

Vergaderjaar 2003–2004

29 452

Tenuitvoerlegging van de tbs-maatregel

Nr. 10

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juli 2004

1. Inleiding

In het Algemeen Overleg van 26 mei jl. over de beleidsbrief inzake de terbeschikkingstelling (tbs) (TK 2003–2004, 29 452, nr. 1) en in het debat naar aanleiding van de gebeurtenissen in Eibergen van 4 juni jl., heb ik toegezegd het herziene verlofbeleidskader voor 30 juni aan Uw Kamer aan te zullen bieden. Met deze brief doe ik die toezegging gestand¹. Allereerst schets ik in algemene termen het systeem van de terbeschikkingstelling en de plaats van het verlof daarin. Aansluitend geef ik een toelichting op het bijgevoegde verlofbeleidskader, waarbij risicotaxatie, contra-expertise en elektronisch toezicht aan de orde komen. Hierna komen de andere onderwerpen aan de orde waarover ik heb toegezegd in te zullen gaan, zoals de relatie tussen de geestelijke gezondheidszorg en de tbs-klinieken, long-stay, de tenuitvoerlegging van combinatievonnissen, de capaciteitsproblematiek en de illegalen in de tbs.

2. Het systeem van terbeschikkingstelling

De tbs met verpleging is in het sanctiestelsel een strafrechtelijke maatregel ter beveiliging van de samenleving. Deze is bestemd voor daders van ernstige delicten bij wie tijdens het plegen hiervan sprake was van een gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestvermogens en bij wie een ernstig gevaar voor recidive bestaat. De veiligheid wordt op korte termijn gerealiseerd door gedwongen opname in een goed beveiligde tbs-kliniek (dwangverpleging) en op lange termijn door behandeling van de tbs-gestelde om het recidiverisico tot aanvaardbaar niveau terug te dringen.

Het doel van de tbs is dat de tbs-gestelde terugkeert in de samenleving. Uitgangspunt is immers dat opsluiting van mensen uitzondering dient te zijn en alleen om zeer dringende redenen van algemeen belang gerechtvaardigd kan worden. Maar anders dan bij een vrijheidsstraf wordt de tbs-maatregel pas beëindigd indien de rechter vindt dat het risico op

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

herhaling van het delict tot een aanvaardbaar niveau is teruggebracht. Zolang dat niet het geval is, kan de tbs steeds met één of twee jaar worden verlengd. De onbepaalde duur van de tbs is essentieel voor de beveiliging van de samenleving. Daar kan aan worden toegevoegd, dat de aard van de maatregel tbs ook verplicht tot het bieden van voldoende mogelijkheden om tot gedragsverandering, en dus tot vermindering van de kans op recidive te komen.

Gevangenisstraf is geen goed alternatief voor deze categorie delinquenten; vanwege de bepaaldheid van de duur ervan en vanwege de beperktere mogelijkheden voor een effectieve behandeling. Bij enkele gevangenisstraf zou bij deze groep een te hoog recidiverisico blijven bestaan.

Naast het behandelen van de stoornis met het oog op de effecten daarvan op het gedrag, vormt de geleidelijke en begeleide terugkeer in de samenleving een essentieel onderdeel van een succesvolle behandeling. Door het verlenen van verlof wordt de terugkeer in de samenleving voorbereid; tevens wordt getoetst of de bereikte gedragsverandering daadwerkelijk standhoudt bij toenemende vrijheden en verantwoordelijkheden. Binnen het kader van het verlof moet bewezen worden dat het vertrouwen gerechtvaardigd is dat betrokkene weer onbewaakt in de samenleving kan terugkeren. Dat impliceert dat men voor het einde van de behandeling aan betrokkene ook dat vertrouwen moet geven. De stapsgewijze verruiming van vrijheden is evenwel alleen verenigbaar met de doelstelling van beveiliging van de samenleving wanneer daar een adequate inschatting van de risico's aan ten grondslag ligt (zie verder par. 3).

Voor een deel van de tbs-gestelden geldt, dat terugkeer in de samenleving slechts mogelijk is wanneer voldoende ondersteuning en begeleiding in de vorm van een voortgezette behandeling geboden wordt; door- en uitstroom naar de ggz is in die gevallen aangewezen opdat de vereiste zorg en toezicht wordt verleend (zie verder par. 4).

Het is evenwel ook mogelijk dat na verloop van tijd wordt geconstateerd, dat sprake is van een zodanige blijvende delictgevaarlijkheid dat betrokkene op een long-stay afdeling moet worden geplaatst. (zie verder par 5).

3. Verlofbeleidskader

Algemeen

Zoals hiervoor betoogd dient de terugkeer in de samenleving zeer zorgvuldig te geschieden en met de nodige waarborgen te worden omgeven. Dit wordt geregeld in het verlofbeleidskader, dat sinds maart 2000 van toepassing is. Sinds deze periode heeft zich een aantal ontwikkelingen voorgedaan die ertoe geleid hebben dat besloten is een nieuw verlofbeleidskader op te stellen, zoals aangekondigd in de tbs-beleidsbrief van 1 maart 2004, 29 452, nr. 1.

In het nieuwe verlofbeleidskader (zie bijlage) wordt geregeld dat de terugkeer geleidelijk verloopt via opeenvolgende vormen van verlof met een geleidelijk groter wordende mate van vrijheid. Omwille van de maatschappelijke veiligheid, wordt iedere fase in de behandeling van meer waarborgen en zorgvuldigheidseisen voorzien.

Verlofbeleidskader

De aanscherping in het verlofbeleidskader omvat de volgende onderdelen:

- Het aantal verlofvormen vanuit de tbs-kliniek, proefverlof niet meegeteld, wordt teruggebracht tot drie. Hierdoor wordt het systeem

- overzichtelijker en helderder. De verlofvormen zijn: begeleid verlof, onbegeleid verlof en transmuraal verlof;
- Voor iedere verlofvorm moet een machtiging worden aangevraagd. De overgang van de intramurale fase naar verlof en de overgang van de ene verlofvorm naar de andere verlofvorm is alleen mogelijk als een risicotaxatie is uitgevoerd; dit betekent dat voortaan ook bij begeleid verlof een risicotaxatie vereist is;
 - In daartoe aangewezen gevallen wordt een contra-expertise uitgevoerd;
 - Na toetsing wordt besloten of een machtiging kan worden verleend;
 - Indien de terbeschikkinggestelde zich aan het verlof onttrekt, zal de machtiging worden ingetrokken. Er moet een nieuwe aanvraag worden ingediend om opnieuw verlof toe te kennen.

Ook in de uitvoering van het verlofbeleidskader zal de aandacht gericht moeten zijn op het realiseren van de maatschappelijke veiligheid. Risicomanagement is daarom een noodzakelijke aanvulling op risicotaxatie. Door de risicotaxatie worden de risicofactoren in het gedrag van de tbs-gestelde die tot recidive kunnen leiden in beeld gebracht. Door middel van risicomanagement wordt concreet aangegeven hoe met deze risico's wordt omgegaan. Dit houdt bijvoorbeeld in dat controle wordt uitgeoefend op met name die factoren die bij betrokkene in het verleden tot een delict hebben geleid, zoals alcohol- of drugsverslaving.

In het verlofbeleidskader wordt geen onderscheid gemaakt naar ziektebeelden of bepaalde categorieën delicten. De reden daarvoor is dat het ziektebeeld of het delict op zich te weinig concrete informatie biedt over de mate waarin beveiliging en behandeling noodzakelijk zijn. Het spreekt echter voor zich dat de historische achtergrond van de tbs-gestelde, waaronder ook het ziektebeeld en de aard van het gepleegde delict, factoren zijn die worden meegewogen bij de beslissing tot verlof, bijvoorbeeld als onderdeel van de risicotaxatie.

Aanvulling van deze informatie met een concrete analyse van de stoornis van de betrokkene en welke risico's in het individuele geval bestaan, zoals bijv. alcoholgebruik of verslaving, is noodzakelijk om een totaaloverzicht van het recidiverisico vast te stellen.

Elektronisch volgsysteem (EVS)

Tijdens de verlofperiode zal de aandacht gericht zijn op de mate van toezicht die de tbs-gestelde nodig heeft om niet in herhaling te vervallen. De inzichten die aldus zijn verworven moeten leiden tot een op maat toegesneden combinatie van zorg en veiligheid. Elektronisch toezicht kan hierbij een rol spelen. Hierbij moet echter in het oog worden gehouden dat elektronisch toezicht van belang is in die situaties waarbij iemand continu op dezelfde plaats verblijft. Een tbs-gestelde op verlof is echter voortdurend in beweging. Derhalve is een elektronisch volgsysteem (EVS) meer aangewezen om toe te passen tijdens een verlofsituatie. Belangrijk is daarom de ontwikkeling van een dergelijk systeem, waardoor alle bewegingen van de terbeschikkinggestelde tijdens verlof kunnen worden geregistreerd. Dit volgsysteem kan, naast de al bestaande middelen ter bevordering van het risicomanagement (urinecontrole, inname van medicatie etc.), worden ingezet.

Er wordt geïnventariseerd welke wensen en mogelijkheden er zijn voor toepassing van de techniek van EVS binnen de verloftrajecten, evenals de kosten die daarmee gemoeid zijn. In actieve samenwerking met een aantal tbs-klinieken zal in 2004 een plan van aanpak voor een elektronisch volgsysteem worden uitgewerkt. In 2005 kunnen proeven met dit volgsysteem worden uitgevoerd. De ervaringen hiermee, in combinatie met ervaringen in het buitenland, zullen de basis vormen voor de uiteindelijke toepassing.

Regelgeving

Het verlofbeleidskader zal worden opgenomen in het Reglement verpleging terbeschikkingstelling (RvT). Het gewijzigde RvT zal naar verwachting per 1 januari 2005 in werking treden.

4. Samenwerking tussen de tbs-klinieken en de geestelijke gezondheidszorg (ggz)

Algemeen

Voor bepaalde categorieën tbs-gestelden geldt dat zij tijdens de tbs of nadat de tbs is beëindigd, verder worden behandeld in de ggz, danwel zorg of begeleiding krijgen. Door- en uitstroom richting de ggz blijft daarom ook in de toekomst dus van belang.

In het rapport van de commissie Kosto «Veilig en wel» wordt een pleidooi gehouden voor integratie van de tbs-klinieken in de ggz. In het kabinetsstandpunt (TK 2001–2002, 24 587, nr. 75) op dit rapport wordt het voorstel van een volledige integratie niet overgenomen, in verband met de integrale verantwoordelijkheid van de minister van Justitie voor de tenuitvoerlegging van de tbs-maatregel. Los daarvan geldt dat met betrekking tot tbs-gestelden een andere optiek van behandeling moet bestaan, dan ten aanzien van ggz-patiënten in het algemeen. De veiligheid staat in de tbs voorop, terwijl in de ggz de behandeling van de stoornis primair is. De mate waarin de patiënt bewegingsvrijheid heeft, is binnen de ggz geen onderwerp van discussie. Juist het feit dat een tbs-gestelde onvoldoende scherp in het oog is gehouden, is de vermoedelijke aanleiding voor de problemen die rond het verlof zijn gebleken.

Nauwe en volledige samenwerking tussen tbs- en ggz-instellingen wordt echter nadrukkelijk bevorderd, waarbij als uitgangspunt geldt dat de tbs-inrichting herkenbaar blijft als een zelfstandige juridische, organisatorische en financiële eenheid.

Samenwerking

Dit beleid zal in de toekomst worden voortgezet. Inmiddels is een bestuurlijk samenwerkingsverband tot stand gekomen tussen de Pompe-kliniek en GGz-Nijmegen, waarin bovengenoemd uitgangspunt wordt gerespecteerd. Er worden voorbereidingen getroffen om de Van Mesdag-kliniek te Groningen te verzelfstandigen, opdat daar eveneens een bestuurlijk samenwerkingsverband met de GGz-Groningen tot stand kan komen. Ook andere klinieken hebben inmiddels samenwerkingsverbanden met ggz-instellingen gerealiseerd.

Het doel van deze samenwerking is onder meer het besparen van kosten door gebruik te maken van gemeenschappelijke voorzieningen, het uitwisselen van kennis en personeel zodat deze met verschillende categorieën patiënten leren om te gaan en, waar mogelijk, het realiseren van door- en uitstroom van elkaars patiënten. Forensische poliklinieken, die tot de ggz behoren, hebben samenwerkingsverbanden met tbs-klinieken en bieden ambulante behandelingen aan, bijvoorbeeld in het gevangeniswezen.

Bevoegdheden

Om de aansturing van de tbs-klinieken te optimaliseren, is wetgeving in voorbereiding waarin de bevoegdheden van de minister van Justitie ten aanzien van alle justitiële inrichtingen eenduidig worden geregeld. Dit wetsvoorstel kan naar verwachting in 2005 worden ingediend.

In samenwerking met het ministerie van VWS worden voorstellen ontwik-

keld om tot een eenduidige financiering en positionering van de forensische psychiatrie te komen.

In samenwerking met het ministerie van VWS zal het bovenstaande beleid worden voortgezet, waarbij de financiering van de forensische psychiatrie en de organisatie van de samenwerking centraal staat.

5. Long-stay

Beëindiging van de tbs kan alleen plaatsvinden indien de rechter van mening is dat het recidivegevaar voldoende is teruggebracht. Tijdens de tenuitvoerlegging van de tbs kan blijken dat dit in onvoldoende mate mogelijk is. In dat geval kan de tbs voortdurend worden verlengd.

Op dit moment is na zes jaar behandeling plaatsing op een long-stay afdeling mogelijk. Momenteel zijn er zestig long-stay plaatsen beschikbaar. Daarmee zal niet kunnen worden volstaan. Om te bepalen hoe groot de toekomstige long-stay populatie is en welke differentiaties daarin bestaan wordt door het WODC een onderzoek uitgevoerd, zowel binnen tbs-klinieken als in ggz-instellingen.

Dit onderzoek zal naar verwachting in september gereed zijn. Op basis daarvan zal het toekomstige long-stay beleid worden geformuleerd, waarbij zoals is besproken in het Algemeen Overleg van 26 mei jl. aandacht zal worden besteed aan de vraag na welke periode het mogelijk is te bepalen of een tbs-gestelde in aanmerking komt voor plaatsing op een long-stay afdeling.

6. Tenuitvoerlegging van combinatievonnissen

In veel gevallen wordt naast de maatregel tbs tevens een gevangenisstraf opgelegd. In de zgn. «Fokkenswetgeving» wordt bepaald op welke wijze deze combinatievonnissen ten uitvoer dienen te worden gelegd. De wijze van tenuitvoerlegging van deze vonnissen is beschreven in artikel 13 van het Wetboek van Strafrecht en de artikelen 41 tot en met 44a van de Penitentiaire maatregel. Voorts is in de ministeriële regeling Selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden nog een aantal regels vastgelegd.

Bij combinatievonnissen is de regel dat de veroordeelde, nadat hij eenderde deel van zijn gevangenisstraf heeft ondergaan wordt overgeplaatst naar een tbs-inrichting. De achterliggende gedachte is, dat in een combinatievonnis een dubbele opdracht besloten ligt, namelijk vrijheidsbeneming van tenminste een bepaalde duur en geen terugkeer in de samenleving, tenzij de delictgevaarlijkheid voldoende is afgenomen. Het realiseren van deze beide doelen behoeft echter niet noodzakelijkerwijs volgtijdelijk plaats te vinden.

De rechter kan in zijn vonnis tot uitdrukking brengen dat hij het gewenst acht om tot eerdere of latere plaatsing over te gaan (zie art. 43 Penitentiaire maatregel jo. art. 37b, tweede lid, Sr).

Dit advies is zwaarwegend, maar heeft geen dwingend karakter. Zoals in art. 43 van de Penitentiaire maatregel is bepaald, kunnen er andere redenen zijn die bij een beslissing tot eerder of later plaatsen meespelen, waarbij niet uit het oog dient te worden verloren dat de omstandigheden rondom de tbs-gestelde zich kunnen wijzigen. Gedurende de tenuitvoerlegging van het vonnis zullen alle relevante feiten en omstandigheden in de beslissing tot plaatsing worden betrokken.

In de casus die is besproken tijdens het AO van 26 mei en 3 juni jl., was sprake van een combinatievonnis waarbij de rechter, gebruikmakend van zijn adviesrecht, had aangegeven dat de veroordeelde tweederde gedeelte van zijn gevangenisstraf diende uit te zitten alvorens met de tbs een aanvang kon worden gemaakt. Van dit advies is afgeweken wegens

detentieongeschiktheid van de betrokkene. De afwijking van het advies van de rechter was in dit geval dus conform de geldende regelgeving.

Met de tbs-klinieken is onlangs afgesproken dat in geval van een combinatievonnis waarbij de rechter uitdrukkelijk heeft bepaald dat tweederde deel van de gevangenisstraf ten uitvoer dient te worden gelegd, geen tbs-verloftraject meer zal worden gestart voordat tweederde deel van de gevangenisstraf is verstreken. Overplaatsing naar een tbs-kliniek voordat deze periode is verstreken, blijft mogelijk indien daar voldoende reden toe is, bijvoorbeeld in geval van detentieongeschiktheid. Bij de tenuitvoerlegging van combinatievonnissen zal in zijn algemeenheid gelden, dat de vrijheden die tijdens de terbeschikkingstelling worden toegestaan, niet verder gaan dan de vrijheden die zouden zijn toegelaten wanneer alleen een vrijheidsstraf zou zijn opgelegd.

Hiermee worden in de toekomst situaties voorkomen zoals beschreven in de vragen en antwoorden van de vaste commissie voor Justitie over deze problematiek. Het doorvoeren van deze beleidslijn bij reeds verleende vrijheden is door de RSJ in een bezwaarschriftprocedure geblokkeerd.

7. Contraire niet-verlenging van de tbs

Na het ingaan van de terbeschikkingstelling wordt na twee jaar door de rechter getoetst of de tbs wordt verlengd. Deze verlenging kan voor de duur van één of twee jaar worden opgelegd. In geval van geweldsdelicten jegens personen kan de tbs indien noodzakelijk telkenmale worden verlengd. De tbs-kliniek stuurt de officier van justitie een advies met informatie over de vraag of een vordering tot verlenging van de tbs noodzakelijk is. De officier van justitie beslist of hij een vordering bij de rechter indient om de tbs te verlengen. Doet hij dat niet, dan loopt de tbs van rechtswege af.

Indien de officier van justitie beslist om, mede op basis van het advies van de kliniek, een vordering tot verlenging van de tbs in te dienen, is de zaak bij de rechter aanhangig. De rechter beslist, mede op basis van het advies van de tbs-kliniek, over de vordering van de officier van justitie. Indien hij besluit de vordering van de officier ondanks een andersluidend advies af te wijzen, wordt gesproken van contraire niet-verlenging van de tbs.

Het afgelopen jaar is geconstateerd dat het aantal contraire niet-verlengingen toeneemt. Naar de oorzaken daarvan zal nog in 2004 een onderzoek worden gestart.

8. Capaciteit

Er is een tekort aan capaciteit in tbs-inrichtingen. Volgens de meest recente prognoses, die in de begroting 2005 worden opgenomen, bedraagt dit tekort, bij ongewijzigd beleid, in 2008 ongeveer 300 plaatsen. Naar aanleiding hiervan zijn plannen ontwikkeld om de capaciteit verder te vergroten. Eén van de getroffen maatregelen betreft het creëren van extra capaciteit bij bestaande tbs-inrichtingen. Dit levert ongeveer 86 plaatsen op.

Om de druk op de tbs-capaciteit verder te verminderen, de bezetting van gevangencellen door passanten te voorkomen en tegelijkertijd eerder te kunnen starten met de behandeling van deze passanten, ben ik voornemens de tbs-capaciteit verder te vergroten. Hiervoor zal ik middelen uit de veiligheidsenveloppe II aanvullend investeren. Voor gedetailleerde informatie wordt verwezen naar de justitiebegroting 2005.

9. Illegalen en ongewenstverklaarden in de tbs

De aanwezigheid van illegalen en ongewenstverklaarden in de tbs leidt tot vergroting van de capaciteitsproblematiek.

Een groot deel van deze problematiek wordt veroorzaakt door het feit dat een veroordeelde die niet de Nederlandse nationaliteit bezit, na de veroordeling ongewenst wordt verklaard. Pas vanaf dat moment heeft hij geen legale verblijfsstatus meer. Het aantal personen dat reeds illegaal is op het moment van berechting, is beperkt.

Aangezien bij deze categorieën van tbs-gestelden de behandeling niet kan uitmonden in resocialisatie, omdat ze niet in de Nederlandse samenleving mogen terugkeren, kan de tbs onbedoeld een permanent karakter krijgen indien blijkt dat overdracht naar het land van herkomst niet mogelijk is. Momenteel worden met verschillende partijen plannen ontwikkeld over de vraag hoe met deze problematiek wordt omgegaan. De tbs-klinieken worden uitgenodigd voorstellen te doen om aparte voorzieningen voor deze groep in te richten. Ook het vorderingsbeleid zal opnieuw worden bezien.

Uiterlijk in september 2004 zal ik de Tweede Kamer informeren over de voorstellen met betrekking tot de opvang van illegale en ongewenstverklaarde vreemdelingen in de tbs.

10. Overgangperiode

Heroverweging alle verloven

Vooruitlopend op de invoering van het nieuwe verlofbeleidskader heb ik reeds een aantal maatregelen getroffen om de huidige praktijk aan te scherpen. In mijn brief van 7 juni jl. heb ik deze maatregelen uiteengezet. De kern daarvan betreft een heroverweging van alle verloven. Deze heroverweging dient voor 1 september gereed te zijn met uitzondering van de proefverloven; daarvoor geldt een termijn van 1 oktober. Er wordt een onafhankelijk onderzoek ingesteld naar de verlofpraktijk in de tbs-kliniek Flevo Future. Dit onderzoek zal naar verwachting in de herfst van dit jaar gereed zijn. Tevens laat ik mij informeren over de vraag of en in welke mate binnen de tbs-kliniek, danwel tijdens verlof, door tbs-gestelden gebruik kan worden gemaakt van internet, e-mail, enz. Mocht daarbij blijken dat er zich nog andere problemen binnen de tbs-klinieken voordoen, dan is het mijn bedoeling dat op zo kort mogelijke termijn maatregelen worden getroffen door de Dienst Justitiële Inrichtingen.

Inrichten centraal coördinatie- en informatiepunt

Zoals eerder met de Kamer besproken heb ik opdracht gegeven een centraal coördinatie- en informatiepunt in te richten voor de opsporing van tbs-gestelden die ongeoorloofd afwezig zijn. Het overleg dat reeds plaatsvond tussen betrokken partijen is verder geïntensiveerd. Er ligt reeds een voorstel voor de feitelijke inrichting van het meldpunt. Kern van dit voorstel is de inrichting van een structureel coördinatiepunt bij de politie (KLPD). De kliniek meldt een ongeoorloofde afwezigheid direct. Het meldpunt vormt het draaipunt in de keten van opsporing en draagt ook zorg voor de coördinatie hiervan. De functionele aansturing van het KLPD gebeurt door het landelijk parket van het openbaar ministerie. Op dit moment is bij het parket generaal een tijdelijk meldpunt als noodvoorziening ingericht, dat operationeel zal blijven tot het moment dat het structureel meldpunt bij het KLPD is ingericht. Naar verwachting zal dit structurele meldpunt in juli 2004 worden overgedragen aan de KLPD.

Uitbreiden bevoegdheden politie

Tijdens het AO van 26 mei jl. heb ik toegezegd zo spoedig mogelijk een wetsvoorstel in te dienen waarin de uitbreiding van de bevoegdheden van de politie wordt geregeld bij onttrekkingen aan verlof. Op 11 juni jl. is de nota van wijziging, waarin deze bevoegdheden zijn opgenomen, in de ministerraad besproken. De nota ligt momenteel voor bij de Raad van State.

Informeren slachtoffers

In 2004 zal voor de tbs-sector een definitieve regeling worden vastgesteld die de informatievoorziening aan slachtoffers en/of eventuele nabestaanden omvat. Hiervoor hebben DJI en OM al een conceptprotocol opgesteld. Eind 2004 kan de definitieve regeling worden ingevoerd.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner