
Vergaderjaar 2009 - 2010

31 823 Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in verband met de maatregel van terbeschikkingstelling met voorwaarden (Aanpassingen tbs met voorwaarden)

B

**VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE
COMMISSIE VOOR JUSTITIE¹**

Vastgesteld 15 juni 2010

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven de volgende vragen en opmerkingen aan de regering voor te leggen.

1. Inleiding

De leden van de **CDA**-fractie hebben met instemming kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel en zouden op enkele punten opmerkingen willen maken ter ondersteuning ervan en ook nog enkele vragen willen stellen met het oog op de ook al aangekondigde wetgeving.

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij onderschrijven de wenselijkheid van de mogelijkheid tot uitbreiding van het opleggen van de maatregel van tbs met voorwaarden. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling en instemming kennis genomen van het voorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in verband met de maatregel van terbeschikkingstelling met voorwaarden (aanpassing tbs met voorwaarden). Met dit

¹ Samenstelling:
Holdijk (SGP), Dölle (CDA), Tan (PvdA), Van de Beeten (CDA) voorzitter,
Broekers-Knol (VVD), De Graaf (VVD), Kneppers-Heynert (VVD), Kox (SP),
Westerveld (PvdA) vicevoorzitter, Doek (CDA), Engels (D66), Franken (CDA),
Peters (SP), Quik-Schuijt (SP), Haubrich-Gooskens (PvdA), Ten Horn (SP), Janse
de Jonge (CDA), Koffeman (PvdD), Böhler (GL), Van Bijsterveld (CDA), Strik
(GL), Lagerwerf-Vergunst (CU), De Vries (PvdA), Duthler (VVD) en Yildirim
(Fractie-Yildirim).

wetsvoorstel worden enkele aanpassingen gerealiseerd ten aanzien van de tbs met voorwaarden en wordt gevolg gegeven aan de aanbevelingen uit het rapport van de tijdelijke commissie onderzoek tbs. De vele ingewonnen adviezen van betrokken colleges zijn overgenomen dan wel met redenen omkleed afgewezen met als resultaat een evenwichtig voorstel. Wat deze leden betreft resten er enkele vragen die te maken hebben met de positie van de tbs-gestelde, met de uitvoerbaarheid en met aanverwante wetgeving, in het bijzonder de aanstaande wijziging van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet BOPZ).

De leden van de **SGP**-fractie, alsmede de leden van de **ChristenUnie**-fractie, hebben met belangstelling en overwegend met instemming van het wetsvoorstel kennisgenomen. Deze leden willen de behandeling van dit wetsvoorstel ook aangrijpen om enkele meer algemene vragen met betrekking tot de oplegging van de tbs-maatregel aan de regering voor te leggen.

2. Algemeen

Beeldvorming en statistieken oplegging en beëindiging tbs

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de cijfers die door de regering zijn verstrekt in de nota naar aanleiding van het verslag op vragen van hun geestverwanten in de Tweede Kamer. De cijfers over de oplegging en beëindiging van tbs met bevel tot dwangverplichting of met voorwaarden, alsmede de aantallen voorwaardelijke beëindigingen van de tbs met dwangverplichting en de omzettingen van tbs met voorwaarden in tbs met dwangverpleging, staan nogal in schril contrast tot het beeld dat met name vanuit de strafrechtelijke advocatuur is geschapen omtrent de maatregel, alsof deze in toenemende mate zou worden opgelegd en vooral ook in toenemende mate steeds langer zou duren. Weliswaar geven de verstrekte cijfers geen concreet beeld van die duur, maar gezien het geringe aantal opleggingen van tbs met bevel tot verpleging in 2008 en 2009, alsmede de beëindigingen en de voorwaardelijke beëindigingen lijkt hier eerder sprake te zijn van een - aan het door de advocatuur geschetste beeld - tegengestelde tendens. Zou de regering hier nog eens nader op in kunnen gaan? Het is immers van belang, dat met name ook binnen de advocatuur geen onjuiste beelden zich vastzetten die ook weer leiden tot een advisering aan cliënten die noch in hun belang is, noch in het maatschappelijk belang.

Onder verwijzing naar een artikel van Liefink en Burmeister in het *Advocatenblad*², stellen de leden van de **SGP**-fractie en de **ChristenUnie**-fractie de vraag of de regering de constatering van deze auteurs onderschrijft dat (a) de strafrechter steeds vaker voor relatief geringere delicten de tbs-maatregel oplegt, (b) dat de rechter steeds meer gewicht toekent aan de ernst van de stoornis, terwijl de geringe ernst van het feit en de kans op recidive naar de achtergrond verdwijnen, (c) dat de Hoge Raad steeds minder zware eisen stelt aan het opleggen van de maatregel door feitenrechters (geen causaal verband tussen de stoornis en het delict vereist); en als de regering de constatering niet onderschrijft, waarom niet. De auteurs maken tevens melding van de ontwikkeling dat advocaten hun cliënten steeds vaker adviseren niet mee te werken aan een gedragskundig onderzoek. Deelt de regering deze constatering en wat is haar reactie op deze ontwikkeling?

Verder vragen deze leden om een reactie op het door de genoemde auteurs vermelde voornemen van de Nederlandse Vereniging voor Psychiatrie om een richtlijn vast te stellen, inhoudend dat psychiaters zich bij een ontkennende verdachte van een advies over de toerekeningsvatbaarheid dienen te onthouden.

Samenhang met de Wet BOPZ

Op dit moment is de wijziging van de Wet BOPZ in de maak en naar de leden van de **PvdA**-fractie hebben begrepen is deze vrijwel voltooid. Kan de regering uiteenzetten hoe deze twee wijzigingsvoorstellen zich tot elkaar verhouden? Deze vraag is in het bijzonder van belang voor de tijdelijke crisisopname die in deze wijziging wordt voorgesteld. Er vindt stabilisatie plaats zonder dat sprake is van dwangverpleging. De vraag is of dit onderscheid in

² S. Burmeister en J.J. Liefink, 'Zo kan het niet langer. Alternatieven voor huidige tbs-praktijk', *Advocatenblad* 2008, nr. 15, pp. 644-648.

de praktijk houdbaar is en of er niet onder de noemer van een 'crisis' de facto toch sprake is van een dwangopname.

Complementariteit strafrechtelijke en civielrechtelijke aanpak

De leden van de **CDA**-fractie vragen ook nog eens aandacht voor een verdere versterking van de complementariteit tussen strafrechtelijke en civielrechtelijke aanpak. De mogelijkheid voor de strafrechter om als BOPZ-rechter een civielrechtelijke voorziening te treffen voor het tijdvak na ommekomst van een straf of strafrechtelijke maatregel, is buitengewoon zinvol om zo te komen tot continuïteit in de zorg voor afgestraften met een psychiatrische en/of verslavingsproblematiek. Deze leden zouden zich om die redenen heel goed kunnen voorstellen dat ook in het strafrechtelijke arsenaal, op met name het punt van de voorwaarden, de strafrechter de bevoegdheid zou krijgen om bijvoorbeeld bij tbs met voorwaarden als conditie te formuleren, dat de betrokkene een mentoraat of bewindvoering aanvaardt om zodoende te bevorderen dat het sociale systeem waarin de betrokkene functioneert zo sterk mogelijk wordt. Deze leden zien er ook geen bezwaar in, dat in het kader van een dergelijke aanpak – die zich overigens zeker niet hoeft te beperken tot verdachten met psychiatrische problematiek – strafrechtelijke en civielrechtelijke competenties door één en dezelfde rechter worden uitgeoefend en zittingen dan ook het karakter kunnen krijgen van zittingen waar ook beslissingen aan de orde zijn die zowel een strafrechtelijke als civielrechtelijke titel kennen. In de visie van deze leden is het zelfs niet ondenkbaar, dat bijvoorbeeld in het geval van een psychiatrische verdachte die samenwoont met een partner die ook de nodige problematiek kent, bewerkstelligd wordt dat ook ten aanzien van die partner dan bijvoorbeeld onderbewindstelling en/of mentoraat onderdeel wordt van een aanpak, die er op is gericht om optimale voorwaarden voor een meer probleemarm en in ieder geval recidivevrij leven te leiden. Deze leden zouden graag van de regering vernemen of hierover wordt nagedacht. In ieder geval willen zij graag te zijner tijd bij de behandeling van wetsvoorstellen over de verplichte geestelijke gezondheidszorg en over de forensische zorg deze aspecten nader aan de orde stellen.

3. Systematiek tbs

Verhoging en invulling contacturen

Voorts hebben de leden van de **CDA**-fractie met genoegen geconstateerd, dat het aantal contacturen van gemiddeld 30 uur per half jaar zal worden verhoogd naar circa 120 uur per half jaar, mede met het doel om vaker casuïstiekoverleg tussen reclassering en behandelende instelling te laten plaatsvinden en meer contact te doen onderhouden tussen de toezichthoudende reclasseringsambtenaren en de netwerkpartners, waaronder familie, werkgever, etc. Deze leden onderschrijven ten volle het belang van de investering in het sociale systeem rondom de betrokkene en dus ook het belang van besteding van tijd aan de mensen die in de sociale omgeving van de betrokkene een belangrijke rol vervullen. In dit verband willen zij toch wel enige zorg uitspreken over de nadruk op het belang van dossiervorming. Indien dossiervorming in hoofdzaak ten doel heeft om externe verantwoording af te leggen in het geval zaken fout gaan – een verschijnsel dat ook in de jeugdzorg de bureaucratisering sterk heeft vergroot – dan valt te vrezen dat een belangrijk deel van die extra uren in de praktijk zullen leiden tot administratieve werkzaamheden en niet tot 'warme overdracht van informatie'. Mede om die reden willen zij uitdrukkelijk steun betuigen aan hetgeen door hun geestverwante fractie bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is opgemerkt over de zogenaamde forensische assertive community treatment-teams (ACT-teams).

Bereidverklaring tbs-gestelde

Voor de tbs met voorwaarden is een bereidverklaring van de tbs-gestelde noodzakelijk. De leden van de **VVD**-fractie vragen zich af of die bereidverklaring ook bij de verlenging van de tbs met voorwaarden steeds weer noodzakelijk is, of dat de eerst afgegeven bereidverklaring voldoende is? Indien ook bij verlenging een bereidverklaring van de tbs-gestelde noodzakelijk is, wat is dan de consequentie als bij verlenging die bereidverklaring niet wordt gegeven? Volgt dan tbs met dwangverpleging of is dit slechts mogelijk wanneer volgens het rapport van de reclassering gevreesd moet worden voor een misstap van de tbs-gestelde?

Beveiliging begeleid verlof

In meer algemene zin stellen de leden van de **SGP**-fractie en de **ChristenUnie**-fractie een vraag met betrekking tot tbs-verlof. Zij willen graag vernemen welke ervaringen inmiddels zijn opgedaan met de invoering van een 'beveiligde fase' in het begeleid verlof van tbs'ers. Nader stellen zij de vraag op welke wijze de beveiliging van het verlof vorm wordt gegeven.

4. Verlenging maximale duur tbs met voorwaarden

De leden van de **CDA**-fractie ondersteunen in het bijzonder de verlenging van de maximale duur voor tbs met voorwaarden tot negen jaar, alsmede de beslissing om een dergelijk maximum ook in de wet op te nemen, respectievelijk te handhaven. Zij sluiten zich in de redengeving daarvoor aan bij hetgeen zijdens de geestverwante fractie in de Tweede Kamer naar voren is gebracht en zouden de regering dan ook willen aanmoedigen daaraan vast te houden.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is het amendement Teeven, dat beoogde te bewerkstelligen dat de tbs met voorwaarden ook verlengd kan worden indien de periode van negen jaar is verstreken, niet aangenomen. De leden van de **VVD**-fractie vragen zich af wat er gebeurt als na negen jaar tbs met voorwaarden de reclassering desalniettemin rapporteert dat er gevaar voor recidive bestaat? Kan betrokkene dan vrijelijk deelnemen aan de samenleving en is het afwachten tot betrokkene opnieuw 'in de fout gaat', of vindt er toch nog enige vorm van begeleiding plaats? Deze leden zouden nog graag eens door de regering uiteengezet zien hoe zij een dergelijke situatie beoordeelt en welke maatregelen zij voor ogen heeft om in zo'n geval de maatschappij te behoeden voor het dreigende gevaar.

5. Toezichtloze periode

De leden van de **CDA**-fractie steunen het voorstel om de tenuitvoerlegging van tbs met voorwaarden mogelijk te maken wanneer nog een rechtsmiddel loopt en de zogenoemde onschuldpresumptie daaraan in de weg lijkt te staan. In de eerste plaats constateren deze leden dat tenuitvoerlegging van de tbs met voorwaarden in de zogenaamde toezichtloze periode mede gelegitimeerd wordt door de bereidverklaring die de betrokkene zelf voorafgaand moet hebben afgelegd. In de tweede plaats hebben deze leden sterk de indruk, dat toepassing van tbs met voorwaarden in het strafrechtelijk kader een belangrijke mate van gelijkens vertoont met de toepassing van een voorwaardelijke machtiging, respectievelijk toepassing van de zelfbindingsverklaring in het civiele kader. Met het oog hierop lijkt het hen dienstig, dat de regering in de memorie van antwoord de beide modaliteiten – de strafrechtelijke en civielrechtelijke – met elkaar vergelijkt om te bezien of hierin ook niet een oplossing ligt om de spanning met de onschuldpresumptie weg te nemen. Denkbaar zou immers zijn, dat in het geval nog een rechtsmiddel open staat, de strafrechter als BOPZ-rechter een civiele maatregel kan nemen om hetzelfde effect te bewerkstelligen. Dit zou op zichzelf goed passen in de ook door deze leden al zeer geruime tijd bepleite betere aansluiting tussen straf en zorg waaraan ook, zoals blijkt uit de stukken bij dit wetsvoorstel, hard wordt gewerkt.

De leden van de **SGP**-fractie en de **ChristenUnie**-fractie willen een vraag stellen over de voorziene oplossing van het probleem van de toezichtloze periode tussen de beëindiging van de voorlopige hechtenis en de tbs met voorwaarden. De officier van justitie wordt in het voorstel de mogelijkheid geboden te vorderen dat de rechter onmiddellijk tenuitvoerlegging van de tbs met voorwaarden zal bevelen, terwijl de rechter dit ook ambtshalve kan doen. Voorkoming dan wel bekorting van een toezichtloze periode achten deze leden zeer gewenst. Zij vragen evenwel of de mogelijkheid die de officier c.q. rechter wordt geboden ook in alle voorkomende gevallen benut zal worden.

6. Verhoging maximale gevangenisstraf en aanvang behandeling

Voor de behandeling kan de uitbreiding van de gevangenisstraf naar 5 jaar negatief uitpakken, immers de tbs-gestelde moet dan in het uiterste geval 5 jaar wachten op zijn behandeling. In

dit voorstel wordt het voostel van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming overgenomen en krijgt de rechter op een later moment de mogelijkheid om in de rol van executierechter de voorwaarden nader in te vullen, en dat te laten gelden voor de situaties waarin een langere gevangenisstraf dan 3 jaar wordt opgelegd. Dit is naar het oordeel van deze leden een verbetering maar laat het feit onverlet dat iemand, waarvan bij aanvang duidelijk is dat behandeling nodig is, in een situatie terecht kan komen waarin hij/zij maximaal 5 jaar moet wachten alvorens deze behandeling te kunnen ondergaan. Met deze wijzigingen worden mogelijkheden geboden voor meer maatwerk. Kan de regering aan de leden van de **PvdA**-fractie aangeven hoe met dit voorstel voorkomen kan worden dat een tbs-gestelde te lang moet wachten op een noodzakelijke behandeling?

7. Tijdelijke crisisopname

In het licht van de bepleite betere aansluiting ondersteunen de leden van de **CDA**-fractie ook de verhoging van de maximale straf waarbij tbs met voorwaarden kan worden opgelegd. Deze wijziging vergroot de ruimte voor maatwerk. In datzelfde kader past ook de introductie van de tijdelijke crisisopname. Het heeft hen echter wel bevreemd, dat de crisisopname in deze strafrechtelijke setting zoveel langer is dan op grond van de Wet BOPZ. In de nota naar aanleiding van het verslag³ wordt enkel opgemerkt – zoals ook al in de memorie van toelichting is gezegd – dat in het wetsvoorstel is aangesloten bij de termijn van zeven weken, omdat deze in de forensische psychiatrische praktijk gebruikelijk is. De crisisopvang is bedoeld om bijvoorbeeld een psychotische episode, waarin tijdelijk gevaar kan ontstaan voor recidive, te kunnen overbruggen. Het kwam deze leden echter voor, dat een psychose in een strafrechtelijke setting niet iets anders is dan een psychose in een civielrechtelijke setting. Gaarne ontvangen zij dan ook een nadere motivering voor het verschil.

Met betrekking tot de mogelijkheid van een tijdelijke crisisopname wordt in het wetsvoorstel bepaald dat de rechtbank zo spoedig mogelijk, echter in ieder geval binnen drie dagen, beslist op de vordering van de officier van justitie en dat de uitspraak van de rechtbank dadelijk uitvoerbaar is. De leden van de **SGP**-fractie en de **ChristenUnie**-fractie stellen de vraag of de veronderstelling juist is dat de bevoegdheid van de officier van justitie om de opname te vorderen eerst na een week uitgaat. Kan een bevestigend antwoord op deze vraag geen onaanvaardbare risico's met zich meebrengen?

8. Recidive

Met de leden van de **VVD**-fractie in de Tweede Kamer zijn ook de leden van de **CDA**-fractie geïnteresseerd in de recidive tijdens toezicht en na toezicht.⁴ Kan de regering meedelen op welke termijn de door hem in de nota naar aanleiding van het verslag bedoelde ontsluiting zal hebben plaatsgehad en er dan relevante cijfers verstrekt zouden kunnen worden?

In de memorie van toelichting schrijft de regering dat de tbs met voorwaarden een maatregel is waarbij de gevaarstelling voor de veiligheid van de samenleving nog dusdanig aanvaardbaar is dat dwangverpleging achterwege kan blijven.⁵ Wanneer de tbs-gestelde onder voorwaarden binnen de maximale termijn van negen jaar de voorwaarden niet naleeft en weer 'in de fout gaat', lijkt het voor de hand te liggen dat betrokkene geen tbs met voorwaarden meer wordt aangeboden, maar dat de betrokkene tbs met dwangverpleging wordt opgelegd. De leden van de **VVD**-fractie vragen zich af hoe de regering dit beoordeelt met het oog op de veiligheid van de samenleving? Anders gezegd, sluit recidive de veroordeelde automatisch uit van een volgend aanbod van tbs met voorwaarden of wordt dit aanbod, afhankelijk van het nieuw gepleegde delict, ondanks de recidive toch gedaan?

9. Rechterlijke beslissing

³ Kamerstukken // 2009/10, 31823, nr. 6, p. 1.

⁴ Kamerstukken // 2009/10, 31823, nr. 6, p. 8.

⁵ Kamerstukken // 2008/09, 31823, nr. 3, p. 3.

Met deze wijziging kan de tbs-gestelde een straf van 14 jaar opgelegd krijgen. Eerst 5 jaar gevangenisstraf en vervolgens maximaal 9 jaar tbs met voorwaarden. Het is de leden van de **PvdA**-fractie nog niet duidelijk op welke wijze de beslissing over de verlenging van de termijn plaatsvindt en wie daar op toe ziet. Anders gezegd, een verlenging mag niet stilzwijgend plaatsvinden en moet regelmatig gepaard gaan met een rechterlijke beoordeling en toetsing van een eventuele verlenging. Kan de regering uiteenzetten hoe deze toets zal plaatsvinden; door wie, met welke frequentie en op welke gronden? Op welke wijze wordt de tbs-gestelde zelf betrokken bij deze beslissing?

Bij gevangenisstraffen langer dan drie jaar kan de rechter de voorwaarden voor tbs op een later moment dan dat van de veroordeling vaststellen. Daartoe zal het Openbaar Ministerie voor het ontslag uit detentie de zaak opnieuw moeten aanbrengen. De leden van de **SGP**-fractie en de **ChristenUnie**-fractie stellen de vraag of voorzien is in een waarborg dat de officier in alle gevallen tot het treffen van de nodige maatregelen zal overgaan.

10. Uitvoerbaarheid

Uitvoering taken door de reclassering

De memorie van toelichting vermeldt dat er ten tijde van de inwerkingtreding van het wetsvoorstel - naar de stellige verwachting van de toenmalige staatssecretaris en de regering - sprake zal zijn van een zodanige verbetering van het reclasseringstoezicht, dat de extra taken in voldoende mate ter hand kunnen worden genomen⁶. Gelet op het feit dat dit een uitspraak is van december 2008, zouden de leden van de **CDA**-fractie gaarne vernemen hoe het thans staat met deze voorbereiding.

Door het wetsvoorstel neemt de belasting van de reclassering toe. De leden van de **VVD**-fractie vragen of daarmee rekening is gehouden en of de reclassering in voldoende mate is toegerust om deze uitbreiding van de werklust het hoofd te bieden?

Deze aanpassing van tbs met voorwaarden betekent een verzwaring van de taak van de reclassering. De reclassering adviseert, voert uit en houdt toezicht. Het is de leden van de **PvdA**-fractie niet duidelijk of de reclassering hiertoe voldoende is toegerust en of er extra middelen bij komen. In memorie van toelichting wordt verwezen naar het 'plan van aanpak TBS en forensische zorg in strafrechtelijk kader' en daarin is aangekondigd dat de reclassering verder zal worden verbeterd. Kan de regering uiteenzetten hoe het met de uitvoering van dit plan van aanpak staat?

Indicatiecommissie

Vanaf 2007 koopt het ministerie van Justitie zijn zorg in. Om de zorg goed te verdelen, loopt alles nu via een onafhankelijke indicatiecommissie. Naar het oordeel van de leden van de **VVD**-fractie zou het wellicht efficiënter zijn wanneer de rechter de voorwaarden waaraan de tbs-gestelde moet voldoen, bepaalt aan de hand van een plan van aanpak van de reclassering, dus zonder tussenkomst van de indicatiecommissie. Is het mogelijk om de bureaucratie te beperken door de tussenkomst van de indicatiecommissie te elimineren?

De leden van de vaste commissie voor Justitie zien de reactie van de regering met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
Van de Beeten

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
Kim van Dooren

⁶ Kamerstukken // 2008/09, 31823, nr. 3, p. 17.