingen geven de leden bij tourbeurt lezingen. Volgens algemene opvatting binnen het college dient het kennisniveau van de leden geheel bij de tijd te zijn en te blijven. Aan dit streven wordt mede vorm gegeven door het geven van lezingen.

De huidige opzet van de collegevergaderingen, waarbij het eerste deel wordt vergaderd over actuele zaken op het gebied van organisatie en inhoud en het tweede deel wordt gebruikt voor lezingen, wordt door de leden als positief ervaren. Het ligt in de bedoeling om in de toekomst voor het tweede gedeelte ook gastsprekers uit te nodigen.

## 2.3 Werklast

Het adviescollege bestaat uit veertien leden en een voorzitter die allen voor een periode van drie jaar zijn benoemd door de minister van Justitie. De werkzaamheden van de voorzitter zijn ingeschaald op twaalf uur per week. Elf leden zijn in 2008 ingeschaald voor acht uur in de week en drie leden onder wie de wetenschappelijk adviseur van het college voor vier uur in de week. Het adviescollege heeft op dit moment een volledige bezetting. Voor het uitvoeren van de taken van het adviescollege is een vaste ledenbezetting een belangrijke voorwaarde.

In oktober 2008 is tijdens een interne expertmeeting onder de leden geïnventariseerd of het werk voor het adviescollege voldoet aan de verwachtingen en wat de knelpunten zijn bij de uitvoering van de taken. De vraag of het werken voor het adviescollege voldoet aan de verwachtingen die men bij aanvang had, wordt grotendeels bevestigend beantwoord. De leden ervaren over het algemeen geen praktische knelpunten bij het werk voor het adviescollege. Er is naar het oordeel van de leden sprake van een goede ondersteuning en facilitering vanuit het bureau. Enkele leden vinden dat het werk niet altijd eenvoudig te combineren is met de hoofdbetrekking. De reistijd wordt door enkelen als een belemmerende factor ervaren. De leden staan positief ten aanzien van de frequentie van de commissievergaderingen op maand- en jaarbasis, maar vakanties en ziekmeldingen kunnen hierbij een knelpunt opleveren. In de berekening van het aantal benodigde commissievergaderingen - en daarmee samenhangend de inzet van de leden - is tot op heden geen rekening gehouden met vakantie en ziekte. Dit heeft tot gevolg dat van de leden in bepaalde perioden een extra inspanning wordt gevergd. In 2009 zal een beperkte uitbreiding van het aantal uren van één van de leden plaatsvinden om voornoemde problemen in de toekomst beter te kunnen opvangen.

De voorzitter heeft in de maanden november en december 2008 evaluatiegesprekken gevoerd met de leden afzonderlijk. Zij hebben allen ingestemd met het verzoek om zonedig extra werkzaamheden te verrichten in de zomervakantie en ingeval van ziekte van één of meer leden. In dit licht wordt een uitbreiding van het aantal gedragskundige leden van het college niet opportuun geacht.

## 2.4 Ondersteunend bureau

Het ondersteunend bureau van het adviescollege is een ambtelijke organisatie die gelet op de onafhankelijke positie van het college inhoudelijk en functioneel alleen onder de verantwoordelijkheid van het college valt, zo volgt uit artikel 6 van het Besluit. Alleen in organisatorisch opzicht is het bureau ondergebracht bij het kerndepartement van het ministerie van Justitie. Het bureau heeft als eerste taak het ondersteunen van de voorzitter en de leden van het adviescollege. Deze ondersteuning geschiedt zowel op administratief en facilitair niveau als op het inhoudelijke vlak.

Het bureau zorgt onder meer voor het voorbereiden en ondersteunen van de commissievergaderingen en het verzorgen van de verslaglegging van de commissie- en collegeberaadslagingen. Het bureau beheert de registratie van de verlofaanvragen en adviezen en houdt toezicht op de (maximale) duur van de adviesprocedure. Verder bewaakt het bureau de consistentie van de adviezen van het college. Naar buiten toe fungeert het bureau als eerste aanspreekpunt en gesprekspartner voor de diverse ketenpartners en voor belangstellenden.

De leden van het adviescollege zeggen tevreden te zijn met de werkzaamheden van het bureau in 2008. Men is van oordeel dat de ondersteuning geschiedt op een professionele, toegankelijke en servicegerichte wijze.

Binnen het college wordt een goede ondersteuning door de leden als essentieel ervaren voor het naar behoren kunnen uitoefenen van de adviestaak.



# Hoofdstuk 3

## Onafhankelijkheid

### 3.1 Inleiding

Onafhankelijkheid is één van de belangrijke kenmerken van het Adviescollege Verloftoetsing TBS. Daarover is in het Besluit het volgende bepaald:

- Artikel 11 lid 1 luidt: ‘Bij het uitbrengen van een advies ontvangt het adviescollege geen aanwijzingen van de Minister over de te hanteren methodiek, haar oordeelsvorming en advisering.’
- In de toelichting van het Besluit wordt overwogen: ‘Het adviescollege kan niet haar eigen onafhankelijkheid regelen. Daartoe strekt mede dit besluit.’

Het adviescollege is niet in de gebruikelijke hiërarchie van het departement van Justitie gepositioneerd onder één van de directies. Er is met het oog op een in organisatorisch opzicht maximale onafhankelijkheid gekozen voor een positie in het kerndepartement rechtstreeks onder de secretaris-generaal. Het Besluit bevat voor het adviescollege geen andere ambtelijke verplichtingen naar het departement dan het uitbrengen van het jaarplan en het jaarbericht. Benoeming en ontslag van de leden van het college verlopen, langs de voorzitter van het college, eveneens via het kerndepartement. De onafhankelijkheid wordt bovendien gewaarborgd doordat de psychiaters en psychologen onafhankelijk van hun eigen instelling voor het adviescollege werkzaam zijn en de juristen afkomstig zijn uit de rechterlijke macht. De feitelijke onafhankelijkheid van het college wordt bovendien benadrukt door de vestiging van het college in Utrecht. Onafhankelijkheid betekent formele en inhoudelijke afstand tot de klinieken en tot het ministerie. Voor het naar behoren van het functioneren is het van belang dat het adviescollege waakzaam blijft op het behouden van zijn onafhankelijkheid.

### 3.2 Onafhankelijkheid ten opzichte van de Dienst Justitiële Inrichtingen

In artikel 4 van het Besluit is over de taak van het adviescollege en de Dienst Justitiële Inrichtingen het volgende bepaald:

1. Het Avt heeft tot taak: het inhoudelijk beoordelen van alle verlofaanvragen inzake ter beschikking gestelden of anderszins verpleegden die in inrichtingen waar tbs met verpleging ten uitvoer wordt gelegd verblijven en daarover gemotiveerd advies uitbrengen aan de Minister.
2. De procedurele toetsing van de verlofaanvragen bedoeld in het eerste lid, vindt plaats door DJI volgens de richtlijnen van het Verloftoetsingskader.

In de praktijk betekent dit het volgende. De Verlofunit beoordeelt na ontvangst een verlofaanvraag van een FPC op een reeks formele gronden uit het Verloftoetsingskader. Van die toetsing wordt een nota opgesteld, die door de Verlofunit beoordeling wordt genoemd. Deze bevat verder een samenvatting van de casus en een gemotiveerd (pre)advies over het al of niet honoreren van de verlofaanvraag. De beoordeling wordt samen met de verlofaanvraag aan het adviescollege gezonden.

Vanuit de Verlofunit is in 2008 een aantal keren aan het college gevraagd om in een advies in te gaan op de argumenten die de ambtenaar van de Verlofunit heeft gebruikt in zijn beoordeling. Vanuit het college is daarop gelet op zijn onafhankelijke positie negatief gereageerd met als belangrijkste reden dat het college geen (hiërarchische) band heeft met de Verlofunit. Bovendien zou responderen op argumenten van de Verlofunit vanuit het beginsel van hoor en wederhoor verplichten tot het nader horen van de klinieken. Dit is een ongewenste situatie.

In 2008 is het enkele keren voorgekomen dat de Verlofunit een verlofaanvraag niet heeft doorgestuurd naar het adviescollege. Tijdens een overleg op 12 december 2008 is afgesproken dat de Verlofunit voortaan alle verlofaanvragen naar het adviescollege doorstuurt. Het adviescollege brengt ten aanzien van alle verlofaanvragen advies uit, waarbij het adviescollege onder omstandigheden gemotiveerd kan afwijken van het Verloftoetsingskader aangezien dit geen wet in materiële zin maar een beleidsregel is.

Er is sprake van een goede verstandhouding en samenwerking tussen het bureau van het adviescollege en de Verlofunit. Tussen de secretaris van het adviescollege en de coördinator van de Verlofunit bestaat een korte communicatielijn over de procesgang van de verlofaanvragen en de verzoeken van en aan de klinieken. Deze korte route is essentieel voor een vlotte voortgang van de verlofaanvragen. Tijdens het overleg in december 2008 is verder afgesproken dat er in 2009 een tweemaandelijks overleg zal plaatsvinden tussen het bureau van het adviescollege en de Verlofunit. Dit overleg heeft tot doel om tot een constante verbetering van de werkwijze tussen de Verlofunit en het adviescollege te komen. De adviezen en de beslissingen staan hierbij niet ter discussie en kunnen ook niet meer worden aangepast. Wel kan de gevolgde procedure worden besproken en uitleg c.q. verduidelijking worden gevraagd van overwegingen om tot een bepaald advies of een bepaalde beslissing te komen. Tijdens dit casusoverleg zal eveneens een overzicht worden besproken van incidenten c.q. bijzondere voorvallen die zich tijdens verlof hebben voorgedaan.



### 3.3 Onafhankelijkheid ten opzichte van de FPC's

De Verlofunit van DJI draagt zorg voor het doorsturen van de verlofaanvragen van de FPC's naar het adviescollege en vervolgens voor het bij de beslissing meezenden van het advies van het college naar de klinieken. Ook overige verzoeken van en naar de klinieken worden door tussenkomst van de Verlofunit geregeld. Voor deze werkwijze is gekozen om de onafhankelijkheid van het adviescollege ten opzichte van zowel de Verlofunit als de FPC's te waarborgen. Voorts wordt op deze manier bewerkstelligd dat de klinieken één loket hebben waar zij met alle vragen terecht kunnen.



# Hoofdstuk 4

## Overige activiteiten

## 4.1 Lerende verlofpraktijk

Het adviescollege komt regelmatig plenair bijeen. Tijdens deze bijeenkomsten vindt er voortdurend kennisoverdracht plaats en wordt gestreefd naar het leveren van een bijdrage aan de zogenaamde ‘lerende verlofpraktijk’. Een drietal leden van het college hield in 2008 tijdens de tweede helft van de collegevergaderingen een inleiding. Het ging daarbij om de volgende onderwerpen:

- het lerend systeem tbs: landelijke database data mining;
- seksuele deviantie, pedofiele en seksueel sadisme;
- behandeling is meer dan risicomangement alleen, over de dodelijke eenvormigheid in de tbs.

## 4.2 Seminars

### 4.2.1 Expertmeeting 17 oktober 2008

Op 17 oktober 2008 heeft het adviescollege onder begeleiding van twee medewerkers van TNO een expertmeeting voor het voltallige college georganiseerd. Met behulp van het elektronische programma EurEGA zijn aan de leden over tal van onderwerpen vragen gesteld, met als doel om aan het einde van de dag de verkregen gegevens plenair te bespreken. Er is gediscussieerd over onder meer de toetsingscriteria van verlofaanvragen, de wijze van beoordeling van verlofaanvragen, de waarde van de risicotaxatie-instrumenten, de kernboodschap van het adviescollege en de diverse rollen van het adviescollege in de lerende verlofpraktijk. Daarnaast is een aantal praktische zaken in kaart gebracht, zoals de ervaringen met en rond commissievergaderingen en de werklast.

De reacties op de expertmeeting waren zonder uitzondering positief. Het bureau van het college zal in de loop van 2009 de uitkomsten van de expertmeeting verder uitwerken.

### 4.2.2 Seminar 21 november 2008

Het adviescollege heeft op 21 november 2008 een seminar georganiseerd met als thema ‘De lerende verlofpraktijk in de verloftoetsingscommissies’. Bijna alle FPC’s hebben een interne commissie die tot taak heeft verlofaanvragen eerst intern te toetsen. Omdat deze verloftoetsingscommissies en het college in wezen dezelfde werkzaamheden verrichten, lag het voor de hand dat het college een seminar organiseerde met als doelen kennismaking en uitwisseling van ervaringen tussen het adviescollege en de interne verloftoetsingscommissies van de FPC’s. Dit alles in het kader van de lerende verlofpraktijk.

Er is voorafgaand aan het seminar een enquête onder de leden van de interne verloftoetsingscommissies gehouden met praktische vragen over de werkwijze van de verschillende commissies en diverse inhoudelijke vragen. Deze betroffen onder meer de criteria die men gebruikt bij de interne beoordeling van een verlofaanvraag, de gronden voor afwijzing, de belangrijkste knel- en verbeterpunten bij het

werk van de interne verloftoetsingscommissie, de voor- en nadelen van de instelling van het adviescollege, de invloed van de adviezen van het adviescollege en het belang van regulier overleg met het adviescollege. De uitkomsten van de enquête zijn tijdens het seminar gepresenteerd. Ten aanzien van het adviescollege is over het algemeen de ervaring dat de verlofaanvragen tijdig worden afgehandeld, dat de aanvragen onafhankelijk, objectief en professioneel worden getoetst en dat het als positief wordt ervaren dat de kliniek inhoudelijke feedback ontvangt van een college van deskundigen.

Tijdens het seminar zijn de deelnemers in verschillende werkgroepen uiteen gegaan en zijn de volgende onderwerpen besproken: de werkwijze van de interne verloftoetsingscommissie, de weging van risicofactoren, de verlofaanvraag ‘op één A4-tje’, het Verloftoetsingskader en het zich al dan niet uitlaten over de behandelinhoud door het adviescollege en de verloftoetsingscommissies. De belangrijkste uitkomsten van het seminar zullen in het voorjaar van 2009 in de vorm van een boekje worden gepresenteerd.

## 4.3 Onderzoek

### 4.3.1 Onderzoekscommissie

In het eerste kwartaal van 2008 is binnen het college een onderzoekscommissie ingesteld. Deze bestaat uit de wetenschappelijk adviseur van het college als voorzitter, enkele gedragsdeskundige leden, de collegevoorzitter en de beleidsmedewerker. De onderzoekscommissie ontplooit initiatieven voor onderzoek ten behoeve van het adviescollege. De wetenschappelijk adviseur van het adviescollege is verantwoordelijk voor het opsporen en inventariseren van lacunes in de kennis binnen het adviescollege en schrijft op basis hiervan jaarlijks, tezamen met de onderzoekscommissie, een onderzoeksprogramma.

Tijdens de eerste vergadering van de onderzoekscommissie is bepaald dat alle activiteiten van het college op het gebied van advisering gedocumenteerd moeten worden en dat al het mogelijke materiaal dat zich voor onderzoek leent (waaronder alle adviezen) in een database moet worden ondergebracht. Hiertoe is een registratiesysteem opgezet, waarin managementgegevens ten aanzien van de verlofaanvragen en inhoudelijke gegevens uit de verlofaanvragen en de uitgebrachte adviezen zijn opgenomen.

Binnen de onderzoekscommissie is uitvoerig gediscussieerd over de vraag wat de reikwijdte is van de advisering van het adviescollege en met name of in de adviezen ook opmerkingen over de behandeling kunnen worden gemaakt. Vervolgens is deze kwestie in het voltallige college en tijdens het seminar met de verloftoetsingscommissies besproken.

### 4.3.2 Stagiaires

Eén van de initiatieven van de onderzoekscommissie was het laten verrichten van onderzoek naar risicofactoren en risicomangement in verlofaanvragen. De wetenschappelijk

adviseur van het college is werkzaam bij het Expertise Centrum Forensische Psychologie en Psychiatrie (EFP).

Vanuit het EFP hebben twee stagiaires in opdracht van het adviescollege in de periode van april tot juli 2008 uit een beperkte selectie van verlofaanvragen een eerste onderzoek gedaan naar de wijze waarop de risicofactoren en risicomanagement in de aanvragen werden behandeld. De resultaten zijn aan het voltallige college gepresenteerd. De stagiaires hebben het onderzoek in het kader van hun afstudeerscriptie aan de universiteit van Leiden (vakgroep criminologie) uitgevoerd.

#### 4.3.3 Onderzoeksplan

Kerntaak van de onderzoekscommissie is het formuleren van onderzoeksvragen en het uitzetten van concreet onderzoek ten behoeve van het college. Dit is in 2008 een terugkerend onderwerp geweest tijdens de diverse vergaderingen van de onderzoekscommissie. Daarnaast heeft het seminar van het college van 17 oktober 2008 veel input voor toekomstig onderzoek opgeleverd. De wetenschappelijk adviseur heeft alle input gebundeld en samengebracht tot een vijftal hoofdonderwerpen van onderzoek binnen het college. Deze onderwerpen zijn:

- incidentenonderzoek;
- toetsingscriteria voor adviezen;
- negatieve adviezen;
- epidemiologie /differentiatie van patiëntengroepen;
- kwaliteit van verlofaanvragen.

Het onderzoek naar de toetsingscriteria van het adviescollege is als eerste gestart en is extern uitgezet. Het wordt in de eerste helft van 2009 uitgevoerd door dr. M. Philipse, psycholoog, als onderzoeker en beleidsadviseur verbonden aan de Pompestichting in Nijmegen.

#### 4.3.4 WODC

In artikel 14 van het Instellingsbesluit van het adviescollege is bepaald dat een evaluatie moet plaatsvinden nadat het college één jaar heeft gefunctioneerd. Met de uitvoering van deze evaluatie is het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum (WODC) belast. De evaluatie betreft het functioneren van het college in het jaar 2008.

Het doel van de evaluatie is het (verder) professionaliseren van de wijze waarop verloffoetsing plaatsvindt en het (verder) optimaliseren van het functioneren van het adviescollege. In de evaluatie komen drie onderwerpen aan bod. Ten eerste wordt het functioneren van het adviescollege onderzocht (algemeen). Ten tweede wordt de output, te weten de adviezen ten aanzien van de verlofaanvragen, onderzocht

(inhoudelijk). Tot slot gaat aandacht uit naar de wijze waarop het adviescollege tot zijn adviezen komt en wat de resultaten van deze adviezen zijn (procesevaluatie). Het onderzoek start in het voorjaar van 2009. De uitkomsten van het onderzoek worden begin 2010 verwacht.

## 4.4 Communicatie

### 4.4.1 Algemeen

Bij de start van het adviescollege was vrijwel geen voorlichtingmateriaal over het college voorhanden. Vanuit de directie Voorlichting van het ministerie werd mede in verband met de oprichtingsbijeenkomst van het adviescollege een communicatiebericht opgesteld.

Naar aanleiding van het Instellingsbesluit werden daarin onder meer de taak, doelstelling en kernwaarden van het adviescollege opgenomen. Het bericht was evenwel te beperkt van omvang om daarop de communicatie(strategie) van het adviescollege in zijn eerste bestaansjaar te baseren. Teneinde gedurende het jaar richting te geven aan de diverse inzet van communicatie(middelen) is in het voorjaar van 2008 een communicatieplan opgesteld in overleg met de afdeling Voorlichting van het ministerie van Justitie. Hierin zijn onder meer de doelgroepen van de communicatie, de communicatiemiddelen, de communicatiestrategie en de knelpunten op communicatiegebied omschreven. Als doelstelling op korte termijn werd opgenomen dat de collegeleden volledig op de hoogte moeten zijn van organisatorische en inhoudelijke informatie die nodig is voor een professionele uitvoering van hun taken. Op middellange termijn moet bereikt zijn dat ketenpartners en overige belanghebbenden adequaat zijn geïnformeerd over de taak, doelstelling, werkwijze en actuele stand van zaken van het adviescollege.

Het communicatieplan behelsde voorts een planning van de diverse communicatieactiviteiten. Deze zijn in de loop van het jaar grotendeels uitgevoerd. In 2008 is het (nog) niet gelukt om toegang tot MITS<sup>5</sup> te krijgen, een beeldmerk voor het college te ontwikkelen, de definitieve kernboodschap vast te stellen en enkele bijzondere adviezen van het college geanonimiseerd op de website te plaatsen.

### 4.4.2 Kernboodschap

In het communicatieplan werd een eerste aanzet gegeven voor de kernboodschap van het adviescollege. Deze kernboodschap is afgeleid van de taakstelling van het adviescollege zoals die in het Instellingsbesluit werd opgenomen. In de loop van het jaar bleek deze boodschap niet volledig te zijn. Vervolgens is de visie van de leden op de kerntaak en de meerwaarde van college geïnventariseerd. De bijeenkomst op

<sup>5</sup> MITS is een afkorting van Monitoring Informatiesysteem Terbeschikking Stelling. MITS is een computerprogramma van het ministerie waarin onder meer persoons-, justitiële- behandelings- en verlofgegevens van tbs-gestelden zijn opgenomen.

17 oktober 2008 heeft de verschillende standpunten van de leden ten aanzien van de kerntaak, de doelstelling, de meerwaarde en de positie van het college in beeld gebracht. Hoewel er een grote mate van eensgezindheid onder de leden bleek te bestaan over de kerntaak en doelstelling is het in 2008 nog niet gelukt om de kernboodschap van het college definitief te omschrijven. In 2009 zal dit alsnog gebeuren. Een duidelijke kernboodschap is van belang bij diverse communicatiemiddelen.

#### 4.4.3 Interne communicatie

De leden van het college hebben allen hun hoofdbetrekking buiten het adviescollege. Dit gegeven maakt dat de informatievoorziening aan de leden zeer gestructureerd moet plaatsvinden. Daarnaast dient de informatievoorziening faciliterend te zijn. De leden moeten optimaal op de hoogte worden gebracht van wat er op organisatorisch en inhoudelijk gebied speelt en tegelijkertijd dienen zij niet onnodig met overbodige informatie te worden belast.

Vanuit deze uitgangspunten is gedurende het eerste jaar gezocht naar een methode om de communicatie met de leden zo efficiënt mogelijk te laten verlopen. Om intern te bewerkstelligen dat de leden adequaat geïnformeerd waren, werd aanvankelijk via de mail informatie verschaft over lopende zaken. Daarnaast vond tijdens diverse plenaire vergaderingen overdracht van informatie plaats. Verder werd in 2008 ten behoeve van de leden drie keer een interne nieuwsbrief uitgebracht.

In deze nieuwsbrief werden de leden geïnformeerd over onder meer het aantal en soort adviezen dat in die periode was verstrekt, alsmede over de doorlooptijden en enkele wetenswaardigheden. Daarnaast werden bijzondere overwegingen uit adviezen opgenomen en vond een terugkoppeling plaats van diverse overleggen met bijvoorbeeld FPC's, de Verlofunit en het ministerie.

Het adviescollege beschikt sinds het voorjaar van 2008 over een website: [www.verlofadviescollege.nl](http://www.verlofadviescollege.nl). In het vierde kwartaal van 2008 heeft de website een afgeschermd deel gekregen dat alleen toegankelijk is voor de leden van het adviescollege en het bureau. Hiermee werd voldaan aan de wens om binnen het college één centraal communicatiepunt te hebben dat gemakkelijk en snel kan worden geactualiseerd. Het afgeschermd deel van de website is een intranet met als (voorlopige) titel Kennisnet AVT en heeft een aparte beveiliging. De site bevat onder meer het rooster van de commissievergaderingen en de data van de diverse commissie-, college- en voorzittersvergaderingen, een overzicht van de aantallen en soorten adviezen, notulen van diverse overleggen, contactgegevens, inhoudelijke informatie rondom de verloffpraktijk en adviezen, actuele tijdschriftartikelen, beleidsstukken en actueel intern en extern nieuws. Met het bestaan van een voor de leden gemakkelijk toeganke-

lijk Kennisnet AVT kan het e-mailverkeer tussen de leden en het bureau aanzienlijk worden teruggebracht. Het Kennisnet zal in 2009 verder worden geoptimaliseerd.

#### 4.4.4 Externe communicatie

##### *Ketenpartners*

Direct betrokken bij de verlofaanvragen zijn enerzijds de FPC's en de GGZ instellingen waar de tbs-gestelde verblijft en anderzijds de Verlofunit van DJI. Tussen het bureau van het adviescollege en de coördinator van de Verlofunit is in 2008 veel aandacht besteed aan het in stand houden van een korte communicatielijn over de procesgang van de verlofaanvragen en de verzoeken van en aan de klinieken.

Tussen het bureau en de Verlofunit vond tevens een werkoverleg plaats waarbij diverse zowel procesmatige als inhoudelijke knelpunten aan de orde zijn gekomen. Eén van de knelpunten die in het communicatieplan al werd voorzien, was de wens van de klinieken om direct met het adviescollege in contact te komen, uiteraard vooral over de adviezen van het college. Hierin is een duidelijke lijn getrokken. Zoals hierboven al opgemerkt, kan over adviezen achteraf niet met het college worden gecommuniceerd. Allereerst niet vanwege de onafhankelijkheid van het college en daarnaast vanwege logistieke beperkingen. De Verlofunit is de spil tussen de klinieken en het adviescollege. Verzoeken van en aan de klinieken worden uitsluitend door tussenkomst van de Verlofunit afgehandeld.

##### *Kennismaking*

Omdat de klinieken zich met het college als een nieuwe speler in het tbs-veld geconfronteerd zagen, heeft de collegevoorzitter samen met de secretaris dan wel de beleidsmedewerker kennismakingsbezoeken aan alle twaalf FPC's gebracht.<sup>6</sup> Het doel hiervan was de taak en werkwijze van het adviescollege toe te lichten en eventuele knelpunten te bespreken. Daarnaast heeft de voorzitter van het college bij diverse belangstellende organisaties, waaronder de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming en de Penitentiaire kamer van het gerechtshof te Arnhem, presentaties over het college verzorgd. De voorzitter heeft het op de kaart zetten van het adviescollege als een belangrijke taak voor 2008 op zich genomen.

Met de Directie Forensische Zorg, de Verlofunit en het ministerie zijn diverse besprekingen gevoerd om een vruchtbare samenwerking te bewerkstelligen. Daarbij heeft het belang van de onafhankelijkheid van het college steeds voorop gestaan.

Eén van de doelen die het adviescollege zich heeft gesteld, is het leveren van een bijdrage aan de lerende verloffpraktijk. Een belangrijk aspect daarvan is het aangaan van de dialoog met de ketenpartners. Het uitwisselen van ervaringen in het veld moet mogelijk worden gemaakt, met behoud van de

<sup>6</sup> FPC Oldenkotte is in januari 2009 bezocht.

onafhankelijkheid van het college. Hiermee is in 2008 een start gemaakt door een seminar te organiseren voor en samen met de interne verloftoetsingscommissies van de klinieken.

Daarnaast werd het creëren van draagvlak bij ketenpartners voor het bestaan van het college als een belangrijk punt opgepakt. Inmiddels lijkt de onafhankelijkheid van het college in het tbs-veld als een gegeven te zijn aanvaard.

#### *Kennismakingsbericht*

Begin 2008 werd het zogenaamde kennismakingsbericht ten behoeve van diverse algemene communicatiedoelinden opgesteld. Dit bericht licht in het kort de achtergrond, taak en werkwijze van het adviescollege, met vermelding van de leden, toe. De verhuizing naar de definitieve kantoorruimte van het college in Utrecht werd aangegrepen om dit bericht naar een brede doelgroep, gelijktijdig met het informeren over de nieuwe huisvesting, toe te sturen.

#### *Website*

Om informatie over het adviescollege voor een breder publiek beschikbaar te stellen, is medio 2008 een start gemaakt met het opzetten van de website van het adviescollege ([www.verlofadviescollege.nl](http://www.verlofadviescollege.nl)). De website bevatte in 2008 algemene informatie over de achtergrond, taak, werkwijze en samenstelling van het college en zal in 2009 nog worden uitgebreid met meer inhoudelijke informatie. De mogelijkheid om de adviezen breder te communiceren, bijvoorbeeld

door deze anoniem op de website te publiceren, wordt thans onderzocht. Eind december 2008 is binnen het college een commissie samengesteld die tot taak heeft de redactie te voeren over de website.

#### *Externe nieuwsbrief*

In oktober 2008 werd de eerste externe nieuwsbrief geschreven. Deze is aan een brede doelgroep toegestuurd. Een groot deel van de geadresseerden liet weten het ontvangen van de nieuwsbrief op prijs te stellen. Naast algemene informatie over het adviescollege werd inzicht gegeven in de aantallen en verschillende soorten adviezen. Bijzondere overwegingen die tot negatieve adviezen dan wel een aanhouding leidden, werden eveneens opgenomen. De leden van het adviescollege verzorgen intern een aantal keren per jaar een lezing. Een samenvatting van één van deze presentaties werd in de nieuwsbrief opgenomen. Het is de bedoeling dat de nieuwsbrief tweemaal per jaar verschijnt.

#### *Vakbladen*

Zoals al eerder aangeven is het op de kaart zetten van het adviescollege één van de doelen in 2008 geweest. Het publiceren door en over het adviescollege is hierbij een middel. In het kwartaalmagazine FP2D (een uitgave van het ministerie van Justitie ten behoeve van het tbs-veld) is in maart 2008 een interview met de voorzitter verschenen. In september 2008 is in FP2D een artikel over de stand van zaken binnen het adviescollege gepubliceerd.





# Bijlage

## Samenstelling Adviescollege Verloftoetsing TBS

Voorzitter: mr J.W.P. Verheugt (vice-president gerechtshof).  
Juristen/commissievoorzitters: mr Y.A.J.M. van Kuijk (vice-president gerechtshof), mr P.A.H. Lemaire (vice-president rechtbank), mr M. Otte (vice-president gerechtshof).  
Gedragsdeskundigen: dr D.J. van Beek (psycholoog), mw drs K.M. ten Brinck (psycholoog), dr W.J. Canton (psychiater), drs A.J. de Groot (psycholoog), drs L.Th. Horsman (psychiater), drs J. Huisman (psychiater), drs P.H.L. Smeets (psycholoog), mw drs B.E.L. Spronk (psycholoog), drs F.J.P. Walschot (psychiater), drs P. Zonneveld (psychiater).  
Wetenschappelijk adviseur: mw. dr I. Embley (psycholoog).

### **Secretaris Adviescollege Verloftoetsing TBS**

mw mr H.G. Leentvaar-Loohuis  
(tevens hoofd van het bureau).

### **Contactgegevens secretariaat**

Telefoonnummer (0880) 713 900  
E-mail: [secretariaat@avt.minjus.nl](mailto:secretariaat@avt.minjus.nl)  
Website: [www.verlofadviesscollege.nl](http://www.verlofadviesscollege.nl)



Deze brochure is een uitgave van:

Adviescollege Verloftoetsing TBS  
Postbus 24019 | 3502 MA Utrecht  
T 0880 71 39 00

© Rijksoverheid | Maart 2009 | Publicatie-nr. IBIS-12798