

Vergaderjaar 2001–2002

28 238

Verlenging van de totale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 13 mei 2002

De vaste commissie voor Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Algemeen

De leden van de fractie van de PvdA staan positief tegenover het onderhavige wetsvoorstel. De regering heeft volgens deze leden afdoende beargumenteerd waarom de periode van 15 jaar voorwaardelijke invrijheidsstelling zich niet verhoudt tot de rechtspositie van een tbs-gestelde (die vaak al een langdurige gevangenisstraf heeft uitgezeten), de mogelijkheden voor proefverlof en plaatsing in de longstay-afdeling.

Van de zijde van de Raad van State en overige instanties die de regering van advies hebben gediend (zoals de NovA, de NVvR en de SRN) wordt het wetsvoorstel als niet-opportuun en als niet-effectief beoordeeld. Ten aanzien van de opportuniteit vragen de leden van de PvdA-fractie of er een relatie ligt tussen het moment van de adviesaanvraag en de publicatie van het evaluatieonderzoek van de tbs-wetgeving uit 1997. Heeft de regering nog overwogen om naar aanleiding van de evaluatie de adviesprocedure te herhalen? Ten aanzien van de effectiviteit wordt in de adviezen opgemerkt dat uitbreiding van de mogelijkheden tot het verlengen van de periode voor proefverlof (begeleiding door diegene die de tbs-er behandelen en ervaring met hem hebben) een adequatere werkwijze is om de patiënt onder controle te houden. Wat voor argumenten heeft de regering om deze voorstellen niet te volgen?

In welke mate is de regering bereid en in staat om de reclassering daadwerkelijk in staat te stellen om materieel (niet alleen in het beleid op papier) de benodigde begeleiding te realiseren? Hoe staat de regering tegenover de zienswijze van de reclassering dat samenwerking met andere hulpverlenings- en zorginstellingen zodanig noodzakelijk is dat het bijna een voorwaarde is om voorwaardelijke invrijheidsstelling te kunnen realiseren (met andere woorden: de patiënt wordt vastgehouden zolang «buiten» geen goede opvang kan worden gewaarborgd)? Kan de regering concrete getallen geven van het aantal tbs-gestelden dat

¹ Samenstelling:

Leden: Swildens-Rozendaal (PvdA), voorzitter, Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Zijlstra (PvdA), Apostolou (PvdA), Middel (PvdA), Van Heemst (PvdA), Dittrich (D66), ondervoorzitter, Rabbae (GroenLinks), Van Oven (PvdA), Kamp (VVD), Rouvoet (ChristenUnie), O.P.G. Vos (VVD), Passtoors (VVD), Van Wijmen (CDA), De Wit (SP), Ross-van Dorp (CDA), Niederer (VVD), Nicolai (VVD), Halsema (GroenLinks), Weekers (VVD), Van der Staaij (SGP), Wijn (CDA) en vacature PvdA.

Plv. leden: Wagenaar (PvdA), Balkenende (CDA), Cörüz (CDA), Van Vliet (D66), Duijkers (PvdA), Kuijper (PvdA), Albayrak (PvdA), Barth (PvdA), Hoekema (D66), Karimi (GroenLinks), Santi (PvdA), Luchtenveld (VVD), Slob (ChristenUnie), Van den Doel (VVD), Rijpstra (VVD), Rietkerk (CDA), Marijnissen (SP), Buijs (CDA), Van Baalen (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), vacature GroenLinks, De Vries (VVD), Van Walsem (D66), De Pater-van der Meer (CDA) en Arib (PvdA).

is opgenomen, met proefverlof is gegaan, voorwaardelijk is vrijgelaten, volledig is vrijgelaten, recidiveerde en tenslotte van het aantal dat een zwaar geweldof zedendelict pleegde?

De leden van de fractie van de VVD hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden achten het van groot belang dat het in mei 2002 te verschijnen preadvies *Herziening van het sanctiestelsel* van de Nederlandse Juristen Vereniging wordt meegewogen bij het beoordelen van dit wetsvoorstel. Dit aangezien het sanctiestelsel onder de huidige ontwikkelingen wel in evenwicht moet blijven. Gaat de regering dit preadvies betrekken bij het wetsvoorstel? Zo ja, hoe gebeurt dat? Zo neen, waarom niet?

Het voorliggende wetsvoorstel gaat niet in op alle mogelijke modaliteiten. De leden van de fractie van de VVD willen graag weten hoe het wetsvoorstel in verhouding staat tot de voorwaardelijke modaliteit dat er sprake is geweest van een proefverlof dat ten minste 12 maanden onafgebroken heeft geduurd, zonder dat onderhand een verlenging heeft plaatsgevonden. De rechter heeft in dit geval de mogelijkheid op vordering van het openbaar ministerie of op verzoek van de ter beschikking gestelde de verpleging voorwaardelijk te beëindigen en wel tot het moment van de volgende verlenging. Onderhavig wetsvoorstel strekt zich niet uit over deze modaliteit.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de regering zoveel haast heeft gehad met het indienen van dit wetsvoorstel. Kon er niet meer gewacht worden op een gefundeerde evaluatie zoals door de Raad van State voorgesteld? Zo neen, waarom niet?

Veel kritiek komt er van allerlei instanties op de vraag naar de effectiviteit van dit wetsvoorstel. Kan de regering haar visie op de effectiviteit van dit wetsvoorstel nogmaals uiteenzetten?

Graag willen de leden van de VVD-fractie weten hoe de regering het proefverlof beoordeelt. Beschouwt de regering het proefverlof als een effectiever instrument dan de voorwaardelijke beëindiging, bijvoorbeeld doordat geen overdracht van hulpverlening naar een andere instantie hoeft plaats te vinden?

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel dat beoogt om de totale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege te verdubbelen van drie naar zes jaar. Met de regering is de CDA-fractie van mening dat de voorgestelde verlenging kan bijdragen aan recidivevermindering mits dit in samenhang plaatsvindt met andere te nemen maatregelen. Zij hebben nog wel enkele vragen en opmerkingen die in de loop van dit verslag aan de orde komen.

De leden van de fractie van D66 hebben met kritische belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel, dat tot doel heeft het bereiken van een zo geleidelijk mogelijke terugkeer in de samenleving van ter beschikking gestelden en daardoor het versterken van het speciaal preventieve effect van de terbeschikkingstelling. Deze leden hebben bij het voorstel nog enige vragen en kanttekeningen.

Zij vragen de regering wat haar reactie is op het feit dat eigenlijk alle over het wetsvoorstel uitgebrachte adviezen (van de NOVA, CRS, NVvR en het college van PG's) kritisch van toon zijn, terwijl de Raad van State zelfs stelt niet door de argumentatie van de regering overtuigd te zijn? Is de regering zelf nog overtuigd door de argumentatie van de motie Kalsbeek/Nicolai? Is de regering van mening dat de opvattingen van de mensen in het veld in deze zwaarder dienen te wegen dan voornoemde adviezen? Hoe verklaart u de kloof tussen het oordeel van de mensen in het veld met dat van de adviesinstanties?

Deze leden vragen een nadere reactie op de stelling van de NVvR dat dit wetsvoorstel lijkt te zijn geschreven voor de groep uitbehandelde hoog-risicogevoallen, die nu juist niet in aanmerking zou mogen komen voor voorwaardelijke beëindiging, maar thuishoort op een afdeling voor langdurig verblijf. Verder is er kritiek van ondermeer de CRS op het feit dat de wetgeving nu reeds herzien wordt, terwijl er nog geen complete evaluatie van de geldende wetgeving is. Kan het recente onderzoek van de heer Leuw worden beschouwd als een volwaardige vervanging van eerder aangekondigd evaluatieonderzoek? Zo ja, waarom? Zo neen, waarom wordt dan niet toch op compleet evaluatieonderzoek gewacht?

De leden van de fractie van GroenLinks hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel, dat voorziet in een verdubbeling van de duur van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege bij ter beschikking stelling van drie naar zes jaar. Deze leden onderschrijven in zijn algemeenheid het streven van de regering ernstige recidive na een tbs met verpleging van overheidswege verder terug te dringen. Een goede begeleiding bij de terugkeer in de samenleving van mensen die zijn veroordeeld wegens zware gewelds- of zedenmisdrijven achten zij daartoe van groot belang. Anders dan in de motie van de leden Kalsbeek en Nicolai, die aanleiding was voor dit wetsvoorstel, was neergelegd, dient daarbij naar het oordeel van de leden van de GroenLinks-fractie geen onderscheid te worden gemaakt tussen hen die een zedenmisdrijf hebben gepleegd en hen die voor een ander ernstig delict zijn veroordeeld. Deze leden zijn er echter vooralsnog niet van overtuigd dat het onderhavige wetsvoorstel op effectieve en proportionele wijze bijdraagt aan realisering van voornoemd streven. Dit geldt te meer nu vrijwel alle adviezen die over het wetsontwerp zijn uitgebracht zeer kritisch van toon zijn.

Naar het oordeel van de leden van de GroenLinks-fractie dient het gevaarscriterium ten alle tijden leidend te zijn bij de vraag of de ter beschikking stelling dient voort te duren. Daarbij heeft te gelden dat gevaar voor ernstige recidive nooit volledig kan worden uitgesloten, doch in het kader van de beëindiging van een tbs tot een aanvaardbaar niveau moet zijn teruggebracht. In de meeste gevallen is het aanvullende instrument van voorwaardelijke beëindiging van de verpleging met het huidige maximum van drie jaren daartoe ruim voldoende.

De regering stelt dat dit wetsvoorstel in zijn preventieve werking niet op zich zelf dient te worden gezien, maar in samenhang met andere wetsvoorstellen en beleidsinitiatieven. De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering nader kan aangeven wat in deze samenhang de toegevoegde waarde is van het onderhavige wetsvoorstel, mede gelet op het beperkte aantal gevallen waarop dit wetsvoorstel ziet.

De NVvR heeft gewezen op de mogelijkheid om het succesvol verlopen van een proefverlof als voorwaarde te stellen voor een voorwaardelijke beëindiging van de verpleging. De regering acht dit niet wenselijk, omdat dit de kans op contraire beëindigingen zou verhogen wanneer de tbs-instelling naar het oordeel van de rechter ten onrechte geen proefverlof initieert. Heeft zulks echter niet in gelijke mate te gelden voor de instrumenten van het proefverlof en de huidige voorwaardelijke beëindiging zelf? De regering wijst tevens op de mogelijkheid dat een wettelijk verplicht proefverlof kan leiden tot disproportionele toepassing van de tbs, wanneer met een lichtere vorm van tbs zou kunnen worden volstaan. Is het echter niet zo dat het voorstel van de NVvR niet in de weg staat van toepassing van een lichtere vorm van tbs of aan definitieve beëindiging van de tbs, wanneer zulks zonder proefverlof of voorwaardelijke beëindiging geïndiceerd is? Het voorstel voorziet immers slechts in het stellen van de voorwaarde van een succesvol verlopen proefverlof als voorwaarde voor een voorwaardelijke beëindiging van de verpleging. Dat betekent naar het oordeel van de leden van de fractie van GroenLinks dat

de tbs nog steeds zou kunnen worden beëindigd zonder proefverlof, dan wel onmiddellijk na een succesvol verlopen proefverlof en dat daarnaast de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging kan worden overwogen, maar slechts dan indien het proefverlof succesvol was. Nu is immers vrijwel steeds sprake van een proefverlof alvorens wordt overgegaan tot een volgende fase van de verpleging of tot beëindiging van de tbs. Van een gevaar van disproportionele toepassing van de tbs is dan geen sprake. Eerder kan een betere inschatting worden gemaakt van het succes van een voorwaardelijke beëindiging. Kan de regering gelet op het voorgaande nader aangeven waarom zij niettemin het voorstel van de NVvR onwenselijk acht?

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben daarover enkele vragen.

In hoeverre kan de regering garanderen dat het toezicht gedurende de verlengde duur van beëindiging geïntensiveerd zal worden? Kan de regering in dit kader ook reageren op het commentaar van de NOvA dat verlenging zonder extra begeleiding zinloos is? Zal eventueel intensiever toezicht in verhouding staan tot het feit dat verpleging wel wordt beëindigd en zodoende voldoet aan de breed uitgesproken wens om het sanctiestelsel, en met name de voorwaardelijke modaliteiten daarbinnen, evenwichtig in te vullen?

Beschouwt de regering het als problematisch dat er, zoals het CRS stelt, thans geen betere meting van recidive te verkrijgen is, zodat het effect, en dus het nut van dit wetsvoorstel nooit aangetoond zal kunnen worden? De leden van de SP-fractie vragen de regering toe te lichten waarom er ondanks deze omstandigheid toch is overgegaan tot het indienen van dit wetsvoorstel.

Zij vragen de regering tevens in te gaan op de kritiek van de NVvR dat het wetsvoorstel meer betrekking zou hebben op uitbehandelde of ernstig zieke gevallen die voor de longstay-afdeling in aanmerking zouden komen, zodat het voorstel in feite overbodig zou zijn.

De leden van de SGP-fractie kunnen instemmen met het doel van het wetsvoorstel, te weten het bevorderen van een zo geleidelijk mogelijke terugkeer in de samenleving van ter beschikking gestelden en daardoor het versterken van het speciaal preventieve effect van de tbs.

Het is deze leden opgevallen dat zowel de Raad van State als de organisaties die hebben geadviseerd over het voorontwerp van wet zeer kritisch zijn over de effectiviteit en opportuniteit van het wetsvoorstel.

Het voorstel heeft de leden van de SGP-fractie aanleiding gegeven tot het stellen van de volgende vragen.

Strookt een langdurige voorwaardelijke periode (maximaal zes jaar) wel met het karakter van de modaliteit van de voorwaardelijke beëindiging van de tbs, en kan met de bestaande alternatieven niet een betere oplossing worden geboden? Deze leden leggen met name de vraag voor of de vaststelling door de rechter dat aan de behandeling een einde is gekomen niet op gespannen voet staat met een vele jaren lang durend en intensief contact met begeleiders.

Zij vragen tevens hoe de voorgestelde oplossing moet worden gezien tegen de achtergrond van de voorgenomen veranderingen in het sanctiestelsel in brede zin en de voorwaardelijke modaliteiten in het bijzonder. De leden van de SGP-fractie vragen tenslotte of een schatting gegeven kan worden van de omvang van de doelgroepen welke inzet qua (intensief) toezicht daarbij passend is.

Gronden voor verlenging van de voorwaardelijke beëindiging

Het is de leden van de CDA-fractie nog niet geheel duidelijk welke maatregelen genomen worden om de kwaliteit te verbeteren van de begeleiding door het reclasseringstoezicht. Is de regering het met deze leden eens dat, mede gelet op het aantal recidiven binnen drie jaar, juist intensiever toezicht door de reclassering het aantal recidiven kan verminderen?

Het is de leden van de CDA-fractie dan ook niet duidelijk welke doelstelling de regering voor ogen heeft ten aanzien van het verminderen van de recidivekans door intensiever toezicht van de reclassering op grond van de bevindingen van de werkgroep «Intensief reclasseringstoezicht». In de toelichting bij dit wetsvoorstel wordt aangegeven dat er de komende jaren meer geld beschikbaar wordt gesteld voor het realiseren van een intensiever reclasseringstoezicht, maar onduidelijk is op welke wijze dit zal plaatsvinden.

Zou de regering deze leden meer inzicht kunnen geven in de wijze waarop de tot en met 2004 beschikbaar gestelde extra middelen zullen worden ingezet alsmede welke concrete doelstelling de regering voor ogen heeft in het verminderen van de recidivekans?

Zal het aantal recidiven bijvoorbeeld kunnen worden gehalveerd?

Samenvattend kunnen de leden van de CDA-fractie zich vinden in de verlenging van de duur van de voorwaardelijke beëindiging mits deze leden duidelijk wordt gemaakt op welke wijze de intensivering van het reclasseringstoezicht zal plaatsvinden; zij wensen nadere uitleg over de gewenste verbetering van het reclasseringstoezicht en de daarbij behorende financiële middelen. Tevens vragen deze leden of er gegevens bekend zijn over het aantal recidiven in Canada waarbij het toezicht sinds 1997 een periode van tien jaar in plaats van zes jaar bedraagt?

Ook de leden van de fracties van D66 en GroenLinks vragen de regering concreet aan te geven hoe invulling zal worden gegeven aan de intensivering van het reclasseringstoezicht gedurende de verlengde periode van voorwaardelijke beëindiging. De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering tevens in te gaan op de vraag hoe de knelpunten die op dit punt thans bestaan, zullen worden aangepakt.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering het niet verstandiger acht om voorlopig de inspanningen op de intensivering van het reclasseringstoezicht te concentreren, in plaats van op het implementeren van het onderhavige voorstel. Waarom is het voorliggende wetsvoorstel nodig om een intensiever reclasseringstoezicht te realiseren?

Om te controleren of de gestelde voorwaarden door de verpleegde bij een voorwaardelijke beëindiging worden nageleefd en om te volgen hoe de verpleegde zich ontwikkelt, worden gesprekken met de verpleegde gevoerd en wordt navraag gedaan bij ondermeer behandelinstelling, werkgevers, scholen, familie, etc. Hoe gestructureerd geschiedt dit onderzoek en zijn er draaiboeken voor, zo vragen de leden van de fractie van D66.

Is reeds iets te zeggen over de resultaten van de uitvoerbaarheidstoets door het OM van het rapport van de werkgroep «Intensief reclasseringstoezicht»?

Aantallen voorwaardelijke beëindigingen en de gemiddelde duur daarvan

Een deel van de verpleegden komt niet in aanmerking voor een voorwaardelijke beëindiging; ter beschikking gestelden die ondanks behandeling een gevaar blijven, worden geplaatst in een afdeling voor langdurig verblijf. De leden van de D66-fractie vragen de regering aan de hand van welke criteria nu precies wordt vastgesteld of iemand nog gevaarlijk is. Zijn deze criteria recentelijk aangescherpt, omdat blijkt dat het blijft voor-

komen dat mensen die een voorwaardelijke beëindiging van hun verpleging krijgen toch nog gevaarlijk zijn? Zijn er cijfers beschikbaar over de accuraatheid van het oordeel of iemand nog een gevaar vormt?

De regering beschrijft drie gevallen van hervatting van dwangverpleging in 1998. Kan de regering aangeven waarom deze personen, gezien het feit dat zij weinig tot geen persoonlijke ontwikkeling meer doormaakten en het gevaar van recidive te groot werd geacht, niet op een afdeling voor langdurig verblijf werden geplaatst?

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat het wetsvoorstel is geschreven voor een zeer beperkt aantal gevallen waarin de maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging – mogelijkterwils – niet volstaat. Uit de formulering van de memorie van toelichting blijkt dat ook de regering enkele slagen om de arm houdt ten aanzien van de effectiviteit van dit wetsvoorstel. Op pagina 7 van de memorie van toelichting wordt gesteld dat «uit de thans lopende zaken blijkt dat bij sommige ter beschikking gestelden onder omstandigheden een langere duur van de voorwaardelijke beëindiging dan thans wettelijk mogelijk is, in de rede kan liggen». Wanneer daarbij in aanmerking wordt genomen dat het percentage ex-tbs-ers dat uiteindelijk op ernstige wijze recidiveert gemiddeld tussen de 15% en 20% ligt, kan worden aangenomen dat dit wetsvoorstel waarschijnlijk slechts een zeer beperkte bijdrage zou kunnen leveren aan het terugdringen van ernstige recidive na een tbs. De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering of voor deze beperkte groep van gevallen geen andere middelen ten dienste staan om hetzelfde doel te bereiken. Bijvoorbeeld door een langere duur van het proefverlof. Zou niet ook overwogen kunnen worden de begeleiding en het toezicht van de reclassering tijdens de voorwaardelijke beëindiging te intensiveren en te bezien of dat niet tot de gewenste resultaten leidt?

De voorgestelde duur van de voorwaardelijke beëindiging

De leden van de CDA-fractie vragen de regering nog eens gemotiveerd toe te lichten waarom niet gekozen is voor het onbeperkt verlengen van het proefverlof ter voorkoming van recidiven. Is dit geen effectiever instrument om te voorkomen dat de continuïteit van de hulpverlening in gevaar komt? Kan verlies aan ervaring met de tbs-verpleegde op deze wijze niet worden voorkomen? Is het niet zo dat juist bij de overdracht van een tbs-verpleegde aan een andere instantie dit een vergrote kans geeft op recidive?

De regering beschrijft dat uit onderzoek blijkt dat van diegenen die na hun tbs recidiveren ongeveer 70% dat binnen acht jaar doet. Na acht jaren is een omslagpunt is te constateren bij het recidiveren van ter beschikking gestelden. Waarom is dan niet gekozen voor een maximumduur van de voorwaardelijke beëindiging van acht in plaats van zes jaren, zo vragen de leden van de fractie van D66.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering nader aan te geven waarom dit onderzoek redengevend is voor het onderhavige wetsvoorstel, nu zij zelf aangeeft dat de huidige maximumduur van de voorwaardelijke beëindiging in verreweg de meeste gevallen meer dan voldoende is om het recidiverisico tot een zodanig aanvaardbaar niveau terug te brengen dat de tbs wordt beëindigd.

Financiële en organisatorische gevolgen

De kosten van begeleiding door de reclassering bedragen € 11 751 per jaar tijdens de periode van voorwaardelijke beëindiging. De leden van de CDA-fractie vragen wat de kosten per jaar zijn tijdens een proefverlof waarbij begeleiding door de instelling plaatsvindt. Is de regering het eens

met deze leden dat bij het tegengaan van de kans op recidive, de kosten, verbonden aan een proefverlof of aan de periode van voorwaardelijke beëindiging, geen rol mogen spelen?

De voorzitter van de commissie,
Swildens-Rozendaal

De griffier voor dit verslag,
Stahlie