

Vergaderjaar 2007–2008

29 452

Tenuitvoerlegging van de tbs-maatregel

Nr. 90

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 juni 2008

1. Inleiding

In de tbs bevindt zich een groep niet-Nederlanders die ongewenst zijn verklaard en/of niet rechtmatig in Nederland verblijven. De tenuitvoerlegging van de tbs-maatregel bij deze personen levert problemen op. Immers, deze personen kunnen vanwege hun verblijfsstatus niet worden geresocialiseerd. Zij komen daarom niet in aanmerking voor een verloftraject. Hierdoor kan niet worden aangetoond dat het recidivegevaar is verminderd. Dit kan erin resulteren dat de rechter de tbs telkens verlengt waardoor de maatregel een permanent karakter krijgt, óf dat de rechter de tbs contrair beëindigt.

Op 27 oktober 2004 is uw Kamer geïnformeerd over maatregelen om de problematiek van de illegalen in de tbs het hoofd te bieden (Kamerstukken II 2004/05, 29 452, nr. 13). Deze maatregelen waren erop gericht de instroom van illegale vreemdelingen in de tbs te verminderen en de uitstroom te vergroten. Een maatregel gericht op bevordering van de uitstroom betrof een aparte sobere voorziening¹ die in augustus 2005 is opgezet bij Forensisch Psychiatrisch Centrum (FPC) Veldzicht. In deze voorziening worden tbs-gestelde illegalen voorbereid op repatriëring naar het land van herkomst. In hoeverre de voorziening aan deze doelstelling heeft voldaan wordt beschreven in het rapport *Ongewenst verklaarde vreemdelingen in de tbs*. Dit evaluatierapport bied ik hierbij aan uw Kamer aan.²

In het algemeen overleg tbs van 11 oktober 2007 (Kamerstuk 29 452, nr. 77) heb ik toegezegd u nader te informeren over het vorderingsbeleid van het openbaar ministerie. In het algemeen overleg van 5 maart 2008 heb ik aangegeven dat ik het beleid met betrekking tot illegalen in de tbs wil herijken en wel op basis van de uitkomsten van deze evaluatie. Deze toezeggingen doe ik hierbij gestand.

¹ Hiermee werd uitvoering gegeven aan de motie van het toenmalig lid van de Tweede Kamer Visser (Kamerstukken II, 2003/04, 29 537, nr. 9).

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Hieronder geef ik eerst een korte samenvatting van het onderzoek en mijn oordeel daarover. Daarna volgt een uiteenzetting van mijn beleid ten aanzien van illegalen en de tbs.

2. Onderzoeksrapport Ongewenst verklaarde vreemdelingen in de tbs

Het evaluatieonderzoek is in opdracht van het WODC uitgevoerd door Regioplan. Het strekt zich uit tot de periode tussen de start van de voorziening in augustus 2005 tot en met september 2007. In de evaluatie werd onderzocht in hoeverre de voorziening voor tbs-gestelde vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf voldoet aan haar doelstelling, te weten het bieden van adequate verzorging en behandeling met het oog op repatriëring en het bevorderen van repatriëring. Daarnaast werd de vraag gesteld in hoeverre de voorziening geschikt is om langdurig verblijf te bieden aan personen voor wie repatriëring (nog) niet mogelijk is en hoeveel personen zich (nog) in de tbs bevinden die voor plaatsing naar de voorziening in aanmerking komen.

De voorziening van FPC Veldzicht bestaat uit twee afdelingen, die ieder ruimte bieden aan 10 personen. Eén afdeling is gesitueerd op het terrein van FPC Veldzicht zelf, de andere bevindt zich in de penitentiaire inrichting (pi) De Grittenborgh. Deze afdeling maakt deel uit van het project waarbij tbs-plaatsen in penitentiaire voorzieningen zijn gerealiseerd. Het onderzoek hiernaar getiteld «Tbs-plaatsen in penitentiaire inrichtingen», heb ik op 4 juni 2008 aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstuk 29 452, nr. 86).

Belangrijkste resultaten en conclusies onderzoek Ongewenst verklaarde vreemdelingen in de tbs

1.

Bij de oprichting van de voorziening was de verwachting dat vanuit de voorziening jaarlijks drie personen zouden kunnen worden gerepatriëerd. Sinds de oprichting van de voorziening in augustus 2005 tot en met september 2007 zijn 34 tbs-gestelde ongewenst verklaarde vreemdelingen en/of vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf geïdentificeerd. Negen van hen zijn gerepatriëerd, 19 verblijven in de voorziening en 5 verblijven in een ander fpc of pi. De twintigste plek in de voorziening wordt ingenomen door een persoon met een pij-maatregel.

De 9 personen zijn gerepatriëerd naar Afghanistan, België (2x), Chili, Irak, Servië, Marokko, Canada en Turkije. Drie van hen zijn via de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen (Wots) overgedragen, de overigen zijn na opheffing (c.q. niet verlengen) van de tbs-maatregel uitgezet naar het land van herkomst.

2.

De bewegingsvrijheid en de mogelijkheden tot een zinvolle dagbesteding op de afdeling in de penitentiaire inrichting zijn beperkt, waardoor een langdurig verblijf (langer dan 9 maanden volgens de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (2007)), onwenselijk wordt geacht.

3.

De voorziening was bij oprichting beoogd voor tbs-gestelden die het intramurale deel van hun behandeling hebben afgerond en waarvan de resocialisatiefase zou starten. De behandeling en verzorging binnen de voorziening was hierdoor primair gericht op het voorbereiden van de tbs-gestelde op repatriëring en het minimaliseren van het recidiverisico. De voorbereiding betreft onder andere het regelen van opvang in het land van herkomst via familie en lokale zorginstellingen en het vinden van een

geschikte daginvulling. De tbs-gestelden in de voorziening in het tijdvak waarop het onderzoek betrekking had, waren afkomstig uit 21 verschillende landen. Bij hen is sprake van verschillende pathologie en delictgevaarlijkheid. Dit resulteert erin dat de voorbereiding op terugkeer iedere keer maatwerk is.

4.

In de loop van 2006 bleek de capaciteit van de voorziening voldoende om de groep die het intramurale deel van zijn behandeling had afgerond, vanuit de andere fpc's op te nemen. Nadat uitstroom uit de voorziening had plaatsgevonden zijn deze plaatsen vervolgens opgevuld met instroom direct uit pi's of na kort verblijf (< 1 jaar) in een ander fpc (in totaal ongeveer 12 personen). Hiermee is het criterium dat het intramurale deel van de behandeling moest zijn afgerond voordat tot plaatsing naar de voorziening zou worden overgegaan, losgelaten. Dit had als consequentie dat een ruimer behandelaanbod moest worden geboden dan was voorzien. Aan het minimaliseren van risicofactoren om recidive te voorkomen wordt deels gewerkt zoals in de reguliere tbs, bijvoorbeeld aan de hand van signaleringsplannen. Door het ontbreken van verlofmogelijkheden voor de groep tbs-gestelden in de voorziening, wat door behandelaars van de voorziening als een gemis wordt ervaren, blijft daadwerkelijke toetsing van het recidiverisico echter uit.

5.

In de voorziening bevinden zich ongeveer tien personen die niet binnen een redelijke termijn lijken te kunnen worden repatrieerd. Verschillende factoren of combinaties van factoren spelen hierbij een rol, zoals:

- sommige landen van herkomst weigeren mee te werken;
- gebrek aan een passende vervolgvoorziening in het land van herkomst;
- het ontbreken van een (familie-)netwerk;
- de persoon van de tbs-gestelde, zoals de mate van delictgevaarlijkheid en de psychische conditie.

6.

In de oorspronkelijke plannen van de voorziening was opgenomen dat de groep tbs-gestelden die niet zou kunnen worden gerepatrieerd, zou terugkeren naar het fpc van herkomst. Dit uitgangspunt staat echter ter discussie vanwege het geringe behandelperspectief, het gebrek aan verlofmogelijkheden en de capaciteitsproblemen van de andere fpc's. Indien repatriëring niet mogelijk is, lijkt langer verblijf in de voorziening van FPC Veldzicht echter weinig zinvol. Behandeling in de voorziening is immers primair gericht op het voorbereiden van de tbs-gestelde op repatriëring. Daarnaast geldt nog dat de afdeling van de voorziening in de PI De Grittenborgh niet geschikt is voor langdurig verblijf.

7.

Uit het onderzoek is niet duidelijk geworden hoeveel vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf zich – naast de eerder genoemde 34 personen – nog in de tbs bevinden. Dit houdt verband met de regeling voor verblijfsbeëindiging en ongewenstverklaring op grond van het systeem van de glijdende schaal¹ waardoor verblijfsbeëindiging en ongewenstverklaring pas na enkele jaren in de tbs kan plaatsvinden, én met de daarmee samenhangende registratie.

¹ De glijdende schaal is een systeem waarbij de duur van de straf en de maatregel één van de factoren is op grond waarvan wordt bepaald of betrokkene ongewenst verklaard moet worden.

3. Oordeel over het onderzoek

Ik ben verheugd met de hoofdconclusie dat de voorziening erin is geslaagd meer personen te laten repatriëren dan was verwacht (9 in plaats van 6). Ik beschouw dit als een succesvol resultaat van het beleid dat in 2004 is ingezet.

Enkele andere conclusies geven mij echter aanleiding tot herijking van mijn beleidsstandpunt terzake. Deze worden in paragraaf 4 besproken.

4. Beleid en maatregelen

In mijn brief van 25 maart 2008 (Kamerstukken II 2007/08, 29 452, nr. 80) heb ik reeds aangegeven dat de maatschappelijke veiligheid het uitgangspunt vormt van mijn beleid. De primaire doelstelling van de tbs is beveiliging van de samenleving. De tbs wordt opgelegd aan personen die lijden aan een psychiatrische stoornis en een ernstig delict hebben gepleegd. Behandeling van de stoornis is noodzakelijk om het recidivegevaar terug te brengen. Hierbij maakt het niet uit of iemand wel of niet rechtmatig in Nederland verblijft. Het is immers niet de verblijfstatus maar de stoornis gerelateerd aan het delictgevaar die de grond vormt voor de oplegging van de tbs.

Dit heeft tot consequentie dat de mogelijkheid van de oplegging van de tbs behouden moet blijven voor delictgevaarlijke en psychisch gestoorde ongewenste of nog ongewenst te verklaren vreemdelingen en voor ongewenste vreemdelingen van wie wordt aangenomen dat zij kort na uitzetting zullen terugkeren naar Nederland. Niet alleen de veiligheid van de maatschappij, maar ook internationale morele verplichtingen liggen hieraan ten grondslag.

In 2000 is het vorderingsbeleid van het Openbaar Ministerie gewijzigd in die zin dat in beginsel – waar mogelijk en verantwoord – geen tbs-maatregel wordt gevorderd bij vreemdelingen van wie vaststaat of aannemelijk is dat zij niet rechtmatig in Nederland zullen kunnen verblijven na afloop van de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf en/of de tbs. In de in 2005 opnieuw vastgestelde aanwijzing *TBS bij vreemdelingen* is dit uitgangspunt ongewijzigd gebleven (Stcrt 2005, 225). Deze maatregel had tot doel de instroom van vreemdelingen in de tbs terug te dringen, waar dit mogelijk en verantwoord was. In het onderhavig onderzoek blijkt dat in het tbs-veld het beeld bestaat dat het aantal opleggingen van tbs bij vreemdelingen nadien is afgenomen. Hoe groot deze afname is, is niet onderzocht.

Teneinde te expliciteren dat het gewenst is bij de categorie delictgevaarlijke vreemdelingen tbs te vorderen, is het OM verzocht de aanwijzing aan te passen.

Indien het OM gelet op de door mij gewenste beleidscontext zoals hierboven geschetst, meer dan tot nog toe het geval is geweest de tbs zal vorderen bij (illegale) vreemdelingen, zal de instroom van vreemdelingen in de tbs toenemen. Op grond van deze verwachting heb ik besloten de voorziening in FPC Veldzicht te handhaven. Van hieruit zal worden geprobeerd de vreemdeling op een verantwoorde wijze terug te geleiden naar het land van herkomst. Maatwerk is bij deze in absolute aantallen kleine groep met een verscheidenheid van herkomstlanden noodzakelijk. Zo wordt er bijvoorbeeld geïnvesteerd in een gedegen voorbereiding op de terugkeer met aandacht voor de realisatie van een zinvolle dagbesteding, optimalisering van de financiële situatie en sociale inbedding, en het vinden van een passende verblijfsvoorziening. Direct na de feitelijke uitzetting wordt vanuit het fpc vaak nog contact onderhouden met de voormalige tbs-gestelde.

Zoals uit het onderzoek blijkt, wordt in voorkomende gevallen aan de glijdende schaal getoetst of tot verblijfsbeëindiging kan worden overgegaan. De onderzoekers constateren dat een complicerende factor bij het toepassen van de glijdende schaal bij tbs-gestelden is dat bij aanvang van de maatregel niet vaststaat hoe lang de maatregel zal duren. In theorie kan het, aldus de onderzoekers, voorkomen dat een tbs-gestelde eerst bij verlenging van de maatregel onder het bereik van de glijdende schaal komt te vallen. De IND kent geen beleidsregel, zo constateren de onderzoekers, waarin is vastgelegd hoe met dergelijke casus wordt omgegaan. Ik zal een verduidelijkende beleidsregel in de Vreemdelingencirculaire opnemen. Tevens zal ik in het VRIS-protocol (Vreemdelingen in de Strafrechtsketen), waarin de verantwoordelijkheden en taken van de ketenpartners zijn beschreven, nadere instructies ten aanzien van tbs-gestelden opnemen. Ten slotte zijn de inspanningen erop gericht om zo kort mogelijk na het onherroepelijk worden van het rechterlijke vonnis de mogelijkheid van verblijfsbeëindiging en ongewenstverklaring van de vreemdeling te beoordelen, zodat het perspectief van de straf en/of maatregel bekend is.

Daarnaast zal de registratie van de status van tbs-gestelde vreemdelingen verbeterd worden. Hiermee kan inzicht verkregen worden in het aantal tbs-gestelden dat mogelijk nog ongewenst verklaard zal kunnen worden.

Bij de ongewenstverklaring tijdens de tbs wordt de behandeling stopgezet en wordt de persoon ter voorbereiding op uitzetting in de voorziening van FPC Veldzicht geplaatst. Indien verantwoorde uitzetting niet lukt, kan een indicatie voor een longstayvoorziening in een fpc dan wel een tbs-locatie in het gevangeniswezen worden gegeven.

Personen met een tbs-maatregel die reeds tijdens de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf tot ongewenst vreemdeling worden verklaard en van wie vaststaat dat zij niet kunnen worden repatriëerd, krijgen een behandeling die gericht is op stabilisatie van de geestelijke stoornis, maar niet op resocialisatie. Zij kunnen daardoor bij aanvang van de tbs-maatregel direct worden geplaatst in een tbs-locatie in het gevangeniswezen. Hiermee wordt voorkomen dat zij behandelplaatsen bezetten die bestemd zijn voor tbs-gestelden die wel kunnen resocialiseren. Tegelijkertijd worden er voldoende mogelijkheden gecreëerd om de gezondheidstoestand van betrokkenen te verbeteren.

Uit het onderzoek blijkt dat de afdeling van FPC Veldzicht in PI De Grittenborgh onvoldoende mogelijkheden biedt voor een zinvolle dagbesteding en dat de bewegingsvrijheid beperkt is. Deze situatie is verbeterd door trainings- en therapie mogelijkheden uit te breiden en de bewegingsvrijheid binnen de pi te vergroten.

Bij de beslissing of de tbs-gestelde ongewenst verklaarde vreemdeling moet worden repatriëerd, staat de veiligheid van de samenleving centraal. Niet alleen de veiligheid van de Nederlandse samenleving staat centraal, ook die van het land waarnaar wordt uitgezet dan wel overgedragen. Ik heb dat hierboven reeds benadrukt. Repatriëring van tbs-gestelden kan behalve via de Wots geschieden door opheffing van de tbs-maatregel door de rechter, onder de voorwaarde dat een passende vervolgvoorziening in het land van herkomst is georganiseerd. De opheffing van de tbs door de rechter kan alleen plaatsvinden bij de verlengingszitting van de tbs-maatregel die jaarlijks of tweejaarlijks plaatsvindt. Dit houdt in dat wanneer de voorbereidingen voor terugkeer niet volledig rond zijn ten tijde van de verlengingszitting en/of de repatriëring niet lukt binnen de aanhoudingsperiode van een verlengingsbeslissing, een eventuele repa-

triëring dan pas kan plaatsvinden bij de volgende verlengingszitting (na 1 of 2 jaar).

Het wetsvoorstel Tussentijdse beëindiging van de tbs bij ongewenste vreemdelingen beoogt dit probleem op te lossen. Dit wetsvoorstel geeft de minister van Justitie, naast de reeds bestaande mogelijkheden op grond van de Wots, de bevoegdheid de tbs met het oog op uitzetting tussentijds te beëindigen. Dit wetsvoorstel bevat de volgende elementen:

- de beslissing van de minister van Justitie om de tbs tussentijds te beëindigen kan alleen geschieden indien er in het land van herkomst een passende voorziening is geregeld, gericht in ieder geval op vermindering van de stoornis en het daarmee samenhangende recidivegevaar.
- de tbs-maatregel herleeft zodra de illegale vreemdeling naar Nederland terugkeert. Voor de tbs-gestelden wier tbs tussentijds is beëindigd wordt hiermee de terugkeer naar Nederland verder ontmoedigd.

Het wetsvoorstel wordt naar verwachting rond het zomerreces bij uw Kamer ingediend.

Een volledige garantie dat hij zich niet op onrechtmatige wijze toegang verschaft tot Nederland kan uiteraard niet worden gegeven. Een ongewenst verklaarde vreemdeling die in Nederland verblijft maakt zich evenwel schuldig aan een misdrijf (artikel 197 Wetboek van Strafrecht).

5. Tot slot

Zoals in het onderzoek werd geconstateerd is er een kleine groep tbs-gestelde ongewenst verklaarde vreemdelingen die niet kan worden uitgezet. Mede vanwege het feit dat zij vanwege hun status geen verlofmogelijkheden hebben, kan niet worden aangetoond dat de delictgevaarlijkheid in voldoende mate is afgenomen. Dit betekent dat de tbs een onbepaalde duur kan krijgen. Dit is de consequentie van het beleid dat de maatschappelijke veiligheid als uitgangspunt heeft. In het voortgezet algemeen overleg tbs op 30 oktober 2007 is in uw Kamer gevraagd voor deze groep een oplossing te vinden, bijvoorbeeld door hen een tijdelijke verblijfsvergunning te geven teneinde resocialisatie in de Nederlandse samenleving mogelijk te maken.

Op grond van artikel 68, eerste lid, Vreemdelingenwet 2000 kan op aanvraag worden beslist tot opheffing van de ongewenstverklaring. Uitgangspunt is dat een aanvraag wordt ingewilligd indien de vreemdeling onder meer sinds de ongewenstverklaring een vastgesteld aantal jaren buiten Nederland heeft verbleven.

Er kunnen zich echter (uitzonderlijke) gevallen voordoen waarbij het gevaar voor de openbare orde is geweken of het persoonlijk belang van de vreemdeling dient te prevaleren vóórdat de van toepassing zijnde duur van de ongewenstverklaring is verstreken. Als uitgangspunt geldt dat slechts in de volgende twee situaties gesproken kan worden van (nieuwe) bijzondere feiten en omstandigheden, die mogelijk een opheffing van de ongewenstverklaring rechtvaardigen:

- familie- en gezinsleven als bedoeld in artikel 8 EVRM;
- verbod tot uitzetting in verband met artikel 3 EVRM.

Vorenstaande leidt mij tot de conclusie dat enkel het vooralsnog ontbreken van een mogelijkheid tot overbrenging van de vreemdeling niet voetstoots grond kan geven voor het inwilligen van een aanvraag om opheffing van een ongewenstverklaring. Zowel de tbs-maatregel als de ongewenstverklaring dienen de openbare orde en kunnen tegelijkertijd worden opgelegd.

Ten aanzien van de bovengenoemde categorie tbs-gestelde vreemdelingen blijven mijn inspanningen erop gericht voortdurend te toetsen of repatriëring mogelijk is, bijvoorbeeld indien omstandigheden in het land van herkomst wijzigen. Daarnaast zal ik door differentiatie in het beveiligings- en zorgaanbod ook voor ongewenste vreemdelingen het langdurig verblijf zo passend mogelijk maken. Over het longstaybeleid zal ik de Kamer naar verwachting nog voor het zomerreces berichten.

De staatssecretaris van Justitie,
N. Albayrak