

Vergaderjaar 2008–2009

31 823

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in verband met de maatregel van terbeschikkingstelling met voorwaarden (Aanpassingen tbs met voorwaarden)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt ertoe enkele aanpassingen te realiseren ten aanzien van de maatregel van terbeschikkingstelling met voorwaarden. Hierdoor is de veiligheid voor de samenleving bij de tenuitvoerlegging van de tbs met voorwaarden beter gewaarborgd en verwachten wij dat effectiever van deze maatregel gebruik kan worden gemaakt en de instroom in de tbs met dwangverpleging wordt beperkt.

Met dit wetsvoorstel wordt allereerst uitvoering gegeven aan twee aanbevelingen uit het rapport van de Tijdelijke commissie onderzoek tbs (Kamerstukken II 2005/06, 30 250, nrs. 4–5, blz. 123). Deze parlementaire onderzoekscommissie heeft geadviseerd de duur van de terbeschikkingstelling te verlengen in lijn met de overwegingen die ten grondslag liggen aan de verlenging van de duur van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege. Dit advies is overgenomen en verwerkt in dit wetsvoorstel, waarbij is gekozen voor een verlenging van de maximale duur van vier naar negen jaar. Verder heeft de parlementaire onderzoekscommissie geadviseerd om de gevangenisstraf die kan worden opgelegd in combinatie met tbs met voorwaarden te verhogen van drie naar vijf jaar. Dit advies is overgenomen en heeft geleid tot een voorstel om de wet dienovereenkomstig te wijzigen.

In dit wetsvoorstel wordt verder een bevoegdheid voor de rechter geschapen om te bepalen dat de maatregel onmiddellijk ten uitvoer kan worden gelegd. Deze regeling vloeit voort uit de aankondiging het plan van aanpak Terbeschikkingstelling en Forensische zorg in strafrechtelijk kader, hierna te noemen: plan van aanpak (Kamerstukken II 2006/07, 29 452 nr. 48), dat zou worden onderzocht of invoering van een nieuw instrument, op te leggen door de strafrechter, een oplossing biedt voor de zogenoemde toezichtloze periode. Het gaat hierbij om de periode tussen de beëindiging van de voorlopige hechtenis en de tbs met voorwaarden. De tbs met voorwaarden mag, op grond van het huidige recht, nog niet ten uitvoer worden gelegd, zolang daartegen nog een gewoon rechts-

middel openstaat en, indien dit is ingesteld, totdat het is ingetrokken of daarop is beslist (art. 557, lid 1, Sv.). Dit betekent dat er nog thans geen toezicht kan worden uitgeoefend in het kader van de tbs met voorwaarden.

Tenslotte wordt in dit wetsvoorstel voorzien in een regeling die het mogelijk maakt personen aan wie tbs met voorwaarden is opgelegd tijdelijk onder dwang op te nemen, zonder dat de tbs met voorwaarden op grond van artikel 38 van het Wetboek van Strafrecht (Sr.) wordt omgezet in een tbs met dwangverpleging, ook wel aangeduid als de «tijdelijke crisisopname». Het voornemen tot deze wijziging is aangekondigd in het plan van aanpak Terbeschikkingstelling en Forensische zorg in strafrechtelijk kader, hierna te noemen: plan van aanpak (Kamerstukken II 2006/07, 29 452 nr. 48). Zoals toegezegd in het plan van aanpak wordt in dit wetsvoorstel ook een regeling getroffen voor de uitbreiding van de wettelijke acceptatieplicht van forensisch psychiatrische instellingen naar de categorie tbs met voorwaarden. Deze regeling vloeit voort uit de motie Van de Beeten (Kamerstukken I 2003/04, 28 979, nr. E). Deze regeling betreft een aanvulling van de Wet bijzondere opnemingen psychiatrische ziekenhuizen (Wet bopz).

Hieronder in deze memorie zal ook worden ingegaan op de adviserende rol van de GGz. De parlementaire onderzoekscommissie heeft geadviseerd om bij de vordering van een tbs met voorwaarden door het OM, naast het advies van de reclassering een advies van de GGz te betrekken over de uitvoerbaarheid van de voorgestelde voorwaarden. Wij staan positief tegenover dit advies. Voor een dergelijke adviserende rol van de GGz hoeft de wet evenwel niet te worden aangepast. Wel zal hiertoe de OM-aanwijzing TBS met voorwaarden en voorwaardelijke beëindiging dwangverpleging (vastgesteld op 11 september 2006, Stcrt. 2006, 202) op dit onderdeel worden gewijzigd. In de OM-aanwijzing is ook de adviserende rol van de reclassering neergelegd.

Het voorontwerp van dit wetsvoorstel is voor advies voorgelegd aan de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), het College van procureurs-generaal (OM), GGz-Nederland, de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), Reclassering Nederland en de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming.

De NOvA ervaart de wetswijzigingen als een waardevolle aanvulling op het beschikbare arsenaal van mogelijke straffen en maatregelen. Ook het openbaar ministerie heeft met belangstelling kennis genomen van het conceptwetsvoorstel en doet een aantal voorstellen voor aanpassingen en vraagt aandacht voor enkele uitvoeringskwesties. GGz-Nederland kan zich in hoofdlijnen goed vinden in het wetsvoorstel en doet een aantal suggesties ter verbetering. De Raad voor de rechtspraak en de NVvR hebben geen overwegend bezwaar tegen het conceptwetsvoorstel en plaatsen een aantal opmerkingen bij het voorstel. Reclassering Nederland ziet dit voorstel als een verbetering ten opzichte van de huidige situatie en verwacht dat een aantal uitvoeringsproblemen beter hanteerbaar zullen zijn. De RSJ is in hoofdlijnen positief over de voorgestelde aanpassingen en doet suggesties ter aanvulling van de voorgestelde maatregelen.

De adviezen¹ worden verderop in deze memorie van toelichting onderwerpsgewijs besproken.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

2. Systematiek tbs met voorwaarden

In artikel 38 Sr. is de tbs met voorwaarden is vastgelegd. Deze vorm van tbs onderscheidt zich van de tbs met dwangverpleging, doordat er geen bevel tot dwangverpleging van toepassing is, maar de rechter bepaalde voorwaarden stelt om de vrijheid van personen of goederen te beschermen. De keuze door de rechter voor tbs met dwangverpleging dan wel tbs met voorwaarden is afhankelijk van de ernst van het delict, het gevaar voor recidive en de bereidheid van de betrokkene om mee te werken aan de voorwaarden. Voor de tbs met voorwaarden is een bereidverklaring van de tbs-gestelde noodzakelijk. De tbs met voorwaarden kan in combinatie met een gevangenisstraf worden opgelegd. Indien de officier van justitie het voornemen heeft om tbs met voorwaarden te eisen, geeft hij opdracht aan de reclassering om, vóór de zitting, een voorstel te doen voor de op te leggen voorwaarden. Deze voorwaarden hebben betrekking op de wijze waarop het toezicht moet worden uitgeoefend op de tbs-gestelde. Er kunnen algemene en bijzondere voorwaarden worden gesteld. Als algemene voorwaarden kunnen de begeleiding door de reclassering en het niet plegen van delicten worden genoemd. Bijzondere voorwaarden zijn bijvoorbeeld: een ambulante behandeling, het gebruiken van medicijnen en het niet gebruiken van drugs of alcohol. Ook kan opname in een psychiatrisch ziekenhuis of verslavingskliniek als bijzondere voorwaarde worden gesteld.

De tbs met voorwaarden geldt voor de duur van twee jaar. Deze termijn kan, op vordering van het OM, worden verlengd door de strafrechter met een termijn van één of twee jaar. Over deze vordering tot verlenging brengt de reclassering een advies uit. De maximale duur is thans vier jaar, wat betekent dat er slechts eenmaal een verlenging mogelijk is van één of twee jaar. De reclassering houdt toezicht op het naleven van de voorwaarden. Hiertoe brengt zij periodiek (om de drie maanden) een rapport uit aan het openbaar ministerie.

Omzetting van de tbs met voorwaarden in een tbs met dwangverpleging is op grond van artikel 38c Sr. mogelijk na een daartoe strekkende vordering van het OM, indien een gestelde voorwaarde niet is nageleefd of anderszins het belang van de veiligheid van anderen dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen zulks eist. Dit betekent dat er niet alleen een omzetting kan worden gevorderd als de voorwaarden worden overtreden, maar ook als er gevreesd wordt voor een misstap van de tbs-gestelde. De reclassering houdt toezicht op de betrokkene en rapporteert eventuele overtredingen van de voorwaarden aan het OM. De officier van justitie heeft, na een dergelijke rapportage, de mogelijkheid om een bevel tot voorlopige verpleging te vorderen bij de rechter-commissaris. Een dergelijke vordering zal dan gepaard gaan met een vordering tot omzetting van de tbs met voorwaarden in een tbs met dwangverpleging. Na de aanhouding heeft de rechter drie dagen waarbinnen hij op de vordering moet beslissen. Op grond van artikel 38b Sr. kunnen de voorwaarden, gedurende de werking van de tbs met voorwaarden op vordering van het OM of op verzoek van de tbs-gestelde of zijn advocaat worden gewijzigd.

Artikel 38i Sr. biedt de mogelijkheid voor de rechter om op vordering van het OM of het verzoek van de tbs-gestelde de gestelde voorwaarden te wijzigen, aan te vullen of op te heffen.

3. Verlenging maximale duur van de terbeschikkingstelling met voorwaarden

De parlementaire onderzoekscommissie heeft aanbevolen om de wettelijke mogelijkheid te bieden om langer toezicht te houden door verlenging van de maximale duur van de terbeschikkingstelling met voorwaarden. De maximale duur van de maatregel is thans beperkt tot vier jaar. In dit wetsvoorstel wordt een verlenging van de maximale duur voorgesteld naar negen jaar. Deze verlenging zal er, in combinatie met een verhoging van de maximale gevangenisstraf, naar verwachting toe leiden dat het aantal opleggingen van tbs met voorwaarden zal toenemen, ten gunste van het aantal opleggingen van de tbs met dwangverpleging.

Met een keuze voor een maximale termijn van negen jaar wordt aangesloten bij de Wet tot verlenging van de totale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege (Stb. 2007, 465), die op 1 januari 2008 in werking is getreden. Door middel van deze wet is de maximale termijn van de voorwaardelijke beëindiging verlengd van drie naar negen jaar. De termijn van negen jaar is gestoeld op recidiveonderzoek uit 2005 (WODC-recidivestudies nr. 230 «Buiten behandeling»), waaruit is gebleken dat de recidive binnen acht à negen jaar beduidend afneemt, ten opzichte van voorgaande jaren. Op 19 september 2006 (Kamerstukken II, 2006/07, 30 023, nr. 3) is de recidivemonitor aan uw Kamer gezonden. Deze monitor is door het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie uitgebracht, en is getiteld: Strafrechtelijke recidive van ex-ter beschikking gestelden. De toegevoegde waarde van een langere periode dan de voorgestelde periode van negen jaar van voorwaarden waarbinnen toezicht kan plaatsvinden, is hiermee klein geworden. Indien toch langer toezicht noodzakelijk is, biedt de Wet bopz mogelijkheden, op grond waarvan de betrokkene binnen het bereik en toezicht van de GGz blijft.

Door de verlenging van de maximale duur van de tbs met voorwaarden is het mogelijk om de duur en intensiteit zoveel mogelijk op maat te snijden voor de betrokkene. De rechter kan de duur van de terbeschikkingstelling zoveel mogelijk afstemmen op de individuele problematiek van de ter beschikking gestelde. Indien in een bepaald geval alle betrokkenen het er over eens zijn dat ook een vijfde of zesde jaar van terbeschikkingstelling met voorwaarden is geïndiceerd, dan moet dat mogelijk zijn. De noodzaak van de tbs met voorwaarden wordt in het kader van de verlenging van de tbs-termijn periodiek getoetst. Deze hoge frequentie van beoordeling past bij het karakter van de maatregel en wordt in het onderhavige wetsvoorstel gehandhaafd.

Wij menen dat een nog verdere verlenging van de maximale termijn de legitimiteit van de strafrechtelijke maatregel van de tbs met voorwaarden niet ten goede komt. Daarbij is het twijfelachtig of bij een langere termijn dan negen jaren nog wel een nuttige invulling kan worden gegeven aan het toezicht van de reclassering. Ook moet worden bedacht dat, alvorens uitvoering wordt gegeven aan de tbs met voorwaarden, in veel gevallen een gevangenisstraf ten uitvoer wordt gelegd. Zoals hieronder nog zal worden toegelicht, wordt in dit wetsvoorstel tevens voorzien in een verhoging van de maximale gevangenisstraf die in combinatie met de tbs met voorwaarden kan worden opgelegd.

De voorgestelde maximale termijn van negen jaar voor de tbs met voorwaarden is een termijn, waarvan de maximale duur vermoedelijk slechts voor een kleine groep van tbs-gestelden volledig zal worden benut. Gedurende deze periode van negen jaar kan deze termijn steeds met een jaar of twee jaar worden verlengd. Op basis van deze vordering tot verlenging

door het OM, toetst de rechter of deze verlenging daadwerkelijk nodig is, of dat de tbs kan worden beëindigd. Op deze manier wordt voorkomen dat de tbs langer doorloopt dan noodzakelijk is. Zoals eerder aangegeven kunnen de voorwaarden, op grond van artikel 38i Sr, gedurende deze periode worden aangevuld, gewijzigd of opgeheven.

In reactie op het voorontwerp van het onderhavige wetsvoorstel, heeft de NVvR aangegeven van mening te zijn dat een betere onderbouwing van de keuze voor de maximale duur van negen jaar nodig is. Met de keuze voor de termijn van negen jaar hebben wij ons laten leiden door enerzijds de noodzaak tot een effectievere toepassing van de tbs met voorwaarden en anderzijds het uitgangspunt dat strafrechtelijke maatregelen als de onderhavige eindig dienen te zijn. Wij hebben ons daarbij gebaseerd op onderzoek naar recidive. Het betreft het (eerder in deze toelichting genoemde) recidiveonderzoek uit 2005, waaruit is gebleken dat de recidive binnen acht à negen jaar beduidend afneemt, ten opzichte van de voorgaande jaren. Om die reden zien wij de termijn van negen jaar als een omslagpunt. Gedurende deze negen jaar is het risico van recidive nog zodanig dat wij de wettelijke ruimte aan de rechter willen bieden om de tbs met voorwaarden te verlengen tot een maximum van deze termijn. Daarna is er, blijkens voornoemd onderzoek, sprake van een zodanige afname van de recidive dat wij een langere duur van de tbs met voorwaarden niet gewenst achten.

Ook vinden wij het niet gewenst om de maximale duur van de tbs met voorwaarden uit de wet te schrappen en daarmee de maximale duur van de tbs-maatregel volledig in handen van de rechter te leggen, zoals de RSJ voorstelt. Weliswaar toetst de rechter periodiek (jaarlijks dan wel tweejaarlijks) of verlenging van de maatregel geïndiceerd is, maar, gelet op de bescherming van de positie van de verdachte, achten wij het loslaten van een wettelijk vastgelegde maximale duur niet verantwoord. Voor een zogenoemde longterm-zorg, binnen de modaliteit van de tbs met voorwaarden, zien wij dan ook geen plaats. Zoals hiervoor betoogd, toont recidiveonderzoek aan dat hiervoor in de praktijk onvoldoende grondslag bestaat. Het ontbreken van een wettelijk gemaximeerde duur van de tbs met voorwaarden, past naar onze mening niet bij het karakter van deze tbs-maatregel. Het gaat om een maatregel waarbij de gevaar-zetting voor de veiligheid van de samenleving nog in die zin aanvaardbaar is, dat dwangverpleging achterwege kan blijven. Daarbij komt dat een voorwaarde slechts kan worden gesteld, indien de TBS-gestelde zich bereid heeft verklaard tot naleving (art. 38, lid 3, Sr). Een dergelijke bereidheid zal aanzienlijk afnemen bij het ontbreken van een wettelijke waarborg van een maximale duur van de maatregel, hetgeen niet in overeenstemming is met één van de doelen van het wetsvoorstel, namelijk: het effectiever maken van de tbs met voorwaarden. De maximale termijn van negen jaar is ook opgenomen in de wet tot verlenging van de totale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de tbs met dwangverpleging (Stb. 2007, 465), die per 1 januari 2008 in werking is getreden. Hiermee wordt een uniforme lijn bewerkstelligd ten aanzien van de voorwaardelijke modaliteiten binnen de terbeschikkingstelling.

De RSJ toont zich voorstander van het vervallen van het instemmingsvereiste van de veroordeelde met de op te leggen voorwaarden. Dit vereiste zou moeten worden vervangen door de taxatie van de toekomstige behandelaar en de reclassering, inhoudende de kans dat iemand die aanvankelijk zorg weigert, deze in de toekomst wellicht wel zal aanvaarden. Deze werkwijze sluit overigens niet uit dat instemming met de voorwaarden alsnog in de taxatie zou worden betrokken, aldus de RSJ. Wij zien niet op welke wijze een dergelijk voorstel zal kunnen leiden tot de verbetering van de werking van de tbs met voorwaarden. De RSJ maakt

onvoldoende duidelijk in welk probleem het schrappen van het instemmingsvereiste door taxaties zoals door de RSJ bedoeld, zou moeten voorzien. Taxaties, zuiver betrekking hebbende op een mogelijke toekomstige bereidheid van de betrokkene, achten wij een onvoldoende solide basis voor een effectieve tenuitvoerlegging van de maatregel en niet in het belang van de veroordeelde.

De RSJ stelt als praktische verbetering voor om de verlengingsrechter de mogelijkheid te geven om de maatregel niet alleen met één maar ook met twee jaar te verlengen. Wij merken hierover op dat dit reeds mogelijk is, gelet op de bestaande tekst van artikel 38d, lid 2, Sr. De RSJ beveelt verder aan om een regeling omtrent het wijzigen van de voorwaarden te versoepelen, aangezien de wijzigingsprocedure wellicht te zwaar zou zijn. Dit advies nemen wij niet over. De aard van de maatregel is zodanig ingrijpend voor de betrokkene dat wijzigingen daarin geen procedure van lichtere aard verdraagt dan thans in de wet is neergelegd. Daarbij komt dat in dit wetsvoorstel wordt voorzien in de mogelijkheid van een tijdelijke crisisopname, die er op gericht is om een «omzettingsprocedure» te voorkomen.

De NVvR stelt dat in de nieuwe regeling kan worden verwacht dat tbs-gestelden langer in een klinische setting behandeld zullen worden, dan onder de oude regeling. De NVvR stelt daarom de vraag of in dat verband niet ook moet worden voorzien in een advies van de behandelende kliniek, overeenkomstig het gestelde in artikel 509o, tweede lid, Sv. Wij zien geen aanleiding om hier een speciale regeling voor te treffen, aangezien de maatregelrapportage van de reclassering niet tot stand komt dan nadat de behandelende kliniek is geraadpleegd.

Het openbaar ministerie vraagt om aandacht te besteden aan extra zittingsruimte ten behoeve van verlengingen en aan de druk op begeleidende instellingen voor het uitbrengen van de rapportages. Deze punten zullen bij de uitvoering en implementatie van het wetsvoorstel worden betrokken.

Wij hebben niet gekozen voor het uitwerken van behandelscenario's voor de verschillende doelgroepen zoals de RSJ aanbeveelt. Wij zien voor een dergelijke uitwerking geen plaats in dit wetsvoorstel, aangezien de aanpassingen niet beogen om wijzigingen aan te brengen in de categorieën van personen die in aanmerking kunnen komen voor oplegging van tbs met voorwaarden. Aan wie deze vorm van terbeschikkingstelling wordt opgelegd wordt overgelaten aan de rechter. Door de aanpassingen in dit wetsvoorstel heeft de rechter de mogelijkheid om de duur en intensiteit beter op maat te snijden voor de betrokkene. De aanpassingen die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen zullen daardoor leiden tot een effectievere toepassing van dit instrument. De aanpassingen kunnen daar elk afzonderlijk of in onderlinge samenhang aan bijdragen. De veiligheid voor de samenleving is hiermee gediend. Dat de instroom in de terbeschikkingstelling met dwangverpleging wordt beperkt is daarvan een bijkomend gevolg. De beperking van deze instroom is niet richtinggevend voor het aanpassen van de tbs met voorwaarden, zoals de RSJ veronderstelt.

De RSJ beveelt aan om in overleg met andere instanties een betere aansluiting met de Wet bopz te realiseren. In reactie op deze aanbeveling verwijzen wij naar het project Vernieuwing Forensische Zorg in strafrechtelijk kader, waarin de verhouding tussen de terbeschikkingstelling en de Wet bopz in zijn geheel wordt doorgelicht. In dit project zullen ook de door het openbaar ministerie genoemde problemen met betrekking tot het beveiligingsniveau en het opnamebeleid in GGz-instellingen aan bod komen.

4. Aansluiting tenuitvoerlegging gevangenisstraf en tbs met voorwaarden

Onderdeel van het verbetertraject van de tbs met voorwaarden, zoals dat is aangekondigd in het plan van aanpak, vormt een onderzoek naar de toezichtloze periode tussen de beëindiging van de voorlopige hechtenis en de tbs met voorwaarden. De tbs met voorwaarden mag naar geldend recht namelijk niet ten uitvoer worden gelegd, zolang daartegen nog een gewoon rechtsmiddel openstaat en, indien dit is aangewend, totdat het is ingetrokken of daarop is beslist (art. 557, lid 1, Sv.). De voorlopige hechtenis moet direct worden opgeheven als de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt en er geen gevangenisstraf is opgelegd of als er een gevangenisstraf is opgelegd waarvan de duur gelijk is aan of korter is dan de duur van de tijd die de verdachte is voorarrest heeft doorgebracht.

De onderzoeksresultaten zijn als bijlage bij deze memorie van toelichting gevoegd.¹ De onderzoekers concluderen dat toezichtloze perioden regelmatig vóórkomen, maar de hoeveelheid incidenten in de onderzoeksperiode (2002–2006) gering is. Wel neemt de kans op recidive toe, naar mate de toezichtloze periode langer duurt. Het onderzoek heeft betrekking op de periode 2002–2006. Bij ruim een derde van de zaken tussen 2002–2006, waarin tbs met voorwaarden is opgelegd, is sprake van een toezichtloze periode. In 93% van deze gevallen gaat het om een kortdurende toezichtloze periode, namelijk van twee weken of minder. In 7% van de zaken (acht zaken) gaat om een langdurige toezichtloze periode (variërend van 105 dagen tot twee jaar en 145 dagen).

Tijdens de kortdurende toezichtloze perioden is er éénmaal een delict gepleegd (in de zogeheten Doetinchemse zaak). In drie van de acht langdurige toezichtloze perioden zijn één of meer ernstige delicten gepleegd. Het gaat hierbij om één geval van recidive van een geweldsdelict, en in de andere twee gevallen om een lichtere vorm van geweldpleging en/of bedreiging, van dezelfde aard als de delicten waarvoor de betrokkenen tot tbs met voorwaarden werden veroordeeld.

Op grond van de onderzoeksresultaten concluderen wij dat toezichtloze perioden zich regelmatig voordoen bij de tbs met voorwaarden. Het aantal incidenten is in absolute aantallen klein. Wel neemt de kans op recidive toe, naarmate de toezichtloze periode langer duurt. Dergelijke langdurige toezichtloze perioden zouden moeten worden vermeden, aldus de onderzoekers. Zij menen daarom dat voor het bekorten van de langdurige toezichtloze periode in dit soort strafzaken, de onderzoeken ter terechtzitting sneller zouden moeten volgen op de uitspraak in eerste of tweede aanleg. Wij zullen hierover in overleg treden met de rechterlijke macht, teneinde deze mogelijkheden te bezien.

De onderzoekers wijzen er verder op dat het vrijelijk in de samenleving kunnen verkeren (weliswaar onder toezicht) een kenmerk is van de maatregel tbs met voorwaarden. Niettemin menen wij dat het toezicht eveneens een cruciaal element vormt van deze maatregel en dat het van belang is dat dit toezicht zo snel mogelijk kan worden gerealiseerd, nadat de rechter de maatregel heeft uitgesproken. Terecht wijzen de onderzoekers op de zogenoemde onschuldpresumptie, dat een belangrijke grondslag vormt voor ons strafrecht. Er is weliswaar een uitspraak van een rechter, maar deze is nog niet onherroepelijk, waardoor de schuld van de verdachte nog niet definitief is vastgesteld. In artikel 557, lid 1, van het Wetboek van Strafvordering is vastgelegd dat een vonnis pas ten uitvoer wordt gelegd als dat onherroepelijk is. Bij de afweging of op deze onschuldpresumptie een uitzondering moet worden gemaakt, moet het karakter van de tbs met voorwaarden worden betrokken. Het gaat om een lichtere

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

variant op de maatregel tbs met dwangverpleging, waarbij instemming nodig is van de veroordeelde en de betrokkene doorgaans een ruimere bewegingsvrijheid heeft.

Alles overwegende, hebben wij besloten om in het wetsvoorstel een uitzondering op artikel 557, lid 1, Sv. te maken, op een zodanige manier dat de rechter kan bepalen dat de tenuitvoerlegging van de maatregel van tbs met voorwaarden onmiddellijk mogelijk wordt en de reclassering kan starten met het uitoefenen van het toezicht. Aan artikel 38 van het Wetboek van Strafrecht wordt een tweetal artikelleden (lid 6 en 7) toegevoegd, waarin wordt bepaald dat de rechter kan bevelen dat de terbeschikkingstelling met voorwaarden dadelijk uitvoerbaar is. Een dergelijk bevel gaat in op het ogenblik waarop de verdachte ter tenuitvoerlegging van dit bevel wordt aangehouden, dan wel op het tijdstip waarop de tenuitvoerlegging van een ander bevel tot vrijheidsbeneming, in dezelfde zaak gegeven, eindigt. Een dergelijke modaliteit is overigens niet nieuw in het strafrecht. In artikel 73, lid 1, van het Wetboek van Strafvordering wordt bepaald dat bevelen tot voorlopige hechtenis en opheffing daarvan, dadelijk uitvoerbaar zijn. De artikelleden 6 en 7 van de voorgestelde wijziging van artikel 38 zijn dan ook afgeleid van het huidige artikel 73, lid 1 en lid 2, van het Wetboek van Strafvordering.

Wij menen hiermee een afgewogen en verantwoorde oplossing te kunnen bieden, ter versterking van de terbeschikkingstelling met voorwaarden. De keuze of in het concrete geval een onmiddellijke tenuitvoerlegging gerechtvaardigd is, wordt in handen gelegd van de rechter. Het gaat daarmee om een modaliteit die uitsluitend door de rechter kan worden toegewezen, waardoor het op de meest zorgvuldige wijze in het strafproces is ingebed. Hij kan daarbij alle omstandigheden van het geval meewegen, waardoor een maatregel kan worden opgelegd die zoveel mogelijk is toegesneden op de betrokken persoon, in het belang van de veiligheid van de samenleving en een humane tenuitvoerlegging van de maatregel.

5. Verhoging maximale gevangenisstraf

De tbs met voorwaarden kan op grond van artikel 38, tweede lid, Sr. worden opgelegd in combinatie met een gevangenisstraf van maximaal drie jaar. De commissie erkent het probleem dat de maximumtermijn voor een gevangenisstraf, verbonden aan tbs met voorwaarden, beperkingen met zich meebrengt en adviseert om te komen tot een verhoging van drie naar vijf jaar. Dit advies is verwerkt in het onderhavige wetsvoorstel. Hierdoor kan de modaliteit van tbs met voorwaarden ook bij ernstiger delicten worden ingezet, waardoor aan de rechter meer ruimte wordt geboden. De rechter kan kiezen voor een langere gevangenisstraf dan thans het geval is, in combinatie met een tbs met voorwaarden. Zo kan een strafmodaliteit worden gecreëerd die beter is toegesneden op de betrokken persoon.

Een verdere verhoging (tot bijvoorbeeld zeven of tien jaar) zou in individuele gevallen te ver doorschieten. Na de voorwaardelijke invrijheidsstelling, volgt immers de terbeschikkingstelling, waarbij in het onderhavige wetsvoorstel ook is voorzien in een verlenging van de maximale duur van vier naar negen jaar. Indien de totale duur van de gevangenisstraf en de tbs-maatregel wordt overzien, moet er voor worden gewaakt de wettelijke termijnen niet onredelijk lang te maken. Ook in verhouding tot het resterende gevaar voor de maatschappij is een verdere verhoging van de maximale duur van de gevangenisstraf, niet te rechtvaardigen.

De regeling van de tbs met voorwaarden vereist de bereidheid van de betrokkene. De mogelijkheid om naast de tbs met voorwaarden een

gevangenisstraf meer dan vijf jaren op te leggen, kan met zich mee brengen dat de betrokkene voorafgaand aan de te starten behandeling een te lange periode in detentie moet doorbrengen. Dit kan consequenties hebben voor de motivatie en de bereidheid tot behandeling. Alles overwegende zijn wij van mening dat een gevangenisstraf van maximaal vijf jaren een gerechtvaardigde keuze is, mede in het licht van een verrekening van de termijn van de voorlopige hechtenis en de voorwaardelijke invrijheidsstelling.

In reactie op het voorontwerp van het onderhavige wetsvoorstel, vraagt de NVvR aandacht voor het feit dat het langer zal kunnen gaan duren voordat iemand wordt behandeld. Ook de Raad voor de rechtspraak en het openbaar ministerie wijzen er op dat een langere duur van de gevangenisstraf consequenties kan hebben voor de motivatie en de bereidheid tot behandeling van de betrokkene. Ook de RSJ constateert dat door de mogelijkheid om de tbs met voorwaarden te combineren met een langere gevangenisstraf dan thans mogelijk is, het formuleren van concrete voorwaarden op het moment van de veroordeling wordt bemoeilijkt. De RSJ stelt daarom voor om de behandel doelstellingen in de voorwaarden formuleren, waarbij de rechter op een later moment in de rol van executierechter de voorwaarden nader kan invullen. Hiertoe zal het openbaar ministerie vóór het ontslag uit detentie de zaak opnieuw moeten aanbrengen, met een door de behandelaar in overleg met de tbs-gestelde uitgewerkt behandelplan.

De verhoging van de maximale gevangenisstraf van drie naar vijf jaar, zal inderdaad kunnen leiden tot een situatie waarbij het voor de rechter moeilijker wordt om passende voorwaarden te formuleren op het moment van veroordeling. Een dergelijk probleem kan de effectiviteit van de maatregel aantasten. Wij zien daarom aanleiding om het voorstel van de RSJ, waarbij de rechter op een later moment in de rol van executierechter de voorwaarden nader kan invullen, over te nemen. Wel stellen wij voor om dit te beperken tot die gevallen waarin de rechter daadwerkelijk een langere gevangenisstraf dan drie jaar oplegt. Bij een gevangenisstraf van drie jaar of korter, kan (vanwege de voorwaardelijke invrijheidsstelling) op dermate korte termijn overgegaan worden tot de tenuitvoerlegging van de tbs met voorwaarden, dat een nadere invulling van de voorwaarden door een executierechter onvoldoende toegevoegde waarde heeft.

De NVvR vraagt aandacht voor het probleem van het vinden van een behandelplek voor een tbs-gestelde, omdat zonder extra behandelplekken de mogelijkheden voor de rechter om een tbs met voorwaarden op te leggen, beperkt zullen blijven. Aan dit probleem zal aandacht worden besteed in het kader van de vernieuwing van de forensische zorg. Voor het overige verwijzen wij naar ons voorstel tot introductie van een acceptatieplicht.

De RSJ wijst op de komst van de voorwaardelijke invrijheidsstelling. Bij een veroordeling tot een (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf in combinatie met een tbs met voorwaarden zal, na de beëindiging van de detentie en het begin van de maatregel, immers sprake zijn van twee afzonderlijke voorwaardelijke kaders. Wij verwachten dat de praktijk adequaat met deze samenloop zal kunnen omgaan, aangezien het openbaar ministerie bij het stellen van de bijzondere voorwaarden voor de voorwaardelijke invrijheidsstelling rekening kan houden met de voorwaarden die in het kader van de tbs met voorwaarden aan de betrokkene zijn opgelegd.

6. Tijdelijke crisisopname

In de kabinetsreactie op het rapport van de Tijdelijke commissie onderzoek tbs (Kamerstukken II 2006/07, 30 250, nr. 9) is toegezegd dat bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel ook mogelijke andere verbeteringen zullen worden bezien. In het plan van aanpak tbs en forensische zorg in strafrechtelijk kader is vervolgens aangekondigd dat de mogelijkheid van een tijdelijke crisisopname in de wet zal worden vastgelegd. Deze tijdelijke opname is bedoeld voor de situatie waarin een stabilisatie van de problematiek van de tbs-gestelde noodzakelijk is. Op die manier hoeft niet meteen worden gekozen voor het zwaardere middel van het alsnog bevelen van de dwangverpleging. Deze tijdelijke crisisopname zal ook gelden voor de tbs-gestelde waarvan de dwangverpleging voorwaardelijk is beëindigd.

Voor een tijdelijke crisisopname is een wettelijke grondslag noodzakelijk. Deze wettelijke grondslag krijgt vorm door een bevoegdheid voor het openbaar ministerie, neergelegd in een nieuw artikel 509jbis, om bij de rechtbank op grond van artikel 38b (bij een terbeschikkingstelling onder voorwaarden) of artikel 38i (bij een voorwaardelijke beëindiging van de terbeschikkingstelling) van het Wetboek van Strafrecht een vordering te doen tot wijziging van de voorwaarden in die zin dat de betrokkene voor een periode van maximaal zeven weken wordt opgenomen in een forensische psychiatrische inrichting.

De criteria voor het toepassen van deze tijdelijke crisisopname zijn identiek aan de criteria voor de omzetting van de van de tbs met voorwaarden in een tbs met dwangverpleging op grond van artikel 38c. De vraag of de tijdelijke opname toereikend is om de betrokkene te stabiliseren, is afhankelijk van de ernst van de crisis waarin de betrokkene verkeert. In het onderhavige wetsvoorstel is een termijn van zeven weken opgenomen. Indien bij de beoordeling van de ernst van de situatie blijkt dat deze periode van zeven weken onvoldoende zal zijn, zal van het vorderen van een tijdelijke aanpassing van de voorwaarden ten behoeve van een tijdelijke crisisopname, moeten worden afgezien. De keuze voor de periode van zeven weken is gestoeld op de praktijk van de forensische psychiatrie. Deze praktijk wijst uit dat voor de beheersing van een crisissituatie een periode van zeven weken nodig is. Voor de gevallen waarin deze periode van zeven weken te kort blijkt te zijn, maar desalniettemin binnen een nieuwe periode van zeven weken stabilisatie van de betrokkene mag worden verwacht, voorziet dit wetsvoorstel in een mogelijkheid tot verlenging van de duur van tijdelijke crisisopname met maximaal zeven weken. GGz-Nederland adviseert positief over deze mogelijkheid van de tijdelijke crisisopname. Wij hebben het advies om de periode van de crisisopname in de pas te laten lopen met artikel 13 van de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden, dat voorziet in de observatieplaatsing voor een periode van zeven weken, overgenomen. Na ommekomst van de door de rechtbank gestelde termijn van de tijdelijke crisisopname, vervalt de tijdelijke gewijzigde voorwaarde van rechtswege. De betrokkene keert dan terug in het oude regime. De beslissing door de rechtbank is dadelijk uitvoerbaar, hetgeen nodig is vanwege het spoedeisende karakter van de maatregel.

De reclassering houdt toezicht op de naleving van de voorwaarden. Indien de reclassering een overtreding of crisis signaleert, wordt dit altijd gemeld aan het OM. Het OM beoordeelt of er aanleiding is om een tijdelijke crisisopname te vorderen ofwel een omzetting van de tbs met voorwaarden in een tbs met dwangverpleging. Zoals wij hierboven aangaven, is bepalend voor de keuze welke vordering wordt gedaan of de betrokkene door

middel van een tijdelijke crisisopname zal kunnen terugkeren in het oorspronkelijke regime van de reeds opgelegde voorwaarden.

Indien blijkt dat de gewenste stabilisatie niet in voldoende mate zal kunnen worden gerealiseerd, kan het openbaar ministerie gebruik maken van haar bevoegdheid, neergelegd in artikel 38b Sr., om een vordering te doen bij de rechter tot een aanpassing van de voorwaarden in die zin dat de ter beschikking gestelde zich in een door de rechter aangewezen inrichting laat opnemen. Ook kan het openbaar ministerie kiezen voor een vordering als bedoeld in artikel 38c Sr. (indien er sprake is van een tbs met voorwaarden) of artikel 38k (indien er sprake is van een voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege), op grond waarvan alsnog een bevel tot dwangverpleging kan worden gevorderd. Een dergelijke vordering kan op elk gewenst moment worden gedaan.

Verder is denkbaar is dat al kort na de tijdelijke opname blijkt dat deze opname geen soelaas zal bieden vanwege de ernst van de problematiek. In dat geval hoeft de ommekomst van de termijn van zeven weken door het openbaar ministerie niet te worden afgewacht, alvorens het openbaar ministerie een vordering doet als bedoeld in artikel 38c of 38k van het Wetboek van Strafrecht tot het alsnog bevelen van de verpleging van overheidswege van de ter beschikking gestelde.

Bij hetgeen hiervoor is gesteld omtrent de tijdelijke crisisopname bij de tbs met voorwaarden, is artikel 38, derde lid, Sr. expliciet uitgesloten. Hierin is opgenomen dat een rechter een voorwaarde slechts kan stellen, indien de ter beschikking gestelde zich bereid heeft verklaard tot naleving van de voorwaarde. Deze vrijwilligheid geldt daarmee niet voor de tijdelijke crisisopname. Hiermee is ook zonder de instemming van de betrokkene een tijdelijke crisisopname mogelijk. Deze uitsluiting is in overeenstemming met het advies van de NVvR en het openbaar ministerie om het instemmingsvereiste bij de tijdelijke crisisopname te laten vervallen, omdat dit een snel en adequaat optreden in het geval van een crisis in de weg kan staan.

Het vorenstaande laat verder onverlet de mogelijkheid voor de ter beschikking gestelde om gebruik te maken van zijn bevoegdheid op grond van artikel 38b Sr., om via zijn raadsman, een verzoek te doen aan de rechter de voorwaarden aan te vullen of te wijzigen. Ook langs deze weg kan opname van de betrokkene zich in een door de rechter aangewezen inrichting plaatsvinden.

Door de introductie van deze voorziening wordt het karakter van de tbs met voorwaarden als beveiligingsmaatregel versterkt. Verder verwachten wij dat minder snel zal worden gekozen voor de omzetting van een tbs met voorwaarden in een tbs met dwangverpleging. Hierdoor zal, naar verwachting, de instroom in de tbs met dwangverpleging worden vermindert en zal de opnamecapaciteit in de klinieken toenemen. Wel zal een extra beroep worden gedaan op de capaciteit van de GGz, aangezien op korte termijn capaciteit beschikbaar zal moeten zijn voor de crisisopnames. Daarbij worden tussen de reclasseringsorganisaties en haar ketenpartners nadere samenwerkingsovereenkomsten gemaakt en zullen al bestaande convenanten worden geactualiseerd. Het gaat daarbij in het bijzonder om de samenwerking met het OM en het vormgeven van afspraken met behandelinstellingen over opvangmogelijkheden.

De NOvA en de Raad voor de rechtspraak hebben gevraagd om in de tekst van het voorgestelde artikel 509jbis Sr explicieter tot uitdrukking te brengen dat de termijn als bedoeld in het eerste lid van dat artikel op vordering van het openbaar ministerie éénmaal voor dezelfde periode kan

worden verlengd. Dit advies hebben wij overgenomen door middel van een redactionele aanpassing van het genoemde artikel.

In het concept dat wij ter advisering aan de Raad van State hebben voorgesteld, was een procedure opgenomen waarin de rechter-commissaris beslist over de tijdelijke crisisopname. De Raad van State adviseert echter om de beslissing tot tijdelijke crisisopname en de verlening daarvan in handen te leggen van de rechtbank, aangezien de rechtbank vertrouwd is met zaken die een crisisopname als hier bedoeld betreffen. Wij hebben dit advies overgenomen.

De NVvR beveelt aan dat de mogelijkheid van een crisisopname ook gaat gelden ingeval een officier van justitie van mening is dat er dwangverpleging zou moeten plaatsvinden. Op die manier zou worden voorkomen dat de betrokkene in een Huis van Bewaring moet worden geplaatst, aldus de NVvR. Deze aanbeveling nemen wij niet over. De tijdelijke crisisopname is bedoeld om de patiënt te stabiliseren met als doel voorkóming van de tbs met dwangverpleging. Een tijdelijke crisisopname ter overbrugging tot het moment waarop met de tbs met dwangverpleging kan worden gestart, is met dit doel niet verenigbaar. Verder beveelt de RSJ aan om in de memorie van toelichting op te nemen dat de crisisopname alleen in een zorginstelling kan plaatsvinden. In reactie hierop bevestigen wij dat wij dit inderdaad hebben beoogd. De tijdelijke crisisopname voorziet in een zodanige behandeling van de betrokkene gedurende de periode van de crisisopname, dat de omzetting naar de tbs met dwangverpleging kan worden voorkomen. Een dergelijke behandeling vereist de behandeling door een zorginstelling.

7. Wettelijke acceptatieplicht Forensisch psychiatrische klinieken

Zoals toegezegd in het plan van aanpak wordt in dit wetsvoorstel ook een regeling getroffen voor de uitbreiding van de wettelijke acceptatieplicht van forensisch psychiatrische instellingen naar de categorie tbs met voorwaarden. Eerder heeft de commissie Houtman een hiertoe strekkend advies gegeven. In 2005 is deze commissie in het leven geroepen om de behoefte aan zorg in strafrechtelijk kader in kaart te brengen en de mogelijke financieringswijze hiervan te onderzoeken. Om de tijdige tenuitvoerlegging van strafrechtelijke vonnissen veilig te stellen moet volgens de commissie Houtman vastgelegd worden dat een rechterlijk vonnis binnen de GGz leidt tot het toekennen van een prioriteit bij opname. De acceptatieplicht moet van toepassing worden op drie strafrechtelijke maatregelen: tbs met dwangverpleging, tbs met voorwaarden en plaatsing in een psychiatrisch ziekenhuis op grond van artikel 37 Sr. Voor tbs met voorwaarden moet hiertoe nog een grondslag in de wet worden opgenomen. Door de opnameplicht ook in de wet vast te leggen voor de tbs met voorwaarden wordt voorkomen dat het openbaar ministerie moet afzien van het vorderen van tbs met voorwaarden, omdat er geen instelling bereid wordt gevonden om de tbs-gestelde op te nemen of ambulant te behandelen. Deze acceptatieplicht kan als ultimum remedium worden ingezet.

In het vorenstaande is voorzien door een toevoeging van een nieuwe volzin aan artikel 11, eerste lid, van de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden (Bvt). De verplichting tot opname wordt verruimd door deze tevens van toepassing te verklaren op de ter beschikking gestelde aan wie op grond van artikel 38 Sr. door de rechter de voorwaarde is opgelegd dat hij zich in een door de rechter aangewezen inrichting laat opnemen. Voor zover het gaat om psychiatrische ziekenhuizen als bedoeld in de Wet bopz geldt de opnameplicht van het voorgestelde artikel 51, vierde lid, van deze wet.

De RSJ toont zich geen voorstander van een wettelijke acceptatieplicht voor forensisch psychiatrische klinieken, in het licht van de uitgangspunten van het project Vernieuwing Forensische Zorg in een strafrechtelijk kader, namelijk: het creëren van een inkooporganisatie en het bevorderen van marktwerking. Verder zou een wettelijke acceptatieplicht afbreuk doen aan de verplichtingen van de kant van het ministerie om in voldoende behandelplaatsen te voorzien, aldus de RSJ. Geadviseerd wordt om de wettelijke acceptatieplicht te vervangen door een garantie vanuit de GGz-instelling die de rechter adviseert over de behandeling van een verdachte die mogelijk tbs met voorwaarden krijgt opgelegd. Wij zien niet in welke beletselen het project Vernieuwing Forensische Zorg oplevert voor een wettelijke acceptatieplicht. Deze acceptatieplicht geldt slechts als ultimum remedium en alleen in relatie tot die instellingen waarmee Justitie een contractrelatie heeft.

De NVvR beveelt onder verwijzing naar artikel 51 van de Wet bopz aan om niet alleen een acceptatieplicht voor forensisch psychiatrische klinieken in te stellen, maar ook een behandelplicht in te voeren. Artikel 51 van de Wet bopz zou het voor een geneesheer-directeur van een forensisch psychiatrische inrichting mogelijk maken om een tbs-gestelde op een bepaald moment vrij te laten. Overigens kan op grond van artikel 51, tweede lid, kan ontslag slechts volgen na overeenstemming met de Minister van Justitie. Wij zien geen aanleiding om in de Wet bopz een behandelplicht te introduceren voor dergelijke gevallen. De (kwaliteit van de) behandeling van (forensisch) psychiatrische patiënten wordt geregeerd door de regels over de geneeskundige behandelingsovereenkomst (artikelen 446 tot en met 468 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek), en de Kwaliteitswet zorginstellingen en de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg. Hieronder valt ook de situatie dat een patiënt die onder psychiatrische behandeling staat, wordt ontslagen, terwijl hij nog zorg behoeft. Dit staat los van het (dwang)behandelings- en ontslagregime van de Wet bopz, dat bovendien niet van toepassing is op de categorie van personen ten aanzien van wie wij in het onderhavige wetsvoorstel een acceptatieplicht introduceren. De terbeschikkingstelling met voorwaarden is immers gestoeld op de vrijwilligheid van de betrokkene. Ook wijzen wij op de voorgenomen vernieuwing van de forensische zorg. Bij deze vernieuwing wordt voorzien in een contractrelatie tussen de Minister van Justitie en de klinieken. Ook in dat licht achten wij een behandelplicht niet passend. Overigens is onze verwachting dat het probleem dat de NVvR beschrijft niet zodanig substantieel van omvang zal zijn, dat dit nadere maatregelen rechtvaardigt. Het door de NVvR aangedragen probleem impliceert dat klinieken patiënten ontslaan op een moment dat de patiënten nog steeds zorg behoeven, met sabotage van de acceptatieplicht als enige doel.

GGz-Nederland adviseert om tegelijkertijd met de wijziging van artikel 51 van de Wet bopz, ook de overige leden van artikel 51 opnieuw te redigeren teneinde de rechtspositie van de betrokkenen duidelijker te markeren. Met GGz-Nederland zijn wij van mening dat artikel 51 van de Wet bopz voor verbetering vatbaar is. Ook de derde evaluatiecommissie heeft reeds gewezen op de mogelijkheden tot herstel van enige inconsistenties voortvloeiende uit artikel 51 Bopz. Wij achten het op dit moment echter niet wenselijk om een aanpassing van artikel 51 van de Wet bopz met beleidsmatige implicaties, zoals voorgesteld door de GGz, door te voeren. Wij hebben het voornemen om op korte termijn een nieuwe wettelijke regeling voor te stellen ter vervanging van de huidige Wet bopz. Daarbij zal uiteraard rekening worden gehouden met de geconstateerde gebreken van artikel 51 van de Wet bopz. Om de voortgang van de nieuwe regeling niet te belemmeren, achten wij een tussentijdse ingrijpende aanpassing van artikel 51 van de Wet bopz niet wenselijk. Bovendien zal

de door de GGz voorgestelde wijziging, naar onze mening, leiden tot een ongewenste fragmentering in de aan de Kamer te zenden wetsvoorstellen.

8. Verplichte advisering GGz

De tbs met voorwaarden zal door de rechter pas worden opgelegd na een verklaring van de betrokkene dat hij bereid is zich aan de voorwaarden te houden. Deze bereidverklaring biedt echter geen garantie dat de tbs-gestelde zich daadwerkelijk aan de voorwaarden houdt. Teneinde meer duidelijkheid te krijgen over de motivatie en de behandelbaarheid van de betrokkene, brengt de reclassering een advies uit over de uitvoerbaarheid van de voorwaarden.

In de pro justitia rapportage, die wordt opgesteld door twee gedragskundigen, wordt de rechter geadviseerd over de behandelbaarheid van de betrokkene en de waarde die gehecht kan worden aan de bereidverklaring. De reclassering houdt hiermee ook rekening bij het advies over de voorwaarden in de maatregelrapportage aan de rechter. Als de voorwaarden betrekking hebben op een behandeling, geeft de reclassering in de maatregelrapportage een advies over de keuze voor een behandeling en het moment waarop de behandeling kan starten. Verder is in de OM-aanwijzing tbs met voorwaarden en voorwaardelijke beëindiging dwangverpleging vastgelegd dat de tbs met voorwaarden pas mag worden gevorderd indien er een maatregelrapportage van de reclassering beschikbaar is en de reclassering heeft aangegeven het toezicht te kunnen uitoefenen.

Door de parlementaire onderzoekscommissie is voorgesteld om de GGz, in aanvulling op het advies van de reclassering, een advies te laten uitbrengen over de uitvoerbaarheid van een voorwaarde dat de tbs-gestelde zich laat behandelen. Een dergelijk advies zou, volgens deze commissie, tot stand kunnen komen via een intakegesprek en/of een proefbehandeling. De regering staat positief tegenover het advies van de parlementaire onderzoekscommissie om de GGz een advies te laten geven over de behandelbaarheid van de betrokkene en een verklaring heeft gegeven over de bereidheid tot behandeling door (of opname in) een GGz-instelling. Voor deze adviserende rol van de GGz is geen aanpassing van de wet noodzakelijk. Wel zal hiertoe de hiervoor genoemde OM-aanwijzing worden aangepast. Door deze GGz-advisering in de vorderingsprocedure in te bouwen, wordt de kans van slagen van de tbs met voorwaarden zo groot mogelijk gemaakt. De taakuitoefening van de GGz is hiermee ingebed in de beleidsregeling van het OM.

De NVvR vraagt zich af of een apart advies van de GGz noodzakelijk is en stelt voor om het GGz-advies te incorporeren in de maatregelrapportage van de reclassering. Deze opvatting wordt door ons gedeeld. Om die reden beogen wij een constructie waarbij de maatregelrapportage van de reclassering een aparte bijlage bevat met een advies van een GGz-instelling over de behandelbaarheid van de verdachte en een verklaring van bereidheid tot behandeling door c.q. opname in deze GGz-instelling. Dit advies is gebaseerd op de pro justitia rapportage en, indien nodig, een gesprek met de verdachte en is afgestemd met de reclassering. Indien behandelbaarheid blijkt wordt in het advies aangegeven in welke GGz-instelling en binnen welke termijn de behandeling kan plaatsvinden. Deze constructie kan worden vastgelegd in de beleidsregeling van het openbaar ministerie. Conform de aanbeveling van de GGz zullen de veldpartijen hierbij worden betrokken.

9. Intensivering toezicht reclassering

Voorafgaande aan de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel, zullen de tijdelijke crisisopname en de betrokkenheid van de GGz bij de advisering aan de rechter in de OM-aanwijzing tbs met voorwaarden en voorwaardelijke beëindiging dwangverpleging worden beschreven.

Om de tbs met voorwaarden op een effectieve en vertrouwenwekkende manier te laten functioneren, is goed toezicht en een snelle en consistente reactie bij niet naleving essentieel. Hiervoor wordt thans het toezicht van de reclassering gemoderniseerd en geïntensiveerd. Ook zal de hiervoor genoemde OM-aanwijzing worden aangepast met het oog op de werkwijze bij niet-naleving van de voorwaarden, vanwege de verantwoordelijkheid van het OM voor de uitvoering van het toezicht.

De effectiviteit en het vertrouwen in de tbs met voorwaarden hangen af van een goed toezicht op de naleving van de voorwaarden en een snelle en consequente reactie bij niet-naleving of dreigende ontsporing. Voor het effectief functioneren van de reclassering is een snelle en adequate reactie van het OM op een melding van niet naleving van de voorwaarden, essentieel. Om deze omzettingsprocedure te verbeteren heeft het OM in najaar 2006 de OM-aanwijzing tbs met voorwaarden op punten aangescherpt. Hierdoor is nauwkeurig beschreven welke acties moeten worden verricht wanneer de voorwaarden worden geschonden of als er sprake is van dreigende ontsporing. De reclassering moet de officier zo spoedig mogelijk, ook buiten kantooruren, op de hoogte brengen. De officier op zijn beurt moet zo spoedig mogelijk besluiten over een mogelijke vordering tot omzetting en dit tijdig aan de reclassering berichten. De tbs-gestelde kan dan in het belang van de veiligheid snel door de politie worden aangehouden. Daarbij heeft de voorzitter van het College van procureurs-generaal er op aangedrongen een tbs-officier van justitie in elk arrondissement aan te stellen.

Het toezicht op de naleving van de voorwaarden gedurende de tbs met voorwaarden geschiedt primair door de reclassering. In het Plan van aanpak tbs en forensische zorg in strafrechtelijk kader is aangekondigd dat het reclasseringstoezicht verder zal worden verbeterd in kwalitatief en in kwantitatief opzicht. Dit is reeds in gang gezet.

In reactie op de consultatieversie van het onderhavige wetsvoorstel, bepleit de RSJ differentiatie in het toezicht en betoont zich voorstander van het geleidelijk afbouwen van het toezicht. Verder beveelt de RSJ een intensief toezicht op de resocialisatie aan en een betere controle op de uitvoering en systeemcontrole. Ook bepleit de RSJ een financiële onderbouwing van de extra inspanningen en een ruimere toepassing van technische hulpmiddelen. Wij merken hierover op dat verbetering van het toezicht zullen worden gerealiseerd door het ontwikkelen van een afzonderlijk product «intensief reclasseringstoezicht», waarbij de contacturen van gemiddeld 30 uur worden verhoogd naar circa gemiddeld 120 uur per half jaar. Hierdoor kunnen meer controleactiviteiten plaatsvinden, kan de gespreksfrequentie met de tbs-gestelde worden verhoogd, zal vaker casuïstiekoverleg tussen reclassering en behandelende instelling kunnen plaatsvinden en zullen meer contacten kunnen worden onderhouden met het netwerk en ketenpartners (familie, werkgever, GGz-kliniek, politie). Bij deze controleactiviteiten kunnen technische hulpmiddelen worden ingezet, waarvan wetenschappelijk is aangetoond dat deze ertoe bijdragen dat het risico op delictgedrag wordt verminderd of dat tbs-gestelden er meer toe geneigd zijn zich aan de afspraken te houden.

Ook door de cliënt vaker in zijn eigen omgeving op te zoeken en te begeleiden bij bezoek aan instellingen en instanties zal het toezicht intensiever vorm krijgen. Daarnaast wordt een 24-uurs bereikbaarheid bij de reclasering gerealiseerd, waardoor dreigende terugval op ieder moment van de dag kan worden gerapporteerd en adequaat kan worden ingegrepen bij incidenten. De reclasering zal evenals de tbs-klinieken ook buiten kantooruren en in het weekeinde in staat moeten zijn om de toezichthoudende taak te vervullen.

Ook zal de forensisch psychiatrische deskundigheid van reclasseringswerkers worden vergroot, zodanig dat het risico op delictgevaar tijdens het extramuraal toezicht op een verantwoorde manier kan worden beoordeeld en continu kan worden gevolgd. Daarnaast zullen wetenschappelijk getoetste diagnose-instrumenten worden ontwikkeld specifiek gericht op een adequate invulling van het reclasseringstoezicht op tbs-gestelden. Onderdeel hiervan is de Forensische Sociale Netwerk Analyse (FSNA) en de tbs-module Recidive Inschattingsschalen (RISc). Met de FSNA wordt getracht om per individuele tbs-gestelde te bepalen welke specifieke maatschappelijke, sociale en relationele omstandigheden het recidivegevaar zowel positief als negatief bepalen. Bij de analyse wordt naast deskundigen ook het oordeel betrokken van het sociale netwerk van de tbs-gestelde. Op deze wijze kan beter worden beoordeeld of de tbs-gestelde ook in een niet-gecontroleerde omgeving zijn geleerde vaardigheden toepast.

De Inspectie voor de Sanctietoepassing heeft onderzoek gedaan naar de rol van de reclasering bij het toezicht op personen die zijn veroordeeld tot tbs met voorwaarden (TK 2006–2006, 29 452, nr. 47). Deze aanbevelingen zijn meegenomen in het verbetertraject forensisch psychiatrisch toezicht dat hiervoor is besproken en zijn van belang voor het verbeteren van de kwaliteit van de reclaseringstaken bij de tbs met voorwaarden.

Zo zal de reclasering meer aandacht besteden aan dossiervorming. De uitvoering van het reclasseringstoezicht wordt zorgvuldig gedocumenteerd, in het bijzonder de afwegingen die gemaakt zijn bij (signalen van) recidivegevaar. Ook wordt vastgelegd wanneer een advies van de reclasering tot het niet opleggen van de tbs met voorwaarden door de rechter niet wordt overgenomen.

Ook zullen tussen de reclasseringsorganisaties en haar ketenpartners nadere samenwerkingsafspraken moeten worden gemaakt en zullen al bestaande convenanten worden geactualiseerd. Het gaat daarbij in het bijzonder om de samenwerking met het OM en het vormgeven van afspraken met behandelinstellingen over opvangmogelijkheden. In het verlengde hiervan zal in ieder arrondissementsparket een tbs-officier van justitie worden aangesteld. Deze officier van justitie moet eveneens een rol hebben bij het bereiken van de bevoegde officier uit een ander arrondissement. Er zullen daarnaast landelijk geldende afspraken worden gemaakt met behandelinstellingen over de wijze waarop de reclasering als verantwoordelijke voor het toezicht, ook gedurende de behandeling, betrokken en geïnformeerd wil worden.

De NVvR bepleit een intensivering en modernisering van het toezicht van de reclasering. Het openbaar ministerie vraagt zich af of de reclasering voldoende mogelijkheden krijgt om het werk te kunnen doen. Wij onderkennen het belang van een effectieve en vertrouwenwekkende tenuitvoerlegging van de tbs met voorwaarden. Om die reden is de modernisering en intensivering van het toezicht van de reclasering reeds in gang gezet. Voor een toelichting hierop verwijzen wij naar de eerdere passages hieromtrent in deze toelichting.

Het OM signaleert daarbij dat de reclassering van de rechtbank niet de tijd krijgt een en ander goed te regelen en dat de rechtbank vooruitlopend op de definitieve instemming van de kliniek al vonnis wijst en de voorwaarden formuleert. Bij de implementatie van dit wetsvoorstel zal aan deze problematiek aandacht worden gegeven.

De NVvR en de Raad voor de rechtspraak adviseren om de inhoud, kwaliteit en invulling van het toezicht door de reclassering en de overdracht van het toezicht (zoals wordt voorgesteld in Kamerstukken II 2006/07, 29 452 nr. 48, blz. 7) te verbeteren, alvorens dit wetsvoorstel te implementeren. Wij merken hierover op dat de uitvoering van deze intensivering reeds is gestart en verwijzen hiertoe naar de eerdere passages in deze paragraaf. Ten tijde van de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal naar onze stellige verwachting sprake zijn van een zodanige verbetering, dat de extra taken die uit dit wetsvoorstel voortvloeien in voldoende mate ter hand kunnen worden genomen.

10. Financiële en organisatorische gevolgen

Het onderhavige voorstel van wet voorziet in een aantal aanpassingen van de tbs met voorwaarden. In het bestaande systeem van de verlenging van de terbeschikkingstelling met voorwaarden wordt geen verandering aangebracht. De kosten zullen toenemen als gevolg van langer en meer intensief toezicht door de reclassering. Deze hogere kosten vloeien voort uit de hiervoor genoemde verlengde maximale duur van de tbs met voorwaarden, waardoor langer toezicht en begeleiding nodig zal zijn. Ook heeft de reclassering een belangrijke rol bij de tijdelijke crisisopname, op het vlak van de signalering en rapportering. Voor het verlengen van de duur en het intensiveren van het toezicht zijn financiële middelen beschikbaar gesteld, oplopend tot structureel € 5,6 miljoen vanaf 2011.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Onderdeel A van dit artikel voorziet in een verhoging van de maximale duur van de door de rechter op te leggen gevangenisstraf, in combinatie met de maatregel van de tbs met voorwaarden. In het algemene deel van deze toelichting is deze verhoging van een redengevende motivering voorzien. Verder worden aan artikel 38 een viertal artikelleden toegevoegd. Deze artikelleden zijn van toepassing indien de rechter een langere vrijheidsstraf oplegt dan drie jaar. In zo'n geval zal de rechter een beeld moeten vormen van de situatie na detentie. De oplossing die in het nieuwe vierde lid is opgenomen en in het algemene deel van de toelichting is toegelicht, voorziet er in dat bij een langere gevangenisstraf van drie jaar, de rechter de behandeldoelen en de beoogde behandelresultaten van de terbeschikkingstelling in het vonnis vastlegt. De rechter stelt dan vervolgens, op grond van het nieuwe vijfde lid van artikel 38, voorafgaand aan het ontslag uit detentie de voorwaarden vast betreffende het gedrag van de ter beschikking gestelde. Het openbaar ministerie dient hiertoe, uiterlijk zes maanden voorafgaand aan het ontslag uit detentie, een met redenen omklede vordering in. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld. Verder worden een zesde en zevende lid toegevoegd, om de rechter de mogelijkheid te bieden om te bepalen dat de maatregel tbs met voorwaarden dadelijk uitvoerbaar is. De achtergronden van deze wijziging worden toegelicht in het algemene deel van deze toelichting.

In onderdeel B is bepaald dat de tweede volzin van artikel 38d, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht komt te vervallen. Deze tweede volzin heeft betrekking op de termijn van de tbs. Deze termijn is op grond van deze bepaling niet voor een tweede maal verlengbaar. Dit brengt mee dat deze termijn maximaal drie, hetzij vier jaar kan duren, afhankelijk van de verlenging van de tweejaarstermijn met één dan wel twee jaar. Doordat de maximale duur van de tbs met voorwaarden is gesteld op negen jaar, is de tweede volzin van het tweede lid van artikel 38d overbodig geworden. Doordat voor de tbs met voorwaarden een specifieke regeling is opgenomen in het tweede lid, is het eerste lid beperkt tot de tbs met bevel tot verpleging van overheidswege.

In onderdeel C is de keuze voor negen jaar als maximale duur van de tbs met voorwaarden neergelegd. Hiertoe is voorzien in een wijziging van artikel 38e van het Wetboek van Strafrecht. De verwijzingen naar artikel 37b en artikel 38c hebben betrekking op een bevel tot verpleging indien de veiligheid van anderen dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen dit vereist, respectievelijk een bevel tot verpleging indien een gestelde voorwaarde niet wordt nageleefd of anderszins de veiligheid van anderen dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen vereist dat de ter beschikking gestelde alsnog van overheidswege zal worden verpleegd.

Artikel II

In dit artikel wordt voorzien in een nieuw artikel 509jbis van het Wetboek van Strafvordering, waarin de tijdelijke crisisopname een wettelijke basis krijgt. Deze tijdelijke crisisopname is toegelicht in het algemene deel van deze memorie van toelichting. Het openbaar ministerie krijgt in dit nieuwe artikel de bevoegdheid om bij de rechtbank een vordering te doen tot een tijdelijke wijziging van de voorwaarden in die zin dat de betrokkene voor een periode van maximaal zeven weken wordt opgenomen in een forensisch psychiatrische inrichting. In het tweede lid wordt voorzien in de mogelijkheid van een verlenging van de tijdelijke crisisopname met een periode van zeven weken. Zoals in het algemene deel van deze toelichting is betoogd, geldt een periode van zeven weken in de forensische psychiatrie in de forensische psychiatrie als voldoende om de betrokkene te stabiliseren. Bovendien correspondeert deze termijn met de periode van zeven weken die in artikel 13 van de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden wordt gehanteerd bij de observatieplaatsing. Indien deze periode te kort blijkt te zijn, maar er desalniettemin uitzicht bestaat op daadwerkelijke stabilisatie binnen een nieuwe periode van zeven weken, kan het openbaar ministerie op grond van het tweede lid aan de rechtbank verzoeken om verlenging van de termijn. In verband met de vereiste spoed beslist de rechtbank binnen drie maal vierentwintig uur na indiening van de vordering. Deze uitspraak is dadelijk uitvoerbaar. Verder worden de artikelleden twee tot en met vier en zes van artikel 509j van overeenkomstige toepassing verklaard. Deze artikelleden hebben betrekking op een vordering van het openbaar ministerie op grond van artikel 38b, 38c, 38i, of 38k van het Wetboek van Strafrecht. Vanwege de specifieke kenmerken van de tijdelijke crisisopname (tijdelijkheid van wijziging en de vereiste spoed) is er voor gekozen om een specifieke bepaling te creëren voor deze voorziening.

Artikel III en IV

De wettelijke acceptatieplicht voor Forensisch psychiatrische klinieken krijgt een plaats in een nieuwe volzin in artikel 11, eerste lid, van de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en een nieuw vierde

lid van artikel 51 van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen.

Artikel V

Deze wet heeft geen gevolgen voor personen aan wie de maatregel van terbeschikkingstelling met voorwaarden op het tijdstip waarop deze wet in werking treedt, onherroepelijk is opgelegd. Op advies van de Raad van State is de eis van onherroepelijkheid van het vonnis toegevoegd. Tot die tijd kunnen nog rechtsmiddelen tegen het vonnis worden ingesteld. De situatie waarbij een maatregel al wel is gevorderd, maar nog niet is opgelegd, valt niet onder de nieuwe regeling.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

De staatssecretaris van Justitie,
N. Albayrak