

23 445

Vaststelling van een Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en overige verpleegden strafrechtstoepassing en daarmee verband houdende wijzigingen van het Wetboek van Strafrecht en de Beginselenwet gevangeniswezen (Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden)

24 256

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering omtrent de terbeschikkingstelling en de sanctietoepassing ten aanzien van geestelijk gestoorde delinquenten

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD¹

Ontvangen 10 april 1997

De vragen gesteld in het nadere voorlopig verslag beantwoord ik als volgt.

De commissie betreunde het dat in de memorie van antwoord niet de gevraagde cijfers konden worden gegeven ten aanzien van het jaarlijks aantal zedendelinquenten aan wie de maatregel van TBR respectievelijk TBS met bevel tot verpleging werd opgelegd. De leden van de fractie van het CDA, gevolgd door de leden van de fracties van VVD, D66, SGP, RPF en GPV, herhaalden hun vraag naar een overzicht van het jaarlijkse aantal zedendelinquenten aan wie de maatregel TBS met bevel tot verpleging werd opgelegd.

Hoewel pas na 1990 het huidige systeem van delictcodering is ingevoerd is na onderzoek een deel van de gevraagde informatie beschikbaar gekomen. In onderstaande tabel wordt de ontwikkeling over de jaren 1985 tot en met 1995 weergegeven van de opleggingen van TBR (tot 1 september 1988) en TBS met bevel tot verpleging van overheidswege (vanaf 1 september 1988), met specifiek inzicht in seksuele delicten.

	Totale opgelegde TBR/ TBS met verpleging	w.v. seksuele delicten	w.v. gewelds- en seksuele delicten	w.v. gewelds- en seksuele- en vermogensdelicten	Totaal
1985	106	3 (2,8%)	21 (19,8%)	6 (5,7%)	30 (28,3%)
1986	94	7 (7,4%)	14 (14,9%)	2 (2,1%)	23 (24,4%)
1987	76	3 (3,9%)	13 (17,1%)	3 (3,9%)	30 (39,5%)
1988	90	5 (5,5%)	15 (16,7%)	6 (6,7%)	27 (30%)
1989	94	3 (3,2%)	14 (14,9%)	6 (6,4%)	23 (24,5%)
1990	95	3 (3,2%)	19 (20%)	10 (10,5%)	32 (33,7%)

¹ De in deze memorie vermelde bijlagen zijn ter inzage gelegd op het Centraal Informatiepunt onder griffiennr. 116427.2.

	Totale opgelegde TBR/TBS met verpleging	w.v. seksuele delicten	w.v. gewelds- en seksuele delicten	w.v. gewelds- en seksuele- en vermogensdelicten	Totaal
1991	117	1 (0,9%)	15 (12,8%)	5 (4,3%)	21 (17,9%)
1992	117	9 (7,7%)	14 (12%)	2 (1,7%)	25 (21,3%)
1993	134	—	—	—	—
1994	199	32 (16,0%)	11 (5,5%)	5 (2,5%)	48 (24,1%)
1995	189*	31 (16,4%)	12 (6,3%)	7 (3,7%)	50 (26,4%)

* inclusief 9 TBS met aanwijzingen.

In verband met een overgang naar een nieuw registratiesysteem zijn over 1993 geen betrouwbare gegevens omtrent de aard van de delicten voorhanden.

De commissie drong er voorts op aan een vraag gesteld door de leden van de CDA-fractie alsnog te beantwoorden. Het betrof de vraag naar cijfers over het verlenen van verlof respectievelijk proefverlof aan personen aan wie TBS met bevel tot verpleging werd opgelegd voor een zedendelict in de periode 1985–1995. Het is helaas niet mogelijk om voor de periode 1985 tot 1994 te rapporteren over aantallen (proef)verloven in relatie tot zedendelinquenten waaraan de maatregel van TBS met bevel tot verpleging is opgelegd. Deze gegevens zijn niet voorhanden omdat in de jaren vóór 1994 het vastleggen van gegevens van ter beschikking gestelden gericht was op het nemen van individuele beslissingen over verlenging van de maatregel van TBS met bevel tot verpleging en niet op het leveren van beleidsinformatie. Pas met ingang van 1994 is het mogelijk dergelijke informatie over de sector TBS uit geautomatiseerde systemen te genereren.

Ik kan hier wel aangeven dat in de regel aan alle ter beschikking gestelden met bevel tot verpleging (proef)verlof wordt verleend als het resultaat van hun behandeling daar aanleiding toe geeft, ook aan zedendelinquenten. Een uitzondering geldt voor enkele ter beschikking gestelden die sinds hen de maatregel is opgelegd in TBS-inrichtingen verblijven en wier delictgevaarlijkheid niet afneemt, de zogenaamde chronici. Vastgesteld is dat er zich onder deze chronici niet meer zedendelinquenten bevinden dan in de totale populatie ter beschikking gestelden.

De leden van de VVD-fractie wilden nadere beantwoording van de in het voorlopig verslag gestelde vraag of de minister voelt voor de suggestie om een onderscheid te maken tussen daders van ernstige delicten waarbij in aanmerkelijke mate van verminderde toerekeningsvatbaarheid sprake is (bij voorbeeld een gevangenisstraf van drie jaren en TBS, terwijl bij volledige toerekeningsvatbaarheid zes tot acht jaren zou zijn opgelegd) enerzijds en anderzijds zeer ernstige delicten waarbij de rechter gevangenisstraffen van twaalf jaren of meer oplegt en dus kennelijk slechts in geringe mate een verminderde toerekeningsvatbaarheid aanwezig oordeelt, maar het strafkarakter wil laten prevaleren. Deze suggestie is kennelijk gebaseerd op de veronderstelling dat in de lengte van gevangenisstraf de mate van ontoerekeningsvatbaarheid tot uitdrukking is gebracht en bij een lange gevangenisstraf van twaalf jaren of meer er dus sprake is van slechts in geringe mate van ontoerekeningsvatbaarheid. Deze veronderstelling is in zijn algemeenheid niet juist. De rechter is niet verplicht de straf te matigen evenredig aan de bij de dader aanwezig geachte mate van toerekeningsvatbaarheid. Volgens vaste rechtspraak van de Hoge Raad vindt de regel dat de straf niet mag uitgaan boven de mate van schuld geen steun in het recht. Ik verwijs voorts naar de hieromtrent door de commissie TBS en sanctietoepassing geestelijk

gestoorde delinquenten (commissie Fokkens) in hoofdstuk 2 van het rapport gemaakte opmerkingen. Hierin wordt onder verwijzing naar de nota TBS opgemerkt dat de overwegingen die bij de sanctionering een rol spelen kunnen liggen in de beveiliging van de maatschappij, de gerechtigheid tegenover het slachtoffer, het accentueren van de schuld en de verantwoordelijkheid van de dader dan wel de rechtvaardigheid tegenover mededaders en plegers van vergelijkbare delicten. Zo kan het dus voorkomen dat de rechter een TBS in combinatie met een lange gevangenisstraf oplegt aan een sterk verminderd toerekeningsvatbare dader omdat hij een van deze andere genoemde factoren zwaar heeft laten meewegen.

De oplossing om een onderscheid te maken naar de mate van verminderde toerekeningsvatbaar zou dan ook een wijziging van de wet vergen. De vraag of de wet op dit punt en daarmee ook de vraag of de combinatievonnissen wel wenselijk zijn, speelt al gedurende lange tijd. Ik verwijs hierbij naar de in de memorie van antwoord al genoemde verwijzing naar bijlage 8 van het rapport van de commissie. Deze problematiek is ook door de commissie Fokkens nader onderzocht (hoofdstuk 2, paragraaf 3, van het rapport). De commissie Fokkens is van oordeel dat de rechterlijke vrijheid op dit punt dient te blijven bestaan. Ik deel dit standpunt. Afgezien van de hiervoor gesignaleerde problematiek verwacht ik dat met de nadere regelgeving op basis van artikel 13 van het Wetboek van Strafvordering er meer mogelijkheden zullen zijn om rekening te houden met individuele omstandigheden. In deze regelgeving wordt voorzien in de mogelijkheid om de overplaatsing op een later tijdstip te doen plaatsvinden, indien zich een aantal situaties voordoen zoals vluchtgevaarlijkheid van de veroordeelde, de behandelingsmotivatie of een daartoe strekkend advies van de rechter die het combinatievonnis heeft opgelegd. Naar verwachting zullen deze contra-indicaties relatief vaker voorkomen bij degene die zijn veroordeeld tot een lange gevangenisstraf naast de TBS.

De leden van de fracties van VVD, PvdA, SGP, RPF en GPV stelden de vraag of terecht is gekozen voor de nadere regelgeving op de voet van artikel 13 van het Wetboek van Strafrecht bij ministeriële regeling, waarbij in het bijzonder wordt gewezen op de maximale onzekerheid voor betrokkene. In de nadere regelgeving zal de frequentie van de beoordelingen alsmede de procedure langs welke weg deze beoordelingen dienen te lopen worden vastgelegd. Daarnaast zullen in deze regelgeving de criteria worden opgenomen waaraan bij deze beoordelingen dient te worden getoetst. Aan de vrees dat de betrokkene in maximale onzekerheid zal komen te verkeren wordt derhalve tegemoet gekomen. De betrokkene zal immers in deze regeling de criteria kunnen vinden aan de hand waarvan de toetsing zal plaatsvinden. De procedure zal grotendeels worden gebaseerd op de circulaire Volgprocedure langgestraften. Op uw verzoek is een afschrift van deze circulaire bijgevoegd. Het is thans nog niet vast te stellen welk deel daarvan op een hoger niveau zal kunnen worden vastgelegd. In de evaluatie zal kunnen worden bekeken of een deel of wellicht de gehele regeling op een hoger niveau kan worden vastgelegd, waar overigens wijziging van de wet voor nodig zal zijn. Op dat tijdstip zal de nodige ervaring met de procedure zijn opgedaan en zullen de toe te passen criteria naar verwachting mede op grond van dan aanwezige uitspraken van de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing nader zijn uitgekristalliseerd.

De leden van de VVD-fractie hadden het antwoord op hun vraag gemist betreffende het verlot. In welke vorm kan verlot ook vóór de VI-datum plaatsvinden vroegen zij. Artikel 50 van de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden geeft de gevraagde regeling. Hierin wordt aangegeven dat, wanneer de uit de stoornis van de geestvermogens voortvloeiende gevaarlijkheid van de ter beschikking gestelde voor de

veiligheid van anderen dan de ter beschikking gestelde of de algemene veiligheid van personen of goederen dusdanig is teruggebracht dat het verantwoord is hem tijdelijk de inrichting te doen verlaten, het hoofd van de inrichting hiertoe toestemming kan verlenen. In het vijfde lid van artikel 50 van de Beginselenwet is aangegeven dat deze regeling ook van toepassing is op verpleegden die niet ter beschikking zijn gesteld. Hiermee worden onder andere de tot gevangenisstraf veroordeelden bedoeld die in een inrichting voor verpleging van ter beschikking gestelden verblijven.

In de concept-algemene maatregel van bestuur ter uitwerking van de Beginselenwet (het Reglement verpleging ter beschikking gestelden) zijn de verschillende verlofsoorten nader geregeld. Onderscheiden worden begeleid verlof, semi-begeleid verlof, groepsverlof, onbegeleid verlof zonder overnachting, onbegeleid verlof met één of twee overnachtingen en onbegeleid verlof met meer dan twee overnachtingen. Het hoofd van de inrichting behoeft voor het verlenen van elke verlofsoort een machtiging van de Minister van Justitie.

De leden van de CDA-fractie vroegen (naar aanleiding van de gegevens in tabel 1 in de memorie van antwoord) naar de oorzaak van de sterke stijging van de categorie «seksuele delicten» in 1994, welke stijging werd gecontinueerd in 1995. Deze stijging kan verschillende oorzaken hebben. Het meest waarschijnlijk acht ik dat een verandering van de delictcodering in de wijze van registreren een rol heeft gespeeld. Zoals uit de hierboven opgenomen tabel blijkt werd in dezelfde jaren minder TBS met bevel tot verpleging opgelegd in de categorie gewelds- en seksuele delicten. Zoals ook uit de laatste kolom van deze tabel blijkt, is het percentage opgelegde TBS met bevel tot verpleging voor delicten waarbij een seksuele component aanwezig is niet sterk gestegen. In het algemeen kan nog worden opgemerkt dat de aangiftebereidheid voor seksuele delicten in de laatste jaren is toegenomen. Cijfers over 1996 zijn helaas nog niet beschikbaar. Deze kunnen pas later worden gerapporteerd, omdat op dit moment nog niet alle informatie over opleggingen door het openbaar ministerie aan de Dienst Justitiële Inrichtingen is verstrekt (zo is pas in juli 1996 alle informatie over 1995 beschikbaar gekomen).

De leden van de VVD-fractie vroegen voorts om nader in te gaan op het loslaten van de passantentermijn van 12 weken. Deze leden konden dit niet met zoveel woorden in de brief van 3 juni 1986 van de toenmalige Staatssecretaris van Justitie terugvinden. Op grond van welke omstandigheden komt de minister tot de interpretatie dat dit wel het geval zou zijn, zo vroegen zij. In de brief van 3 juni 1986 aan de beide Kamers der Staten-Generaal werd aangegeven dat de situatie zodanig was dat niet meer in alle gevallen de passantentermijn van 12 weken kon worden gegarandeerd. Deze mededeling vormde voor het gerechtshof te Amsterdam op 18 augustus 1988 (PI 1988, 109) voldoende grond om de minister niet langer gebonden te achten aan de passantentermijn van 12 weken. Het gerechtshof overwoog «Van belang is allereerst dat (...) de Staat niet langer gebonden is aan een door de Minister van Justitie in 1963 gedane beleidstoezegging inhoudend dat plaatsing van TBR-gestelden zal geschieden uiterlijk twaalf weken na de aanvang van de termijn van de terbeschikkingstelling. Immers bij brief van 3 juni 1986 aan de Voorzitters van de beide Kamers van de Staten-Generaal heeft de staatssecretaris doen weten dat dit beleidsvoornemen in een groot deel van de gevallen niet meer uitvoerbaar blijkt en dat beraad gaande is omtrent de mogelijkheden om de in de toekomst te verwachten overschrijdingen van die eerder genoemde termijn in aantal en duur binnen de perken te houden.» In latere jurisprudentie werd deze lijn steeds gevolgd. Onlangs heeft het gerechtshof te Den Haag een anders-luidende uitspraak gedaan. Bij arrest van 20 maart 1997 (nog niet

gepubliceerd) oordeelde het gerechtshof dat een wachttijd van drie maanden voor veroordeelden die naast een TBS tevens een gevangenisstraf opgelegd hebben gekregen het maximaal toelaatbare is. Het risico dat de leden van de CDA-fractie aanwezig achten dat de rechter mij zal houden aan de passanten termijn van 12 weken is daarmee bewaarheid. Dit arrest zal er waarschijnlijk toe leiden dat geen gebruik gemaakt zal worden van de mogelijkheid om artikel 12 van de Beginselenwet later in werking te treden. Wellicht dat ik dit artikel juist eerder dan de rest van de wet in werking zal laten treden. Artikel 81 van het voorstel Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden biedt daarvoor de mogelijkheid.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of er inmiddels al meer duidelijkheid bestaat over de scenario's die in aanmerking komen om de capaciteit aan te passen aan de behoefte aan TBS-plaatsen. De maatregelen gericht op het tekort aan TBS-plaatsen zijn te onderscheiden naar maatregelen met een korte termijn effect en maatregelen met een lange termijn effect. De maatregelen met een korte termijn effect richten zich vooral op het vergroten van de capaciteit van de TBS-inrichtingen. Bij brief van 4 maart jl. (zie bijlage)* heb ik de Tweede Kamer nader geïnformeerd over mijn voornemen bovenop de reeds voorgenomen uitbreidingen, de TBS-capaciteit uit te breiden met 120 plaatsen. Hiervan kunnen 60 gerealiseerd worden bij bestaande TBS-inrichtingen. Deze extra plaatsen betekenen een structurele verhoging van de TBS-capaciteit, al worden ze omwille van de snelheid soms eerst in tijdelijke voorzieningen gerealiseerd. De overige 60 plaatsen zullen primair worden gezocht in een penitentiaire setting. Thans wordt een plan uitgewerkt om de penitentiaire inrichting De Singel, onderdeel van het complex Over-Amstel te Amsterdam, geschikt te maken voor de verpleging van ter beschikking gestelden en te bestemmen als TBS-inrichting.

De maatregelen met een lange termijn effect beogen vooral een terugdringing van de behandelduur onderscheidenlijk de verblijfsduur op dure, gesloten plaatsen in de TBS-inrichtingen. Deze maatregelen maken deel uit van het kabinetsstandpunt inzake het rapport Doelmatig behandelen, dat mijn ambtgenoot van VWS en ik eveneens op 4 maart jl. aan de Tweede Kamer toezonden (tevens als bijlage hierbij gevoegd)* Het beoogde effect van deze maatregelen is op termijn een stabilisatie van de behoefte aan plaatsen in TBS-inrichtingen te realiseren. Een onderdeel van deze maatregelen vormt verbetering van de doorstroming van ter beschikking gestelden naar beschermde vervolgvoorzieningen, waarnaar de door de leden van de PvdA-fractie aangehaalde prof. dr. F. A. M. Kortmann op doelde. Zijn suggestie om ook aan andere behandelmethoden te denken om de behandelduur te bekorten gaat op voor bepaalde groepen van ter beschikking gestelden. Met name denk ik dan aan de groep psychotische patiënten. Deze behandelmethoden, waarbij medicatie een belangrijk onderdeel vormt, worden reeds toegepast. Het toepassen van nieuwe ontwikkelingen op het terrein van de behandeling dient gepaard te gaan van goede psychiatrische diagnostiek. Aan beide wordt – niet in de laatste plaats door de TBS-inrichtingen – de nodige inspanning geleverd om dit verder te ontwikkelen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen ten slotte of het mogelijk en wenselijk is om de instroom van ter beschikking gestelden te beperken, zolang er onvoldoende mogelijkheid bestaat om ter beschikking gestelden daadwerkelijk te plaatsen. Het zou inderdaad mogelijk zijn het openbaar ministerie te vragen terughoudend te zijn met het vorderen van TBS met bevel tot verpleging. Het gevolg daarvan zal evenwel waarschijnlijk zijn dat in deze gevallen weliswaar geen TBS met bevel tot verpleging wordt opgelegd, maar in plaats daarvan een lange gevangenisstraf. Ik vrees dat deze personen na enige tijd in het gevangeniswezen te hebben verbleven toch de personen zullen zijn die voor overplaatsing naar een TBS-inrichting in aanmerking dienen te komen. Een dergelijke maatregel zou daarmee geen effect hebben op de capaciteitsdruk van de TBS-inrich-

tingen. Voorts wordt in de huidige praktijk, met name door de advocatuur, in strafzaken regelmatig verzocht geen TBS met bevel tot verpleging op te leggen, maar TBS met aanwijzingen of een gevangenisstraf, met verwijzing naar de lange duur die veroordeelden tot TBS met bevel tot verpleging moeten wachten op opname in een TBS-inrichting. Ik ben ervan overtuigd dat thans in niet meer gevallen dan echt noodzakelijk deze maatregel wordt opgelegd.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager