

Vergaderjaar 2001–2002

28 238

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

B

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 27 september 2001 en het nader rapport d.d. 20 februari 2002, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 2 augustus 2001, no. 01.003725, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot verlenging van de totale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege.

Het doel van het wetsvoorstel is 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 terbeschikkingstelling (tbs). Hiertoe wordt een verdubbeling voorgesteld van de totale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege, van drie jaar naar zes jaar.

De Raad van State zet vraagtekens bij de effectiviteit en opportuniteit van het wetsvoorstel, en meent dat het in verband daarmee nader dient te worden overwogen.

Het is de Raad opgevallen dat vrijwel alle adviezen die zijn uitgebracht over het voorontwerp dat aan het wetsvoorstel voorafging zeer kritisch van toon zijn. De Nederlandse Orde van Advocaten (NOVA) meent dat het wetsvoorstel in ieder geval prematuur is. Zij wijst er verder op dat het wetsvoorstel slechts degenen betreft bij wie de verpleging en behandeling vruchten hebben afgeworpen en ten aanzien van wie vrees voor herhaling niet of nauwelijks valt te duchten. De (voormalige) Centrale Raad voor de Strafrechtstoepassing (CRS) komt tot een negatief oordeel over het wetsvoorstel; hij acht het in elk geval nodig dat eerst de thans geldende wetgeving, in het bijzonder ten aanzien van de maximale termijn van drie jaar, wordt geëvalueerd. De CRS wijst verder op enkele mogelijke negatieve neveneffecten van het wetsvoorstel. Het College van procureurs-generaal uit zijn twijfel over de praktische noodzaak van het wetsvoorstel. De Nederlandse vereniging voor rechtspraak (NVvR) adviseert de totale duur van de voorwaardelijke beëindiging niet te verlengen. Zij meent dat het wetsvoorstel lijkt te zijn geschreven voor de groep uitbehandelde hoog-risicogevallen, die niet in aanmerking dient te komen voor voorwaardelijke beëindiging, maar thuishoort op een afdeling voor langdurig verblijf. De huidige regeling van de voorwaardelijke beëindiging van de dwangverpleging is ingevoerd in oktober 1997. De toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel maakt melding van een eerste evaluatie door het

Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum van de tbs-wetgeving van 1997, van januari 2001. Deze evaluatie bestrijkt slechts de eerste drie jaar van het nieuwe regime – de zogenoemde Wet-Fokkens – en biedt naar het oordeel van de Raad daarmee nog onvoldoende basis om al conclusies te trekken over dat regime, en over de eventuele wenselijkheid van aanpassing ervan.

De Raad wijst er verder op dat in de toelichting bij de Wet-Fokkens als argument voor de drie jaar termijn wordt genoemd: «Bovendien blijkt uit (niet gepubliceerd) onderzoek dat van de ex-tbs-gestelden die ernstig recidiveren (20%), 83% dit binnen een periode van drie jaar doet».¹ De toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel gaat niet in op dit argument.

De toelichting wijst er terecht op dat voorwaardelijke beëindiging van de dwangverpleging een sluitstuk is van een lang traject. Zij onderscheidt, in paragraaf 1, twee categorieën van tbs-verpleegden:

- a. degenen bij wie de verpleging en behandeling vruchten hebben afgeworpen. Immers, alleen dan komen zij in aanmerking voor proefverlof, en pas na een succesvol verlopen proefverlof uiteindelijk voor voorwaardelijke beëindiging van de dwangverpleging;
- b. verpleegden die ondanks behandeling gevaarlijk blijven: zij worden geplaatst in een afdeling voor langdurig verblijf.

Deze onderscheiding wijst op het grote belang van de kwaliteit van de verpleging en behandeling, en op de inzet en het oordeel van hen die de verantwoordelijkheid dragen voor die verpleging en behandeling, en voor het eventuele aansluitende proefverlof. Als zij hun taak op juiste wijze vervullen, kan de voorwaardelijke beëindiging inderdaad een sluitstuk zijn, en zal deze slechts hen betreffen bij wie het recidive-risico aanvaardbaar gering is. Immers, anders komen de betrokkenen in het geheel niet, of nog niet, in aanmerking voor voorwaardelijke beëindiging. Betrokkenen zullen bovendien in de periode van voorwaardelijke beëindiging intensief begeleid behoren te worden.

Gezien het voorgaande overtuigt de motivering voor indiening van het wetsvoorstel op dit moment en in deze vorm de Raad niet. Er zijn maar weinig ervaringsgegevens over het huidige regime beschikbaar, en het voorstel betreft, als het goed is, een specifieke categorie, ten aanzien van wie niet overtuigend is uiteengezet dat voorwaardelijke beëindiging gedurende een termijn van meer dan drie jaar beantwoordt aan de doelstellingen van terbeschikkingstelling. Het college stelt vast dat de in de toelichting gepresenteerde cijfers de indruk wekken, dat invoering van de voorgestelde verlenging tot zes jaar hooguit een zeer beperkte bijdrage zal kunnen leveren aan het terugdringen van recidive. Het is van oordeel dat een eventuele verlenging – voor welke termijn ook – in elk geval dient te worden gezien in directe samenhang met informatie over de behandeling en haar effecten zoals uit een te verrichten evaluatie zal worden verkregen. De Raad geeft in overweging nu niet over te gaan tot aanpassing van de wetgeving op dit punt nu aanpassing op dit moment vooral lijkt te zijn bedoeld om tegemoet te komen aan – overigens alleszins legitieme gevoelens van maatschappelijke onrust, terwijl het vooralsnog onzeker is of langduriger voorwaardelijke beëindiging een oplossing biedt.

De Raad adviseert dan ook om de voorwaardelijke beëindiging nader te bezien in het licht van een meer gefundeerde evaluatie en ten minste de (voor de zomer van 2001 aangekondigde) bevindingen van de werkgroep «Intensief reclasseringstoezicht» in de overwegingen te betrekken. De Raad doet voorts de aanbeveling de duur van de voorwaardelijke beëindiging te bezien in samenhang met andere manieren om recidive te verminderen zoals intensivering van het toezicht.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

¹ Kamerstukken II 1995/96, 24 256, nr. 6, blz. 8.

De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
J. J. M. S. Leyten-de Wijkerslooth

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 2 augustus 2001, nr. 01.003725, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 27 september 2001, nr. W03.01.0418/1, bied ik U hierbij aan.

Terzake van de effectiviteit en opportuniteit van het onderhavige wetsvoorstel wijst de regering erop dat dit wetsvoorstel in samenhang met andere wetsvoorstellen en beleidsinitiatieven moet worden gezien. Het pretendeert niet dat louter door verlenging van de totale duur van de voorwaardelijke beëindiging tot zes jaren, recidive zal worden voorkomen. Wel is aannemelijk dat de voorgestelde verlenging kan bijdragen aan recidivevermindering, alsook dat het onderhavige wetsvoorstel en de genoemde andere wetsvoorstellen en beleidsinitiatieven elkaars preventieve werking kunnen versterken. Het ligt derhalve niet in de rede deze mogelijkheid onbenut te laten. Tegen deze achtergrond wordt ook verder gewerkt aan de verbetering van het reclasseringstoezicht tijdens de voorwaardelijke beëindiging. Uit de toepassingspraktijk en uit het WODC-onderzoek waaraan de Raad refereert, kan worden afgeleid dat de voorwaardelijke beëindiging een bruikbaar en geschikt kader biedt voor begeleiding en behandeling met het oog op verdere terugdringing van het recidivegevaar. Dit is onderkend door de ambtelijke werkgroep Intensief reclasseringstoezicht, waarin alle relevante partners uit de strafrechtsketen zijn vertegenwoordigd, en komt eveneens tot uitdrukking in het gegeven dat twee derde van de respondenten in het veld, die door het WODC zijn benaderd, voorstander is van een verlenging van de huidige maximumduur van drie jaren (zie tabel 1 in paragraaf 4 van de memorie van toelichting). Dit laatste geeft een belangrijke indicatie voor de wenselijkheid van aanpassing van deze maximumduur.

Gelet op het voorgaande acht de regering het verantwoord om thans, ter uitvoering van de motie van de leden Kalsbeek en Nicolai, dit wetsvoorstel in te dienen en daarmee niet te wachten totdat nieuw onderzoek als door de Raad van State voorgesteld, zal zijn verricht.

In de memorie van toelichting is niet ingegaan op het in Kamerstukken II 1995/96, 24 256, nr. 6, blz. 8 genoemde onderzoek, omdat inmiddels recenter onderzoek voorhanden is op grond waarvan recidive over een langere termijn kan worden geschat (Ed. Leuw, Recidive na de tbs, WODC 1999, nr. 182). Uit dit laatste onderzoek kan worden afgeleid dat, gemeten over een periode van 23 jaren, na acht jaren na de terbeschikkingstelling een belangrijk omslagpunt wordt bereikt, in de zin dat daarna de toename van recidivisten gering is. Dit laatste gegeven is medebepalend geweest voor de keuze van de voorgestelde maximumduur van de voorwaardelijke beëindiging en is om die reden vermeld in paragraaf 4 van de memorie van toelichting. De periode van acht jaren wordt grotendeels bestreken door de gemiddelde duur van het proefverlof (ongeveer een jaar) en het voorgestelde maximum van zes jaren voorwaardelijke beëindiging.

Het is niet aangewezen de indiening van dit wetsvoorstel te laten wachten op de resultaten van nieuw te verrichten onderzoek naar de behandeling en haar effecten tijdens de terbeschikkingstelling. De kennelijke veronderstelling dat de gevallen waarin een langere periode van voorwaardelijke beëindiging is aangewezen, zich kenmerken door een gebrekkige behandeling en verpleging, berust niet op feiten. De kwaliteit van de verpleging en behandeling is verder ook niet van invloed op de criteria die bij toepassing van de voorwaardelijke beëindiging worden gebruikt, zodat ook om die reden de relevantie van een dergelijk onderzoek niet vanzelfsprekend is.

De indruk van de Raad, dat de verlenging van de maximumduur van de voorwaardelijke beëindiging hooguit een zeer beperkte bijdrage zal kunnen leveren aan het terugdringen van recidive, wordt bij hem gewekt door de cijfers over de aantallen voorwaardelijke beëindigingen en de gemiddelde duur daarvan. Dat de verlengde maximumduur slechts voor een klein aantal ter beschikking gestelden uitkomst zal kunnen bieden, vormt op zichzelf geen reden de indiening van het wetsvoorstel achterwege te laten. De wet dient ook voor deze groep ter beschikking gestelden passende kaders te bevatten voor

begeleiding en behandeling, opdat daardoor kan worden bijgedragen aan de voorkoming van – mogelijk ernstige – recidive.

Aan het advies van de Raad de bevindingen van de werkgroep Intensief reclasseringstoezicht in de overwegingen te betrekken, is gevolg gegeven.

In paragraaf 1 van de memorie van toelichting is gewezen op de samenhang tussen het onderhavige wetsvoorstel en enkele andere wetsvoorstellen en beleidsinitiatieven, welke elkaars preventieve werking kunnen versterken.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in paragraaf 1 de afwijzing van het voorstel proefverlof verplicht te stellen voordat de verpleging voorwaardelijk wordt beëindigd, met een argument aan te vullen. Dit argument is dat een verplicht proefverlof onder omstandigheden kan leiden tot disproportionele toepassing van de terbeschikkingstelling, namelijk in die gevallen waarin in redelijkheid met de lichtere voorwaardelijke beëindiging of met definitieve beëindiging van de terbeschikkingstelling kan worden volstaan.

Ten slotte zijn in paragraaf 2 de gegevens geactualiseerd over het rapport van de werkgroep Intensief reclasseringstoezicht en over de financiële middelen die aan de reclassering ter beschikking worden gesteld.

Ik moge u verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals