

Vergaderjaar 1995–1996

**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**

**Nr. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 1 februari 1996

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Justitie inzake dit wetsvoorstel.

Het verheugt mij dat de meerderheid van de fracties de hoofdlijnen van het wetsvoorstel steunt. Bij de beantwoording van de gestelde vragen is de indeling van het verslag aangehouden.

Waar dit de duidelijkheid ten goede komt zijn een aantal vragen te zamen beantwoord.

#### **1. Algemeen**

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de verhouding van het onderhavige wetsvoorstel en het in behandeling zijnde wetsvoorstel Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden (23 445). Hiermee hangt samen de vraag van de leden van de VVD-fractie waarom de tekst in het Wetboek van Strafrecht over proefverlof geheel is komen te vervallen. Bij indiening van het onderhavige wetsvoorstel is bij de voorgestelde wijzigingen in het Wetboek van Strafrecht uitgegaan van de tekst van dit wetboek zoals dit komt te luiden, indien het wetsvoorstel Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden in werking is getreden. Dit lag ook voor de hand; laatstgenoemde wet was immers op het moment van indiening van het onderhavige wetsvoorstel al gereed voor mondelinge behandeling. In het wetsvoorstel Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden wordt de regeling van het proefverlof uit het Wetboek van strafrecht gehaald. In Hoofdstuk XI van dit wetsvoorstel is voorzien in een regeling van verlof en proefverlof. Het onderhavige wetsvoorstel gaat dus uit van de in het wetsvoorstel Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden opgenomen regeling van het proefverlof. Indien de behandeling van het wetsvoorstel Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden verdere vertraging oploopt, wat ik ten eerste zou betreuren (ik verwijs hierbij naar de brieven van 24 april 1995, Kamerstukken II, 23 445, nr. 9 en 14 november 1995, nr. 526074/95/6 aan uw commissie en de onlangs verzonden brief van de Minister van VWS en ondergetekende naar de vaste commissie voor VWS van 15 december 1995, nr. 528620/95/6) heeft dit tot gevolg dat de eerder aangebrachte afstemming tussen beide voorstellen – om ook vertraging van het onderhavige wetsvoorstel te voorkomen – zou moeten

worden omgedraaid. Dit zou een nota van wijziging voor beide aanhangige wetsvoorstellen vergen.

## **2. De combinatie van terbeschikkingstelling en lange gevangenisstraf**

De leden van de fracties van de PvdA, GroenLinks en SGP vroegen naar het commentaar van de regering op het door de Nederlandse Orde van Advocaten (NOVA) gedane voorstel om de rechter de mogelijkheid te bieden om de executievolgorde om te draaien. De leden van de CDA-fractie informeerden naar het standpunt van de regering met betrekking tot het door de Raad van State gegeven advies om de administratie per geval het moment van aanvang van de behandeling te laten bepalen. In dit verband informeerden de leden van de VVD-fractie naar de mogelijkheid om de rechter ambtshalve of op verzoek per geval te laten bepalen wanneer overplaatsing plaatsvindt. De fractie van D66 vroeg nog eens in te willen gaan op de nadere regelgeving op de voet van art. 13 Sr.

In het onderhavige wetsvoorstel is er voor gekozen om de executie van de opgelegde straf en/of maatregel aan de administratie voor te behouden. Dit sluit overigens niet uit dat de rechter betrokken zou kunnen zijn bij de beslissing omtrent de executie. De rechter kan in zijn uitspraak een advies opnemen omtrent de aanvangstermijn van de behandeling. In de nadere regelgeving op de voet van art. 13 Sr zal het advies van de rechter uitdrukkelijk opgenomen worden als een van de mogelijke indicaties die er toe kunnen leiden dat de veroordeelde tot een combinatievonnis voor of na het verstrijken van de termijn van 1/3 van de opgelegde gevangenisstraf wordt opgenomen in een TBS-instelling. Met deze oplossing wordt aangesloten bij de opmerking van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) in haar advies op de voorstellen van de commissie-Fokkens. De NVvR geeft hierbij aan geen inbreuk voor te staan op een wezenlijk uitgangspunt van het Nederlandse strafrechtelijk systeem dat niet de rechter maar de administratie met de executie van de opgelegde straffen en maatregelen is belast.

Met het oog op dit uitgangspunt geeft de NVvR de voorkeur aan een adviserende rol van de rechter bij de executie. Hiermee is tevens de vraag beantwoord van de D66-fractie over de betekenis van de zinsnede op pagina 5 van de memorie van toelichting over de verwachting van de rechterlijke macht omtrent een spoedige aanvang van de behandeling.

De nadere regelgeving zal aansluiten bij de thans gevolgde praktijk zoals is vastgelegd in de circulaire Volgprocedure langgestraften uit 1978. Op grond van deze circulaire dient ook nu al regelmatig te worden gezien of een veroordeelde nog steeds op zijn plaats is in de inrichting van verblijf. Daarnaast wordt in deze circulaire voor de gedetineerden met een gevangenisstraf van zes jaren of meer voorzien in een toetsing door het Penitentiair Selectie Centrum (PSC) na het verstrijken van 1/3 van de straftijd. Bovendien bestaat er de mogelijkheid voor een advies van het PSC op indicatie van de directeur van de penitentiaire inrichting of de districtpsychiater of de selectie adviescommissie langgestraften. Ook kan de gedetineerde zelf verzoeken om een onderzoek door het PSC.

Omtrent de combinatievonnissen is in voornoemde circulaire bepaald dat de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf en de maatregel van begin af aan op elkaar dienen te worden afgestemd.

Na het onherroepelijk worden van een combinatievonnis zal voor de eerste maal bij de selectie dienen te worden gezien of er indicaties zijn om eerder met de behandeling aan te vangen.

Het initiatief zal naar verwachting bij de penitentiair consulent komen te liggen omdat het vonnis na het onherroepelijk worden naar deze persoon toegaat. De psycho-sociale medische toestand van de betrokkene wordt periodiek gezien. De districtpsychiater zal hierbij een centrale rol spelen,

bijgestaan door de functionarissen van de penitentiaire inrichting waar betrokkene verblijft. De districtopsychiater rapporteert, eventueel na overleg met het PSC over zijn bevindingen aan de adviescommissie Geestelijk Gestoorde Gevangenen (GGG). Deze commissie GGG adviseert de Minister van Justitie omtrent de wenselijkheid van overplaatsing naar een TBS-instelling.

De executievolgorde wordt derhalve niet zoals de commissie-Fokkens heeft voorgesteld omgekeerd. De praktijk heeft laten zien dat als regel na ongeveer 1/3 van de gevangenisstraf door de administratie tot overplaatsing wordt overgegaan. Een absolute grens is dit evenwel niet, een regeling bij formele wet ligt daarom ook niet voor de hand, onder omstandigheden zal het besluit tot overplaatsing zowel eerder als later kunnen worden genomen. Gelet op de gedetailleerdheid van de nadere regelgeving en de daarin opgenomen beleidsvrijheid van de administratie om in bijzondere omstandigheden anders te handelen wordt de voorkeur gegeven aan een ministeriële regeling.

Zoals al opgemerkt laat de huidige praktijk zien dat ook nu al praktijk is dat in het merendeel van de gevallen de veroordeelde met een combinatievonnissen na ommekomst van 1/3 van de gevangenisstraf in een TBS-inrichting wordt opgenomen.

De regelgeving bestendigt in zoverre een al bestaande praktijk. Ik verwacht derhalve niet dat, zoals door de leden van de fractie van D66 is gevraagd, gedetineerden zich wellicht anders zullen gaan gedragen om aan overplaatsing te ontkomen of juist sneller te worden geplaatst. Nog afgezien van de omstandigheid dat de gedetineerde door zijn gedrag in de penitentiaire inrichting in elk geval de tenuitvoerlegging van de terbeschikkingstelling met verpleging niet zal kunnen ontlopen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de verhouding tussen de in de memorie van toelichting opgenomen passage over de weigerende observandus en de uitkomst in de zogenaamde Venlose zaak. In deze zaak weigerde de hoofdverdachte mee te werken aan een observatie in het Pieter Baan Centrum. Hem werd geen TBS opgelegd, maar levenslange gevangenisstraf. De leden van de CDA-fractie vroegen de regering te onderzoeken of in de wetgeving de nodige voorzieningen getroffen kunnen worden opdat een situatie, waarin een verdachte TBS ontloopt door niet mee te werken aan observatie, zich in de toekomst niet zal herhalen.

Op 15 januari 1994 trad de regeling met betrekking tot de weigerende observandus (Stb. 1994, 13) in werking. Sindsdien kan de rechter ook de maatregel van TBS opleggen bij een verdachte zonder dat er een daartoe strekkend advies is van gedragsdeskundigen, mits aan het wettelijk vereiste is voldaan dat er ten tijde van het plegen van het delict sprake was van een gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestvermogens. Wanneer een verdachte weigert mee te werken aan een observatie (en deze weigering niet voortkomt uit een stoornis) kunnen de gedragsdeskundigen in de meeste gevallen weliswaar geen advies omtrent het al dan niet opleggen van een TBS uitbrengen, maar kan, volgens de hiervoor genoemde regeling, volstaan worden met een rapport waarin zoveel mogelijk op de verdachte wordt ingegaan en inzicht wordt gegeven in de redenen van weigering. Naast dit rapport dienen zoveel mogelijk overige rapportages te worden verzameld ten behoeve van de rechter, waaruit kan blijken of er sprake is van een gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestvermogens. De rechter beslist dan op basis van dit materiaal of er zijns inziens daarvan sprake is en kan de verdachte in dat geval een TBS opleggen. In de Venlose zaak waren, naast het rapport van het Pieter Baan Centrum, tevens een rapport van een districtopsychiater alsmede rapporten van de reclassering voorhanden. In het vonnis heeft de rechter nadrukkelijk overwogen dat met de invoering van artikel 37b, lid 2, Sr het in beginsel mogelijk is om in een situatie als de onderhavige een TBS op te leggen. Aangezien de rechter in

de, in dit geval voorhanden zijnde, stukken kennelijk onvoldoende aanwijzingen vond op basis waarvan hij de aanwezigheid van een gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestvermogens kon vaststellen, heeft hij geen TBS opgelegd, maar een levenslange gevangenisstraf.

Ik ben ervan overtuigd dat met de voornoemde regeling alles gedaan is wat de wetgever kon doen om de problematiek van de weigerende observandus terug te dringen. De realiteit dwingt echter in te zien dat, ook al is het nu wettelijk mogelijk om een verdachte tegen zijn wil in te observeren, men in de praktijk geconfronteerd zal kunnen worden met situaties waarin een verdachte stelselmatig weigert met gedragsdeskundigen in contact te treden. Vaak is in deze gevallen wel eerdere rapportage beschikbaar op grond waarvan de rechter zich een oordeel kan vormen of er bij betrokkene sprake is van een stoornis. Met de gewijzigde wet kan dan toch een TBS opgelegd worden. In situaties waarin deze informatie er niet is kan vanwege deze praktische redenen geen inzicht worden geboden in de psychische gesteldheid van de verdachte en blijft een lange gevangenisstraf het enige alternatief. In de Venlose zaak heeft de rechter dan ook deze consequentie aanvaard. Dit risico werd ook in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, waarin deze regeling was opgenomen, onderkend (Kamerstukken II, 1992–1993, 22 909, nr. 3, p. 11). Een waarborg dat dergelijke zaken zich nimmer meer zullen voordoen zou er op neer komen dat aan het opleggen van de TBS niet meer het vereiste van de aanwezigheid van een gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis zou worden gesteld. De TBS zou zich daarmee niet meer onderscheiden van de gevangenisstraf, een mijns inziens onwenselijke situatie.

De leden van de PvdA-fractie spraken hun verontrusting uit over de capaciteit om opgelegde terbeschikkingstellingen ten uitvoer te leggen en hadden in dit kader vragen omtrent de ontwikkeling van het aantal opgelegde en beëindigde terbeschikkingstellingen, de factoren die het verloop van de uitstroom bepalen, de aard en intensiteit van de psychische storingen, de effecten van het onderhavige wetsvoorstel op de in- en uitstroom, de mogelijkheid tot het bieden van minimale psychiatrische of therapeutische steun aan passanten en de capaciteitsuitbreidingen in de jaren 1995 en 1996.

In onderstaande tabel is de ontwikkeling van de oplegde en beëindigde terbeschikkingstellingen weergegeven. Het gaat hierbij om opgelegde maatregelen van TBS met bevel tot verpleging en de beëindigingen van deze maatregelen.

jaar	opleggingen	beëindigingen
1989	94	95
1990	95	63
1991	117	91
1992	117	64
1993	134	49
1994	199	59

Bron: PAT (Patiënten administratie TBS-gestelden).

Het aantal beëindigingen over het eerste halfjaar 1995 bedroeg 34. De huidige stand van het aantal opleggingen over het eerste halfjaar is voorlopig 58. Er kunnen echter nog meldingen over het eerste half jaar binnenkomen.

Als belangrijkste factor die de uitstroom bepaalt is te noemen de mate waarin de delictgevaarlijkheid van de TBS-gestelde is afgenomen. Daarnaast is ook de mate van sociaal-psychologische zelfredzaamheid van belang. Indirect kan ook de beschikbaarheid van vervolgvorzieningen in de reguliere gezondheidszorg van belang zijn. Gebleken is dat een groot

deel van de TBS-gestelden, in ieder geval tijdelijk, is aangewezen op dergelijke voorzieningen. Met name in de periode van het proefverlof wordt door veel TBS-gestelden gebruik gemaakt van deze voorzieningen. Een eventueel tekort aan dergelijke voorzieningen kan gevolgen hebben voor het moment waarop proefverlof kan worden verleend. Overigens is er sprake van een groeiend aantal proefverloven. Het aantal proefverloven is in de periode 1990 tot en met 1994 gegroeid van 16 tot 70 proefverloven per jaar. (1990: 16; 1991: 43; 1992: 53; 1993: 54; 1994: 70). Een belangrijk deel van deze proefverloven wordt doorgebracht in of mede verzorgd door instellingen uit de GGZ. Bij dit laatste kan worden gedacht aan de Regionale Instellingen voor Beschermd Wonen (RIBW) of Forensisch Psychiatrische Afdelingen (FPA's) van een algemeen psychiatrisch ziekenhuis.

Uit ondermeer evaluatieonderzoek van het WODC blijkt dat een groeiend deel van de TBS-populatie lijdt aan ernstige – in de zin van irreversibele – psychiatrische stoornissen. Met name kan worden gewezen op de groei van het aantal psychotici, al dan niet ook lijdend aan een andere stoornis. Daarnaast kan worden gewezen op het toenemend aantal TBS-gestelden dat kampt met enigerlei vorm van verslaving. Dit kan het behandelingsproces compliceren. Voorts kan worden gesteld dat de delicten op grond waarvan de TBS-maatregel wordt opgelegd zwaarder zijn geworden (zie hierover ook J. L. van Emmerik, Kenmerken van ter beschikking gestelde, Sancties, 1995, 5). Dit houdt verband met de wetswijziging van 1988, waarbij de mogelijkheid om TBS met verpleging op te leggen is beperkt tot delicten waarvoor een straf kan worden opgelegd van ten minste vier jaar. Logisch gevolg hiervan is dat de populatie, gemeten naar delict zwaarder is geworden.

De gevolgen voor de instroom en uitstroom van het onderhavige wetsvoorstel zijn niet exact aan te geven. De verwachting is dat de uitstroom door de voorstellen tot voorwaardelijke beëindiging zal kunnen worden verhoogd. Het effect op de instroom laat zich moeilijk te voorspellen nu op dit moment niet duidelijk is in welke mate de rechter gebruik zal gaan maken van de nieuwe mogelijkheid tot voorwaardelijke oplegging. Bij de raming van de capaciteitsbehoefte wordt er voorsalsnog van uitgegaan dat beide ontwikkelingen zo ze zich voordoen elkaar in evenwicht zullen houden.

In antwoord op de vraag omtrent het bieden van minimale psychiatrische of therapeutische steun aan passanten kan ik er op wijzen dat een enkele TBS-kliniek beziet of het mogelijk is de wachttijd voor reeds geselecteerde TBS-passanten in het huis van bewaring te benutten voor een voorzichtige voorbereiding met de therapie. Ook in het Meijers-instituut waar een aantal TBS-passanten die wachten op plaatsing verblijven, vindt een dergelijke voorbereiding plaats. Voorts worden de TBS-passanten die verblijven in een huis van bewaring over het algemeen geplaatst op beschermde afdelingen, zoals bijzonder zorgafdelingen (BZA's) of individuele begeleidingsafdelingen (IBA's). Dergelijke afdelingen kennen een verhoogde zorg, onder meer door de beschikbaarheid van een psycholoog en een aangepast dagprogramma.

Midden 1994 bedroeg het aantal beschikbare TBS-plaatsen 619. Ultimo 1998 zullen volgens de thans geldende planning ruim 900 plaatsen beschikbaar zijn. De capaciteit zal in de tussenliggende periode met ruim 100 plaatsen per jaar groeien.

De leden van de VVD-fractie vroegen naar het aantal recidives tijdens de tenuitvoerlegging van de TBS en in verband daarmee tevens in hoeverre daar bij het verlenen van proefverlof rekening mee wordt gehouden. Uit onderzoek<sup>1</sup> blijkt dat uitgaande van het lichtste recidivecriterium (nl. het al dan niet geregistreerd zijn van een feit), en gerekend over de gehele periode van de tenuitvoerlegging (intramuraal en extramuraal) 32% recidiveerde. De recidive is ten opzichte van het eerdere onderzoek afgenomen van 42% toen naar 32% in dit onderzoek. Om dit aantal

---

<sup>1</sup> WODC-onderzoek, Recidive na ontslag, nr. 141, Gouda Quint 1995.

delicten verder te verkleinen is in nauw overleg met de TBS-klinieken een nieuw vrijhedenbeleid ontwikkeld. Uitgangspunt van dit beleid is dat men pas – na geruime tijd – in aanmerking komt voor bepaalde vormen van proefverlof als dit vanuit een oogpunt van beveiliging verantwoord wordt geacht en er een duidelijke behandelingsindicatie is. In dit beleidskader worden de verschillende stadia van intensief begeleid, zeer kort durend verlof tot onbegeleid langdurig verlof geëxpliciteerd. Tevens wordt daarin de besluitvormingsprocedure uiteengezet en vastgelegd wie (inrichting of Ministerie) voor welk type verlofbeslissing verantwoordelijk is. De verlofbeslissingen worden nadrukkelijk beoordeeld tegen de achtergrond van de voorspellende factoren zoals die uit het recidive-onderzoek naar voren zijn gekomen.

De leden van de SP-fractie merkten op dat ondanks het voornemen van de regering tot uitbreiding met 170 plaatsen tussen 1996 en 1998 het wetsvoorstel nog langere wachttijden in de praktijk teweeg zal brengen en vroegen daarbij welke oplossingen de regering daartoe voor ogen staat. Ik verwacht op zich niet dat door dit voorstel, zeker op langere termijn, de wachttijden zullen toenemen. Los daarvan staat het probleem van de wachttijden. De uitbreiding van 170 TBS-plaatsen betreft een additionele uitbreiding naast al ingezette uitbreidingen op grond van het uitbreidingsplan JR-120. Bouwkundig zal er eind 1998 sprake zijn van 928 plaatsen. Naast verbetering van de doorstroom van de TBS-gestelden naar GGZ-instellingen wordt door VWS gewerkt aan een extra contingent FPA-plaatsen in algemeen psychiatrische ziekenhuizen, waarvan een deel ter beschikking komt ten behoeve van de TBS.

### **3. Voorwaardelijke beëindiging door de rechter**

De leden van de fracties van PvdA, CDA en D'66 vroegen aandacht voor de contraire beëindigingen en het voorstel van het directeurenoverleg forensisch psychiatrische instituten voor een wettelijke verplichting dat voorafgaand aan de voorwaardelijke beëindiging eerst proefverlof dient te zijn verleend. Het verlenen van proefverlof geschiedt door de behandelkliniek zonder tussenkomst van de rechter. De beslissing tot proefverlof wordt alleen onder strikte – door het Ministerie goedgekeurde c.q. vastgestelde – voorwaarden genomen en niet eerder dan nadat de reclassering een zorgvuldig begeleidingsplan heeft opgesteld, waarin altijd is opgenomen dat er regelmatig overleg met de behandelkliniek plaats zal vinden. De behandelkliniek blijft formeel verantwoordelijk voor de betrokkene. Tijdens het proefverlof loopt de verpleging formeel door, zij het dat deze plaatsvindt buiten de muren van de kliniek. Hoewel het proefverlof dus een minder intensieve behandeling met zich meebrengt, blijft de kliniek nauw betrokken bij de patiënt en is deze verplicht de patiënt weer op te nemen indien het proefverlof dreigt te mislukken. De in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen voorwaardelijke beëindiging is met betrekking tot de intensiteit van de behandeling een lichtere vorm van terbeschikkingstelling dan het proefverlof.

De verpleging is formeel, zij het onder voorwaarden, beëindigd.

Uit het oogpunt van een geleidelijke terugkeer in de maatschappij is de meest ideale situatie dat na een periode van intramurale verpleging, de betrokkene eerst proefverlof wordt verleend om vervolgens tot voorwaardelijke beëindiging over te gaan. Dit laat echter onverlet dat de verlengingsbeslissing, inclusief de bevoegdheid om de TBS te beëindigen, aan de rechter is. Deze kan beëindigen, al dan niet op advies van de inrichting, ook zonder dat er proefverlof is verleend. Een reden om contrair te beëindigen kan zijn dat naar het oordeel van de rechter de proportionaliteit (de sanctie moet in redelijke verhouding staan tot het delict) overschreden wordt bij voortduren van de maatregel. Het al dan niet al proefverlof hebben verleend verandert deze proportionaliteit niet.

In het wetsvoorstel is met het oog op de problematiek van de contraire

beëindigingen de rechter een extra mogelijkheid geboden in de vorm van de voorwaardelijke beëindiging. Indien in de wet zou worden vastgelegd dat de rechter pas tot een voorwaardelijke beëindiging kan besluiten indien eerst de inrichting een besluit tot proefverlof heeft genomen, neemt de kans op contraire beëindigingen en plotselinge terugkeer in de maatschappij weer toe. Indien de rechter tot het oordeel komt dat de intramurale verpleging moet worden beëindigd, zonder dat de inrichting een besluit tot proefverlof heeft genomen, heeft de rechter immers alleen de keuze van contrair beëindigen.

De leden van de VVD-fractie informeerden of er een verband bestaat tussen de contraire beslissingen en recidive.

Onderzoek wijst uit dat onder degenen die zonder proefverlof – dat wil zeggen rechtstreeks uit de inrichting en over het algemeen na een contraire beëindiging – in de maatschappij terugkomen, het recidivecijfer hoger uitvalt dan bij hen die eerst een periode van proefverlof hebben gehad. (Zie het in voetnoot 1 genoemde WODC-onderzoek.) De meest waarschijnlijke verklaring daarvoor is dat de overgang te abrupt heeft plaatsgevonden en zij zich toch minder goed staande kunnen houden.

In het onderhavige wetsvoorstel is de mogelijkheid opgenomen van een voorwaardelijke beëindiging van de verpleging. Dit biedt de rechter de mogelijkheid om in die gevallen waarin hij tot het oordeel komt dat zowel intramurale verpleging als proefverlof een te zware voortzetting van de maatregel vormt, te kiezen voor een beëindiging van de verpleging onder voorwaarden. Hiermee is een tussenvorm geschapen die een aanvullende mogelijkheid biedt tot geleidelijke terugkeer in de maatschappij.

De leden van de D66-fractie stelden een aantal vragen met betrekking tot het percentage van 70 van de beslissingen tot beëindiging die contrair werden genomen en stelden mede de vraag of er bij contraire beëindiging sprake is van contra-expertise en hoe vaak een TBS-gestelde onvoorbereid in de maatschappij terugkeert.

Het percentage contraire beëindigingen door de rechter – dat wil zeggen een beëindiging van de TBS-maatregel tegen een advies tot verlenging door een TBS-kliniek in – is de laatste jaren teruggelopen. Uit onderzoek blijkt dat in 1990 in 76% van de gevallen van niet-verlenging van de TBS-maatregel contrair door de rechter was besloten. In 1993 was dit teruggelopen naar 63% en van de 78 gevallen van niet-verlenging van de TBS-maatregel in 1994 werden er 44 contrair beëindigd (56%). Hoewel precieze gegevens niet voorhanden zijn, is de algemene indruk dat slechts in zeer beperkte mate gebruik wordt gemaakt van het recht op contra-expertise bij de verlengingszittingen.

De kliniek adviseert tot verlenging van de maatregel indien, naar het oordeel van de kliniek de delictgevaarlijkheid (nog) niet in voldoende mate is afgenomen. Een plausibele verklaring voor de terughoudendheid van de klinieken bij het adviseren tot beëindiging van de maatregel is gelegen in het feit dat de TBS-populatie in toenemende mate zeer zware delicten heeft gepleegd. Zoals uit de hiervoren genoemde cijfers blijkt laat de rechter het klinische oordeel omtrent de delictgevaarlijkheid zwaar meewegen. De rechter weegt deze klinische argumenten af tegen rechtspositionele en proportionaliteitsargumenten. Dit kan ertoe leiden dat de maatregel contrair wordt beëindigd.

De meest recente cijfers laten zien dat de 44 contraire beëindigingen tot gevolg hebben dat de betrokkenen rechtstreeks vanuit de kliniek, zonder proefverlof, ontslagen werden. Er wordt niet systematisch en centraal geregistreerd welke delicten door de groep van contrair beëindigden zijn begaan. Aangenomen mag worden dat de groep een doorsnee samenstelling heeft. Nadat de TBS-maatregel al dan niet contrair beëindigd is, houdt de bemoeienis van het justitiële apparaat formeel op. Het is dus in algemene zin onbekend hoe het ex-TBS-gestelden in de maatschappij vergaat, behoudens diegenen die bijvoorbeeld via een polikliniek van een

TBS-kliniek contacten blijven onderhouden. Voorts komen via systematische recidiveonderzoeken gegevens beschikbaar.

De leden van de D66-fractie vroegen wat er is gebeurd met het deel van de taakopdracht van de commissie-Fokkens dat betrekking had op de beëindiging op termijn. In de taakopdracht van de commissie was aan de commissie verzocht advies uit te brengen over onder meer de wenselijkheid de rechter de bevoegdheid te geven om de TBS met verpleging onder bijzondere voorwaarden en/of op termijn te beëindigen.

Gegeven haar voorstellen achtte de commissie een flexibele verlengings-termijn overbodig en acht zij het bestaande verlengingssysteem met een of twee jaar voldoende. De rechter kan bij uitvoering van de voorstellen van de commissie immers beslissen tot een lichtere vorm van TBS. De commissie heeft de duur van de voorwaardelijke beëindiging wel aan een termijn gebonden namelijk drie jaar. In dit kader werd door de leden van deze fractie tevens geïnformeerd naar de ratio van de termijn van drie jaar. Met de termijn van drie jaar is aangesloten bij de termijn die geldt voor de proeftijd bij een voorwaardelijke veroordeling. Bovendien blijkt uit (niet gepubliceerd) onderzoek dat van de ex-TBS-gestelden die ernstig recidiveren (20%), 83% dit binnen een periode van drie jaar doet.

De leden van deze fractie vroegen tevens naar de redactie van artikel 38k, onder 2 en 3, Sr. Artikel 38k voorziet in de mogelijkheid dat de rechter op vordering van de officier van justitie een bevel tot hervatting van de verpleging kan bevelen indien de gestelde voorwaarden niet worden nageleefd dan wel de voorwaardelijke beëindiging uit een oogpunt van de veiligheid van anderen niet langer verantwoord is. Deze gronden worden overigens ook gehanteerd bij de intrekking van het proefverlof in artikel 49 van het wetsvoorstel Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden. Naar verwachting zal indien er een hervatting van de verpleging zal worden bevolen dit in het merendeel van de gevallen geschieden op grond van het niet naleven van de gestelde voorwaarden. In een aantal gevallen zal ook aanscherping of aanvulling van de voorwaarden mogelijk zijn. Daarnaast kunnen er gevallen zijn, ik deel in dit opzicht het standpunt van de commissie-Fokkens, dat uit een oogpunt van de veiligheid van anderen de voorwaardelijke beëindiging niet langer verantwoord is. Hierbij zou bijvoorbeeld gedacht kunnen worden aan een plotselinge optredende verslechtering van de geestelijke toestand van de betrokkene gepaard gaande met symptomen die zich ook voorafgaand aan het plegen van het delict hebben voorgedaan. Voorts dient te worden bedacht dat aan de beslissing tot hervatting van de verpleging een rechterlijke toets vooraf dient te gaan.

De leden van de D66-fractie gaan er terecht van uit dat bij een verzoek om gratie de rechter een advies zal moeten geven. Het openbaar ministerie doet over het verzoekschrift tot gratie verslag aan het gerecht, waarin alle inlichtingen die van belang kunnen zijn voor de beoordeling van het verzoek dienen te zijn opgenomen. Naast de politie zal ook de TBS-inrichting waar betrokkene verblijft om inlichtingen worden verzocht.

De leden van de fractie van GroenLinks dringen er op aan om gevolg te geven aan het voorstel van de Nederlandse Orde van advocaten om op te nemen dat na aanhouding de ter beschikking gestelde onverwijld wordt overgebracht naar een door de Minister van Justitie aangewezen inrichting. Dit voorstel is verwerkt in de bijgevoegde nota van wijziging.

#### **4. De terbeschikkingstelling met aanwijzing**

De leden van de CDA-fractie vroegen of het stellen van de eis van rapportage door twee gedragsdeskundigen ook bij de TBS met voorwaarden er niet toe zal leiden dat daardoor van deze maatregel wordt afgezien. In 1994 zijn er door de districtspsychiatrische diensten circa 2900 rapportages Pro Justitia verricht. Ook thans is het zo dat er in veel meer gevallen een rapportage is uitgebracht dan er TBS wordt opgelegd. De



TBS met voorwaarden zal voor wat betreft het delict aan dezelfde eisen moeten voldoen als de TBS met verpleging. Naar verwachting zal de rapportage uitgebracht worden in zaken waarin ook thans de rechter een rapportage vraagt. Van de door deze leden verwachte verhoogde belasting van het systeem is dus geen sprake. Mede afhankelijk van de rapportage en het verloop ter terechtzitting zal de rechter eventueel kunnen besluiten een TBS onder voorwaarden of een TBS met verpleging op te leggen.

De leden van de D66-fractie vroegen om een reactie van de door de procureurs-generaal gedane suggestie om de maximumgrens van de gevangenisstraf te verhogen naar drie jaar. De procureurs-generaal hebben dit voorstel gedaan met het oog op de mogelijkheid van een «stok achter de deur» indien de TBS mislukt. Met het oog op de onder de huidige regeling gesignaleerde problemen dat er geen sanctie is bij mislukken, is een oplossing gezocht door te kiezen voor een lichtere en snellere omzettingsprocedure. Wanneer blijkt dat de gestelde voorwaarden niet worden nageleefd ligt plaatsing in een penitentiaire inrichting niet zozeer voor de hand, maar ligt een wijziging van de voorwaarden of een omzetting meer voor de hand.

## **5. De gespecialiseerde rechter**

De leden van de PvdA-fractie verzochten alsnog het voorstel van de commissie-Fokkens om een gespecialiseerde rechter wettelijk voor te schrijven over te nemen.

Zoals in de memorie van toelichting al is vermeld heb ik er de voorkeur aan gegeven enige vorm van specialisatie over te laten aan de gerechten zelf. Dit past ook in de voorbereiding van het wetsvoorstel herziening tweede fase rechterlijke organisatie waar wordt uitgegaan van een terugdringen van de specifieke kamers bij de rechtbanken. In de adviesronde heeft de NVvR ook uitdrukkelijk te kennen gegeven er geen voorstander van te zijn een dergelijke specialisatie voor de rechtbanken bij wet in het leven te roepen.

## **6. Gevolgen voor de capaciteit van de voorzieningen en de werklast van de rechterlijke macht**

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de gevolgen voor de werklast van de reclassering. De toename voor de werklast van de reclassering zal onder andere worden veroorzaakt door de invoering van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging. Idealiter zal de voorwaardelijke beëindiging plaatsvinden als laatste voorbereidende stap voor de terugkeer in de maatschappij. Over het algemeen zal daar ook een periode van proefverlof aan vooraf zijn gegaan waarin de betrokkene wordt begeleid door de reclassering. Uitgaande van het huidige aantal TBS-gestelden dat aanspraak maakt op begeleiding kan worden gesteld dat een toename van 50 à 60 te begeleiden TBS-gestelden reëel is te noemen. Op termijn is het zeer wel mogelijk dat deze meerkosten elders bespaard kunnen worden door verkorting van de intramurale verpleegduur.

De leden van de CDA-fractie vroegen eveneens of de regeringsvoorstellen de werklast van de instellingen van de Geestelijke Gezondheidszorg (GGz) doen toenemen. Immers TBS-patiënten doen vaak na hun behandeling in een TBS-kliniek nog een beroep op een vervolgvoorziening van de GGz.

TBS-patiënten blijken in de huidige praktijk niet alleen vaak reeds een voorgeschiedenis in de GGz te hebben, maar zijn ook met grote regelmaat aangewezen op een vervolgvoorziening uit de GGz. Voor ongeveer 50% van de populatie geldt dat.

Er zijn thans geen indicaties dat dat percentage zou toenemen.

De werklast voor de GGz zou kunnen toenemen als gevolg van de verdere groei van het aantal TBS-gestelden in de komende jaren. Er wordt beleidsmatig naar gestreefd om sneller dan momenteel het geval is patiënten doorgeplaatst te krijgen in dergelijke vervolgvoorzieningen. Het aanhangige wetsvoorstel kan dit proces bevorderen door de invoering van de voorwaardelijke beëindiging. Met het oog hierop zullen als onderdeel van het vergroten van het aantal plaatsen ten behoeve van de TBS-sector ruim 50 doorstroomplaatsen in de GGz voor TBS-patiënten gedurende de komende 3 jaren worden gerealiseerd. Het ministerie van VWS is voorts voornemens om nog een extra aantal FPA-plaatsen in gebruik te doen nemen, onder meer bestemd voor deze categorie.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie daarover kan dan ook worden gemeld dat met het ministerie van VWS regelmatig wordt overlegd over een goede afstemming van de planning van de voorzieningen in de forensische psychiatrie in relatie tot de sector TBS, het gevangeniswezen en de jeugdsector.

## **Artikelen**

### *Artikel I*

De leden van de VVD-fractie vroegen het verschil tussen proefverlof en voorwaardelijke beëindiging te willen aangeven.

Het initiatief tot het verlenen van proefverlof ligt bij de inrichting waar de betrokkene verblijft. Indien de inrichting van oordeel is dat betrokkene voor proefverlof in aanmerking komt kan zij een machtiging aan de minister van Justitie vragen. Bij voorwaardelijke beëindiging kan het initiatief daartoe uitgaan van de officier van justitie, de rechter of de ter beschikking gestelde zelf. De uiteindelijke beslissing ligt in handen van de rechter. Voorts is een formeel verschil aan te wijzen. Bij proefverlof loopt de verpleging door en daarmee de directe betrokkenheid en verantwoordelijkheid van de inrichting. Bij de voorwaardelijke beëindiging is de verpleging onder voorwaarden beëindigd en kan de rechter een in de uitspraak aangewezen instelling opdracht geven de ter beschikking gestelde bij de naleving van de voorwaarden hulp en steun te verlenen. Het toezicht op de naleving van de voorwaarden is opgedragen aan het openbaar ministerie.

### *Artikel II*

De leden van de PvdA-fractie en de SGP vroegen naar het commentaar van de regering op het door de Nederlandse Orde van Advocaten (NOVA) gedane voorstel om in artikel 509i Sv analoog aan artikel 509h Sv te bepalen waar de voorlopige hervatting van de verpleging zal plaatsvinden. De leden van de fracties van de PvdA, SGP, GroenLinks en SP informeerden naar het eveneens door de NOVA gedane voorstel om voor aangehouden ter beschikking gestelde een piketregeling in het leven te roepen.

Beide door de NOVA gedane suggesties heb ik overgenomen en verwerkt in de bijgevoegde nota van wijziging.

De Minister van Justitie,  
W. Sorgdrager