

Vergaderjaar 2009–2010

**29 452**

**Tenuitvoerlegging van de tbs-maatregel**

**Nr. 127**

**VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 2 maart 2010

De vaste commissie voor Justitie<sup>1</sup> heeft enkele vragen en opmerkingen over de brief van de staatssecretaris van Justitie d.d. 10 november 2009 over de voor- en nadelen van de Fokkensregeling en de voorgenomen herziening van deze regeling (29 452, nr. 123) ter beantwoording aan de regering voorgelegd. Deze vragen, alsmede de daarop op 1 maart 2010 gegeven antwoorden, zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,  
De Pater-van der Meer

Adjunct-griffier van de commissie,  
Van Doorn

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Staaij, C.G. van der (SGP), Wit, J.M.A.M. de (SP), Arib, K. (PvdA), Ondervoorzitter, Pater-van der Meer, M.L. de (CDA), Voorzitter, Çörüz, C. (CDA), Gerkens, A.M.V. (SP), Haersma Buma, S. van (CDA), Joldersma, F. (CDA), Velzen, K. van (SP), Vroonhoven-Kok, J.N. van (CDA), Krom, P. de (VVD), Azough, N. (GL), Timmer, A.J. (PvdA), Griffith, L.J. (VVD), Teeven, F. (VVD), Verdonk, M.C.F. (Verdonk), Pechtold, A. (D66), Heerts, A.J.M. (PvdA), Bouwmeester, L.T. (PvdA), Roon, R. de (PVV), Roemer, E.G.M. (SP), Thieme, M.L. (PvdD), Toorenburg, M.M. van (CDA), Anker, E.W. (CU) en Laaper-ter Steege, S.Th.M. (PvdA).  
Plv. leden: Vlies, B.J. van der (SGP), Langkamp, M.C. (SP), Besselink, M. (PvdA), Aasted Madsen-van Stiphout, J.D.M.P. (CDA), Jager, H. (CDA), Leijten, R.M. (SP), Sterk, W.R.C. (CDA), Jonker, C.W.A. (CDA), Ulenbelt, P. (SP), Vries, J.M. de (CDA), Weekers, F.H.H. (VVD), Gent, W. van (GL), Dijsselbloem, J.R.V.A. (PvdA), Dezentjé Hamming-Bluemink, I. (VVD), Miltenburg, A. van (VVD), Zijlstra, H. (VVD), Koşer Kaya, F. (D66), Yücel, K. (PvdA), Bouchibti, S. (PvdA), Fritsma, S.R. (PVV), Karabulut, S. (SP), Ouwehand, E. (PvdD), Smilde, M.C.A. (CDA), Slob, A. (CU) en Spekman, J.L. (PvdA).

## **I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties**

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie**

De leden van de CDA-fractie hebben met verwondering kennisgenomen van onderhavige brief van de staatssecretaris van Justitie waarin zij de Fokkensregeling lijkt te willen opheffen. Deze leden zijn voorstander van een combinatievonnis waarin aan een gestoorde, gedeeltelijk ontoerekeningsvatbare crimineel zowel detentie als tbs wordt opgelegd. Volgens deze leden waren er destijds goede redenen om het mogelijk te maken dat de tbs-behandeling kan starten na eenderde van de uitgezeten straf. Een van de redenen is dat het bij bepaalde psychiatrische aandoeningen weinig zin heeft om de behandeling pas na jaren te starten. Dat zou er eerder voor zorgen dat de tbs-behandeling langer gaat duren of helemaal niet meer aanslaat. Wel zijn deze leden ervan overtuigd dat niet alle tbs'ers over een kam dienen te worden gescheerd. Zij vinden het terecht dat er differentiatie mogelijk is zodat bij sommige tbs'ers de behandeling kan starten na eenderde van de detentie terwijl dat bij anderen plaatsvindt op een later tijdstip. In het geval uit Kerkrade, waarbij een langdurige gevangenisstraf is opgelegd, kunnen de leden van de CDA-fractie zich goed voorstellen dat de belangen van slachtoffers en nabestaanden voorop staan en dat pas op een later moment dan eenderde van de straf met behandelen wordt begonnen. In andere situaties waar sprake is van psychotische of autistische aandoeningen kunnen deze leden zich ook voorstellen dat het wenselijk dat de behandeling op een eerder moment, op zijn vroegst na eenderde van de opgelegde vrijheidsstraf kan aanvangen. De aan het woord zijnde leden willen dan ook graag dat de bestaande Fokkensregeling wordt aangepast. In het huidige artikel 42, eerste lid, Penitentiaire maatregel staat dat de behandeling in beginsel geschiedt nadat eenderde van de opgelegde vrijheidsstraf ten uitvoer is gelegd. Deze leden stellen voor dit te vervangen door de zinsnede: «kan op zijn vroegst beginnen». Daarmee wordt de «in beginsel»-bepaling vervangen door een kan-bepaling. Vervolgens kunnen dan in artikel 42 de redenen worden aangegeven voor het vroeg of later starten van de tbs-behandeling. Een van die redenen voor het later starten van de behandeling die volgens deze leden moet worden toegevoegd is dat rekening wordt gehouden met de belangen van slachtoffers en nabestaanden. Kan de regering zich vinden in deze suggesties van de leden van de CDA-fractie?

De aan het woord zijnde leden zien graag dat aanvullend op de verandering van de Fokkensregeling ook wijzigingen worden doorgevoerd in de plek waar een tbs-behandeling kan worden uitgevoerd. Op dit moment is het zo dat een tbs-behandeling in principe plaatsvindt in een tbs-kliniek oftewel een forensisch-psychiatrisch centrum. Alleen als er sprake is van een preklinische behandeling of interventie kan deze plaatsvinden in het gevangeniswezen. Deze leden vragen of het niet mogelijk is de koppeling tussen tbs-behandeling en tbs-kliniek te doorbreken. Waarom kan de tbs-behandeling niet starten in een Penitentiair Psychiatrisch centrum (PPC)? Er is dan daadwerkelijk sprake van de uitvoering van een combinatievonnis. Graag horen deze leden de reactie van de regering hierop. De leden van de CDA-fractie zouden ook graag zien dat behalve tbs'ers ook andere zorgbehoeftige gedetineerden, zoals stelselmatige daders, justitieel verslaafden en delictgevaarlijke BOPZ-patiënten (Bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen) in een forensisch psychiatrisch centrum kunnen worden behandeld. In de forensische psychiatrische centra staan momenteel plaatsen leeg, terwijl er voor gestoorde gedetineerden bij de Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ) nieuwe plaatsen worden gebouwd. Ook voor zwaar zorgbehoeftigen is er gebrek aan een beschermde of beveiligde omgeving. Waarom kan de bestaande forensische psychiatrische capaciteit niet beter worden benut voor ook met name

deze justitiële doelgroepen? Een goed voorbeeld daarvan is de forensische verslavingskliniek Piet Roorda in Apeldoorn waar justitieel verslaafden met diverse justitiële titels kunnen worden opgenomen. Ziet de regering mogelijkheden om dat ook toe te staan in de forensische psychiatrische centra?

Ten slotte achten deze leden het wenselijk dat de forensische zorg binnen het gevangeniswezen en de forensische zorg voor tbs'ers beter met elkaar samenwerken. De PPC's in het gevangeniswezen moeten zich nog ontwikkelen terwijl de forensische psychiatrische expertise volop aanwezig is bij de bestaande tbs-klinieken. Hoe gaat de regering ervoor zorgen dat die samenwerking verbetert en kennis hierover ook binnen het departement beter wordt gedeeld? Is het daarvoor bijvoorbeeld wenselijk alle forensische zorg binnen justitie te bundelen in een aparte afdeling?

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie**

De leden van de PvdA-fractie hebben met grote belangstelling kennisgenomen van voorliggende brief. Zij delen de mening dat recente ontwikkelingen, nieuwe inzichten en nadelen inderdaad terecht tot een heroverweging van de Fokkensregeling leiden. Deze leden merken op dat in brief staat dat in uitzonderlijke situaties een gedetineerde met een combinatievonnis kan worden overgeplaatst naar een tbs-inrichting of een psychiatrisch ziekenhuis. Wat voor uitzonderlijke situaties heeft de regering hierbij voor ogen? Hoe vaak zal een dergelijke uitzondering gemaakt moeten worden? Is daar een inschatting op te maken? Ten slotte vragen deze leden of dit daadwerkelijk voor een verschil in de praktijk zorgt, of dat het een papieren wijziging is, gelet het feit dat de Fokkensregeling ook nu niet vaak toegepast is.

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie**

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de brief van de staatssecretaris van Justitie waarin zij aankondigt dat zij de Fokkensregeling zal afschaffen en in afwachting daarvan geen nieuwe plaatsingsbeschikkingen af te geven. Zij hebben hierover de volgende kritische vragen en opmerkingen.

Deze leden roepen in herinnering dat de gedachte achter de Fokkensregeling op zichzelf goed is. Bij een combinatievonnis van gevangenisstraf en tbs-behandeling moet er niet te lang worden gewacht met de behandeling nu de noodzaak tot behandeling immers vast staat. Dat is toch een goed uitgangspunt? Wat zijn nu precies die nieuwe inzichten die ertoe leiden dat deze regeling wordt afgeschaft, behalve het tot stand komen van de PPC's? Voornoemde leden wijzen er op dat de Fokkensregeling met steun van alle partijen is ingevoerd en ook de toets van de parlementaire onderzoeksc commissie (de commissie-Visser) heeft doorstaan. Nu zouden opeens de inzichten zijn veranderd. Hoe is dat mogelijk?

De aan het woord zijnde leden constateren dat langdurig verblijf in een gevangenis voorafgaand aan tbs-behandeling negatieve effecten heeft. Dit is slecht voor de motivatie van de patiënt waardoor de tbs-behandeling alleen maar langer zal duren. Dat kost de samenleving heel veel geld. Is er berekend hoeveel het afschaffen van de Fokkensregeling als gevolg van een langere tbs-behandeling de belastingbetaler gaat kosten? Zo nee, kan dat alsnog gebeuren?

De leden van de SP-fractie vragen de regering om op een rijtje te zetten welke wetenschappelijke onderzoeken er zijn die een antwoord geven op de vraag wat de positieve en negatieve effecten zijn van detentie op de daarop volgende tbs-behandeling, zogenaamde detentieschade. Wat zijn de belangrijkste conclusies die de regering daar uit heeft gehaald? Is het afschaffen van de Fokkensregeling niet in strijd met deze wetenschappelijke kennis? Het is toch goed uit te leggen dat het in het belang van de

veiligheid van de samenleving is iemand niet langdurig in de gevangenis te plaatsen waardoor de persoon minder makkelijk behandelbaar wordt? Een goede therapeutische behandeling betekent toch minder kans op terugval en dus meer veiligheid voor de samenleving? Waarom heeft de regering zich niet meer ingespannen om het belang hiervan uit te leggen? De leden van de SP-fractie vragen of het niet beter is dat de rechter meer rekening houdt met de risico's van lange gevangenisstraf voorafgaand aan tbs-behandeling, in plaats van de afschaffing van de Fokkensregeling. Op welke wijze houdt de rechter nu al rekening met de «behandelbaarheid»? Zou het niet beter zijn dan de huidige Fokkensregeling in de wet op te nemen dat er bij een combinatievonnis een maximum aan de gevangenisstraf wordt gesteld? Kan de regering hiertoe de mogelijkheden onderzoeken?

Deze leden constateren ten slotte dat het bieden van psychiatrische zorg in detentie en het oprichten van PPC's een belangrijke reden voor de regering is om de Fokkensregeling af te schaffen. Komt iedere veroordeelde met een combinatievonnis ook in een PPC terecht? Welke zorg zal hier precies worden geboden en hoe intensief is deze zorg en behandeling? Is de kwaliteit van de behandeling in een PPC naar verwachting vergelijkbaar met die in een tbs-kliniek? Moet dit niet nog maar blijken nu het iets nieuws is? Kan er niet beter eerst worden bezien hoe de PPC's gaan functioneren alvorens de Fokkensregeling wordt afgeschaft?

## **II Reactie van de regering**

De leden van de CDA-fractie stellen voor om in artikel 42, lid 1, van de Penitentiaire maatregel (Pm), te bepalen dat de straf op zijn vroegst kan beginnen nadat eenderde van de opgelegde straf ten uitvoer is gelegd. Daarmee wordt de «in beginsel»-bepaling vervangen door een «kan»-bepaling. Vervolgens kunnen dan in artikel 42 de redenen worden aangegeven voor het vroeg of later starten van de tbs-behandeling. Deze leden stellen voor om als reden voor de latere start van de behandeling het belang van de slachtoffers en nabestaanden toe te voegen. In reactie hierop wijs ik erop dat het laten vervallen van de Fokkensregeling betekent dat wordt aangesloten bij de algemene regeling voor de tenuitvoerlegging. Mijn voornemen is om dit expliciet te bepalen in het eerste lid van artikel 42. Dit leidt ertoe dat terbeschikkinggestelden met dwangverpleging, net zoals gedetineerden, tweederde van de gevangenisstraf dienen uit te zitten. De tbs met dwangverpleging vangt aan bij de datum van de voorwaardelijke invrijheidstelling van detentie (VI-datum). Met de leden van de CDA-fractie ben ik van mening dat er uitzonderingen mogelijk moeten zijn, zij het dat hiermee terughoudend en restrictief moet worden omgegaan. Een uitzondering hierop kan worden gemaakt indien een langer verblijf binnen een penitentiaire inrichting medisch niet verantwoord is. Een andere uitzondering kan worden gemaakt ten aanzien van een jongere met een combinatievonnis, indien het voortduren van de detentie ernstige schade toebrengt aan zijn ontwikkeling. Ook kan het advies van de rechter die het combinatievonnis heeft opgelegd een reden geven om van de hoofdregel af te wijken. Hiermee heb ik ook de vraag van de PvdA beantwoord.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts waarom de tbs-behandeling niet al in een penitentiair psychiatrisch centrum (ppc) kan starten. Daarmee zou daadwerkelijk een combinatievonnis worden uitgevoerd. De leden van de SP-fractie vragen of iedere gedetineerde met een combinatievonnis in een ppc wordt geplaatst en of de kwaliteit van zorg van een ppc vergelijkbaar is met die van een forensisch psychiatrisch centrum (fpc).

De zorg in een ppc wordt volgens het principe van verantwoorde zorg geboden. Dit houdt in dat op de zorg en behandeling in de ppc's de Kwali-

teitswet Zorginstellingen, de Wet op de Geneeskundige Behandelovereenkomst, de Wet Beroepen in de Individuele Gezondheidszorg en de Penitentiaire Beginselenwet van toepassing zijn. De kwaliteit van zorg en behandeling wordt bij de ppc's en de fpc's getoetst door dezelfde inspecties (Inspectie voor de Gezondheidszorg en Inspectie voor de Sanctietoepassing).

Het is mijn ambitie om de behandeling in een ppc te richten op stabilisatie, motivatie, de verbetering van de psychische toestand en het geheel functioneren. Momenteel is dit in ontwikkeling. Ik wijs er daarbij voor de volledigheid op dat bij een behandeling in een ppc de resocialisatie-doelstelling die in fpc's het uitgangspunt voor behandeling vormt, ontbreekt.

De leden van de CDA-fractie willen weten waarom de bestaande forensisch psychiatrische capaciteit niet beter kan worden benut, ook voor andere justitiële doelgroepen. Zoals de Staatssecretaris van Justitie in het algemeen overleg tbs van 11 november 2009 heeft aangegeven wordt op dit moment bezien of fpc's ook kunnen worden benut voor andere categorieën.

Verder vragen de leden van de CDA-fractie hoe de regering ervoor gaat zorgen dat de samenwerking tussen forensische zorg in het gevangeniswezen en de tbs-sector verbetert en kennis beter wordt gedeeld. Tot de mogelijkheden die de fractie oppert, behoort ook een bundeling van alle forensische zorg binnen justitie in een aparte afdeling of directie. Dat is al het geval. De Directie Forensische zorg is verantwoordelijk voor de inkoop van alle forensische zorg, dus ook voor tbs-plaatsen en plaatsen in een ppc. Deze directie sluit in maart 2010 met de Directie Gevangeniswezen een meerjarenconvenant over de inkoop en uitvoering van forensische zorg in het gevangeniswezen. Voor de ppc's is een gezamenlijke zorgvisie ontwikkeld, met de Kwaliteitswet zorginstellingen als basis. Aan de inbesteding van forensische zorg in het gevangeniswezen en aan de inkoop in de forensische GGz worden in beginsel dezelfde kwaliteitscriteria gesteld. Vanaf 2010 dienen alle aanbieders van forensische zorg zich te verantwoorden over de geleverde zorg aan de hand van hiertoe ontwikkelde prestatie-indicatoren. Met het oog op de kwaliteit van de ppc's en de doorstroom naar de GGz is samenwerking tussen de ppc's en de forensische GGz noodzakelijk. Bij de ontwikkeling van zorgprogramma's in de ppc's waren de zorgprogramma's uit de GGz richtinggevend. Ook bestaat de mogelijkheid voor forensische GGz-zorgaanbieders om ambulante zorg in de ppc's te leveren.

De leden van de PvdA-fractie vragen of afschaffing van de Fokkensregeling geen papieren wijziging is, omdat zij niet vaak wordt toegepast. Dat is niet het geval. De verminderde capaciteitsdruk maakt het thans mogelijk de Fokkensregeling vaker toe te passen. Afschaffing van de Fokkensregeling maakt aan deze praktijk een eind. Na de voorwaardelijke invrijheidsstelling wordt geplaatst, behoudens in de hierboven beschreven uitzonderlijke gevallen.

De leden van de SP-fractie vragen welke nieuwe inzichten hebben geleid tot herziening van de Fokkensregeling, behalve de mogelijkheden tot behandeling in ppc's. Het door de leden van de CDA-fractie genoemde belang van slachtoffers en nabestaanden is een belangrijke overweging geweest die mij heeft gebracht tot de conclusie dat de Fokkensregeling dient te worden afgeschaft. Hiermee doe ik recht aan het strafdeel van het rechterlijk vonnis waarin de geschoktheid van de samenleving en het leed van de slachtoffers en nabestaanden tot uitdrukking wordt gebracht. Een andere overweging is dat op basis van de Fokkensregeling tbs-gestelden moeten worden opgenomen die, indien hen een langdurige gevangenis-

straf is opgelegd, nog jaren gedetineerd zouden zijn. Er is daardoor sprake van een onevenredig voordeel voor langgestraften. Zij hebben immers door toepassing van de Fokkensregeling een groter voordeel dan kortgestraften. Hierdoor wordt aan het vergeldingsdoel van de gevangenisstraf onvoldoende recht gedaan.

Een andere overweging voor afschaffing zijn de problemen die zich op uitvoeringsniveau hebben gemanifesteerd. Het verloffoetsingskader 2007 (Kamerstukken II, 2006/07, 29 452, nr. 66) bepaalt dat bij combinatievonnissen pas op de VI-datum van de gevangenisstraf een aanvang mag worden gemaakt met verlof gericht op resocialisatie. Tbs-gestelden verblijven in geval van een lange gevangenisstraf daardoor langdurig in een kliniek voordat kan worden begonnen met de op resocialisatie gerichte behandeling. Dit levert een uitvoeringsprobleem op voor de fpc's. Reeds uit het verslag van de vaste commissie van Justitie d.d. 30 oktober 1995 blijkt dat bij de combinatie van tbs en lange gevangenisstraf bij de toepassing van de Fokkensregeling problemen werden voorzien. Uit het feit dat een rechter in zijn vonnis een lange gevangenisstraf in combinatie met een tbs oplegt, blijkt dat hij de ernst van het delict zwaar laat meewegen. Destijds werd dan ook de vraag gesteld of het verstandig is de vrijheidsstraf te begrenzen tot eenderde van de opgelegde vrijheidsstraf, temeer omdat het progressief toekennen van meer bewegingsvrijheid een essentieel onderdeel vormt van de behandeling en de tbs-gestelde dus na zeer korte tijd feitelijk vrij rond kan lopen (Kamerstukken II, 1995/96, 24 256, nr. 5).

De SP-fractie vraagt of kan worden uitgerekend hoeveel de afschaffing van de Fokkensregeling de belastingbetaler zal kosten. Bij het bepalen van de capaciteitsbehoefte voor de tbs wordt een simulatiemodel gebruikt. Hiermee kan de belasting voor het gevangeniswezen als gevolg van het afschaffen van de Fokkensregeling berekend worden in detentiejaren. Hieruit blijkt dat onder de huidige omstandigheden in 2010 twaalf cellen extra een jaar lang bezet zijn. Voor 2011 zijn dit 26 cellen en vanaf 2012 zijn dit 35 cellen. In de begroting is de gemiddelde prijs voor een normale cel vastgesteld op € 222,- per dag per persoon. Voor de periode 2010–2012 komen de kosten per jaar dientengevolge neer op respectievelijk ongeveer 1 miljoen, 2,1 miljoen en 2,8 miljoen euro vanaf 2012. Bij deze berekening is uitgegaan van de aanname dat de tbs-duur na langere detentie gemiddeld genomen niet wijzigt.

Voorts vraagt de SP-fractie welke onderzoeken er zijn naar de voor- en nadelen van detentie op de tbs-behandeling en of afschaffing van de Fokkensregeling niet in strijd is met de conclusies van die onderzoeken. Ik wijs in dit verband op het recente onderzoek Uitstel van behandeling<sup>1</sup> dat de Staatssecretaris van Justitie op 20 maart 2009 aan uw Kamer zond. Hieruit blijkt dat er geen eenduidige conclusies mogelijk zijn ten aanzien van het effect van detentie op de psychische conditie en de motivatie van tbs-gestelden. Zoals reeds aangegeven kunnen gedetineerden die om medische redenen zorg of behandeling nodig hebben een indicatie krijgen voor plaatsing in een ppc vóór de VI-datum.

De leden van de SP-fractie vragen of het niet beter is, anders dan de Fokkensregeling af te schaffen, dat de rechter meer rekening zou houden met de risico's van lange gevangenisstraf voorafgaand aan tbs-behandeling. Zij vragen voorts op welke wijze de rechter nu al rekening houdt met de «behandelbaarheid» en of het niet beter zou zijn om in de wet op te nemen dat er bij een combinatievonnis een maximum aan de gevangenisstraf wordt gesteld. In antwoord op de vragen van de leden van de SP-fractie wijs ik erop dat het huidige artikel 43 van de Penitentiaire maatregel nu reeds mogelijkheden biedt om af te wijken van het

<sup>1</sup> Een verkennend onderzoek naar tbs-gestelden met en zonder een combinatievonnis en de mogelijke effecten van detentie (Kamerstukken II, 2008/09, 29 452, nr. 102).

aanvangsmoment van de plaatsing van de veroordeelde in een tbs-instelling. De aard van de stoornis of het gevaar voor de samenleving kan plaatsing op een eerder of later tijdstip noodzakelijk maken. Ik heb het voornemen om ook in de gewijzigde Penitentiaire maatregel uitzonderingen op te nemen die kunnen leiden tot een afwijking van het aanvangsmoment van de tbs-maatregel. Ook deze uitzonderingen zijn in hoofdzaak gelegen in de behandelbaarheid van de betrokkene. Een uitzondering op de hoofdregel dat de tbs met dwangverpleging aanvangt bij de VI-datum van detentie, is mogelijk in situaties die ik hierboven reeds heb beschreven. Met deze uitzonderingen kan in voldoende mate rekening worden gehouden met specifieke individuele problematiek en behandelbaarheid van betrokkenen. Deze uitzonderingen maken het verlagen van het maximum van de gevangenisstraf overbodig.