

Vergaderjaar 2001–2002

**28 238**

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

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **ALGEMEEN**

##### **1. Inleiding**

Het onderhavige voorstel van wet voorziet in een verdubbeling van de totale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege bij ter beschikking gestelden. Met dit voorstel wordt beoogd uitvoering te geven aan de motie van de leden Kalsbeek en Nicolaï van 3 november 1999, waarin om een aanzienlijke verlenging van de voorwaardelijke beëindiging wordt verzocht (Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VI, nr. 16). Doel van deze motie is de kans op recidive zo veel mogelijk te beperken door middel van langer toezicht na de invrijheidstelling. Op grond van het onderhavige voorstel van wet zal het toezicht tijdens de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging zes jaren kunnen voortduren.

De motie-Kalsbeek/Nicolaï besteedt vooral aandacht aan zedendelinquenten. De voorgestelde verlenging van de voorwaardelijke beëindiging is niet tot deze groep delinquenten beperkt. De wettelijk toegestane maximumduur van de voorwaardelijke beëindiging raakt immers alle ter beschikking gestelden die van overheidswege worden verpleegd en bij wie voorwaardelijke beëindiging van de verpleging een optie is of zal kunnen zijn. Naast zedendelinquenten gaat het vooral om plegers van ernstige geweldsdelicten.

Niet iedere verpleegde komt overigens in aanmerking voor een voorwaardelijke beëindiging. Zo worden ter beschikking gestelden die ondanks behandeling gevaarlijk blijven, in een long-stayafdeling van de tbs-kliniek geplaatst. Alleen indien door intramurale behandeling de gevaarlijkheid van een ter beschikking gestelde aanzienlijk is teruggebracht, kan proefverlof worden verleend. In beginsel komt eerst daarna, na afloop van een succesvol verlopen proefverlof van gemiddeld ongeveer een jaar, de mogelijkheid van voorwaardelijke beëindiging van de verpleging in zicht. Dit wetsvoorstel betreft dus alleen ter beschikking gestelden bij wie de verpleging en behandeling vruchten hebben afgeworpen.

Het voorstel tot verdubbeling van de maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege kan worden geplaatst tegen de achtergrond van een bredere maatschappelijke

behoefte aan meer en intensiever toezicht op personen die wegens ernstige gewelds- of zedendelicten zijn veroordeeld en die na afloop van hun vrijheidsbeneming weer in de samenleving terugkeren. Het voorkomen van recidive en van de daarmee gepaard gaande nieuwe inbreuken op de lichamelijke integriteit van slachtoffers, weegt daarbij zwaar. Het onderhavige voorstel sluit hierbij aan. Met de voorgestelde verlenging van de voorwaardelijke beëindiging wordt beoogd een zo geleidelijk mogelijke terugkeer in de samenleving te bevorderen en daardoor het speciaal-preventieve effect van de terbeschikkingstelling te versterken. Het belang van een geleidelijke terugkeer wordt geschraagd door recent wetenschappelijk onderzoek, waarin ernstige recidive mede wordt verklaard vanuit «een minder geleidelijke overgang van de tbs-inrichting naar de samenleving» (Ed. Leuw, *Recidive na de tbs*, WODC 1999, nr. 182, blz. 4).

In zijn preventieve strekking staat het onderhavige voorstel van wet niet op zichzelf. Ook bij de gevangenisstraf is het streven erop gericht de mogelijkheden voor recidivepreventie na afloop van de vrijheidsbeneming te verruimen (vgl. de beleidsnota *Sancties in perspectief*, over de herziening van de vervroegde invrijheidstelling in een invrijheidstelling onder voorwaarden). Andere beleidsinitiatieven die eveneens in deze context kunnen worden geplaatst, zijn de behandeling van psychisch gestoorden in detentie (Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VI, nr. 75; Kamerstukken II 2000/2001, 27 400 VI, nr. 39), DNA-onderzoek bij veroordeelden (Kamerstukken II 1999/2000, 26 271, nr. 9, blz. 22–26; begin april 2001 is een concept-wetsvoorstel in consultatie gegeven), de informatieverstrekking inzake de terugkeer van delinquenten in de samenleving (Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VI, nr. 52), de herijking van het toetsingskader voor verlof van ter beschikking gestelden (Stcrt. 2000, nr. 44) en de bevordering van gestructureerde risicotaxatie-instrumenten (vgl. het rapport *Risicotaxatie in de forensische psychiatrie: Een Nederlands instrument in ontwikkeling*, juni 2000). Deze initiatieven kunnen elkaar over en weer versterken.

Het voorontwerp van dit wetsvoorstel is eind november 2000 voor advies voorgelegd aan de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), het College van procureurs-generaal (OM), de (toenmalige) Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing (CRS), de Stichting Reclassering Nederland (SRN) en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR).<sup>1</sup> De SRN vindt de voorgestelde verruiming van de totale duur van de voorwaardelijke beëindiging een gewenste ontwikkeling en toont zich bereid aan het daarvoor vereiste reclasseringstoezicht een professionele invulling te geven. Het OM oordeelt dat de voor verlenging aangevoerde gronden op zichzelf een voldoende rechtvaardiging bieden, maar ziet deze gronden graag gerelateerd aan empirische gegevens over de frequentie waarmee de huidige maximale termijn van drie jaar wordt volgemaakt. Aan deze wens is gevolg gegeven in paragraaf 3 van de onderhavige memorie van toelichting. De NOvA stelt dat verlenging van de proeftijd zonder intensivering van de begeleiding zinloos is. Verder wordt geadviseerd de uitkomsten van de WODC-evaluatie van de tbs-wetgeving van 1997 af te wachten, alvorens tot wetswijziging over te gaan. Zie over deze evaluatie nader in de paragrafen 2 en 4. De CRS komt tot een negatief oordeel over de voorgestelde verlenging, omdat er zijn inziens onvoldoende recente gegevens over recidive van ter beschikking gestelden voorhanden zijn en niet bekend is van hoeveel ter beschikking gestelden de verpleging van overheidswegen voorwaardelijk wordt beëindigd. Daarnaast wijst de CRS erop dat controle op medicatie in het kader van de voorwaardelijke beëindiging slechts in een minderheid van de gevallen aan de orde zal zijn. Een andere reden voor het negatieve oordeel is dat in de visie van de CRS doormoeten naar voorzieningen van de geestelijke gezondheidszorg (GGZ) de voorkeur verdient boven verlenging van de terbeschikkingstelling. De

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

CRS tekent echter zelf al aan dat voor deze doorstroom niet altijd de vereiste wettelijke gronden aanwezig zijn, en dat vanuit de GGZ weliswaar zorg kan worden geboden, maar onvoldoende controle.

Ten slotte adviseert ook de NVvR de totale duur van de voorwaardelijke beëindiging niet te verlengen, ofschoon zij wel de noodzaak onderschrijft de recidive na terbeschikkingstelling terug te dringen. De NVvR stelt dat het wetsvoorstel geschreven lijkt te zijn voor uitbehandelde terbeschikking gestelden met een ernstige ziekelijke stoornis of gebrekkige ontwikkeling. Deze personen horen naar het oordeel van de NVvR veeleer thuis op een long-stayafdeling in de tbs-inrichting. De NVvR brengt verder onder de aandacht dat tijdens het proefverlof intensief contact bestaat tussen tbs-inrichting en reclassering en dat de tbs-inrichting in die fase standaard een plek voor de betrokkene openhoudt, waardoor de drempel voor ingrijpen en signaleren lager is dan tijdens de voorwaardelijke beëindiging. In het verlengde hiervan stelt de NVvR voor om, in plaats van de totale duur van de voorwaardelijke beëindiging te verlengen, het goed doorlopen van proefverlof als vereiste voor het verlenen van voorwaardelijke beëindiging verplicht te stellen.

Ofschoon de regering de wenselijkheid van voorafgaand proefverlof ten volle onderschrijft, acht zij het wettelijk verplicht stellen daarvan niet aangewezen, omdat daardoor de kans op contraire beëindigingen van de terbeschikkingstelling en op plotselinge terugkeer in de maatschappij kan toenemen. In geval de tbs-inrichting naar het oordeel van de rechter ten onrechte geen proefverlof initieert, kan deze zich immers gedwongen zien dan maar de terbeschikkingstelling definitief te beëindigen. Bij de totstandkoming van de huidige wettelijke regeling is om deze reden uitdrukkelijk van het verplicht stellen van proefverlof afgezien (vgl. Kamerstukken II 1995–1996, 24 256, nr. 6, blz. 6–7). Mede gelet op het feit dat sinds 1997 het aantal contraire beëindigingen sterk is afgenomen, ziet de regering geen reden op dit punt thans een andere keuze te maken. Overigens zou het verplicht stellen van proefverlof onder omstandigheden kunnen leiden tot disproportionele toepassing van de terbeschikkingstelling, namelijk in die gevallen waarin in redelijkheid kan worden volstaan met de lichtere voorwaardelijke beëindiging of met een definitieve beëindiging van de terbeschikkingstelling. Ook om die reden ligt het verplicht stellen van proefverlof niet in de rede.

## **2. Gronden voor verlenging van de voorwaardelijke beëindiging**

De maatschappelijke bezorgdheid over gewelds- en zedenmisdrijven en de sterke behoefte om recidive van dit soort misdrijven te voorkomen, komen in de motie-Kalsbeek/Nicolai duidelijk tot uitdrukking. Het onderhavige voorstel van wet dient het met deze motie beoogde doel en berust in het bijzonder op de navolgende gronden.

In de eerste plaats blijkt uit recent wetenschappelijk onderzoek dat er reden is te streven naar verdere afname van de recidive na terbeschikkingstelling. Hoewel sprake is van een algemene trend van afnemende criminaliteit na de terbeschikkingstelling, blijft recidive bij ernstige geweldsdelicten stabiel op een niveau van 15% tot 20% van de terbeschikking gestelden (Ed Leuw, *Recidive na de tbs*, WODC 1999, nr. 182, blz. 3, 36–38), overigens bij een tbs-populatie die gemiddeld genomen zwaarder is geworden. Met ernstige geweldsdelicten worden in het WODC-onderzoek zware geweldsdelicten, seksuele geweldsdelicten en seksuele geweldsdelicten tegen kinderen bedoeld. Bij de seksuele geweldsdelicten is het percentage terbeschikking gestelden dat recidiveert gemiddeld 6%. Bij seksuele geweldsdelicten tegen kinderen is sprake van een daling van de recidive na de terbeschikkingstelling (4% van de uitstroom van 1979–1984, 2% van die van 1984–1988, en 1% van die van 1989–1993); bij de zware geweldsdelicten is daarentegen sprake van een stijging (1979–1984: 6%, 1984–1988: 7%, 1989–1993: 10%). Deze cijfers geven grond voor een

voorstel als het onderhavige, dat strekt tot het verder doen afnemen van de recidive na terbeschikkingstelling.

In de tweede plaats is van belang dat door deskundigen in het veld wordt gepleit voor een verlenging van de totale duur van de voorwaardelijke beëindiging. Uit de recente WODC-evaluatie van de tbs-wetgeving van 1997 blijkt dat een meerderheid van ongeveer twee derde van de respondenten uit alle functiegroepen (het tbs-veld, de (toenmalige) Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing, de commissies van toezicht bij de tbs-inrichtingen, de advocatuur, de rechterlijke macht, het openbaar ministerie, de reclassering en de forensisch psychiatrische diensten) voorstander is van verlenging van de huidige maximumduur van drie jaren.<sup>1</sup> Een kleine minderheid (circa 7% van alle respondenten) wenst een maximum van langer dan zes jaren (zie nader tabel 1 in paragraaf 4 van deze memorie). Eerder al is door de directeuren van de tbs-klinieken aangegeven dat een verruiming van de huidige maximumduur van de voorwaardelijke beëindiging mede van belang is om de inname van medicatie, zoals libido remmende medicatie, te kunnen controleren. In het verlengde daarvan verdient ook aandacht, dat in de medische wetenschap bij antipsychotische medicatie een behandelingsduur met een richtsnoer van ongeveer vijf jaar wordt aangehouden. De in het onderhavige voorstel van wet voorziene verruiming van de voorwaardelijke beëindiging tot een maximum van zes jaren, sluit goed bij het voorgaande aan.

In de derde plaats is van belang dat in actuele opvattingen over recidivepreventie sterk de nadruk wordt gelegd op een qua duur en intensiteit op maat gesneden begeleiding en toezicht. Het onderhavige voorstel verruimt de mogelijkheden daarvoor. Verlengd wordt de wettelijke maximumduur van de voorwaardelijke beëindiging, oftewel het wettelijk kader waarbinnen de rechter in het concrete geval de duur van de voorwaardelijke beëindiging kan afstemmen op de individuele problematiek van de ter beschikking gestelde. Indien in een bepaald geval alle betrokkenen het erover eens zijn dat ook een vierde jaar van voorwaardelijke beëindiging is geïndiceerd, of, bijvoorbeeld in verband met controle op medicatie of om te kunnen wennen aan een gewijzigde woonsituatie, ook nog een vijfde of zesde jaar, dan moet dat in beginsel mogelijk zijn. De noodzaak van de voorwaardelijke beëindiging wordt door de rechter in het kader van de verlenging van de tbs-termijn elk jaar opnieuw getoetst. Deze vrij korte beoordelingstermijn – die qua duur en intensiteit op maat gesneden toezicht bevordert – past bij het karakter van de voorwaardelijke beëindiging en wordt in het onderhavige voorstel van wet gehandhaafd. De mogelijkheid van een wat langere periode van voorwaardelijke beëindiging sluit, ten vierde, goed aan bij inzichten in succesvolle recidivepreventie waarbij wordt gepleit voor intensief extramuraal toezicht in combinatie met voortgezette behandeling in terugvalpreventieprogramma's, gericht op het bevorderen van zelfcontrole en met behulp van een sociaal steunnetwerk in de samenleving. In dit verband is van belang dat de verruiming van de maximumduur van de voorwaardelijke beëindiging gepaard gaat met inspanningen om tijdens de voorwaardelijke beëindiging een intensiever reclasseringstoezicht te realiseren. Reclasseringstoezicht is een onmisbare schakel in de begeleiding van de ter beschikking gestelde. De reclassering behandelt zelf niet, maar vervult een centrale regie- en schakelfunctie naar de behandelinstellingen en andere voorzieningen. Vanuit deze coördinerende rol draagt de reclassering zorg voor de begeleiding van de ter beschikking gestelde tijdens en na diens behandeling. Het reclasseringstoezicht is daarmee altijd gekoppeld aan inhoudelijke behandelings- of begeleidingsdoelen. Concreet houdt reclasseringstoezicht in dat het naleven van de gestelde voorwaarden wordt gecontroleerd en dat wordt gevolgd hoe de ter beschikking gestelde zich ontwikkelt. Deze controle vindt plaats door middel van gesprekken met de ter beschikking gestelde, door navraag te doen bij de desbetreffende behandelinstelling (zoals bijvoorbeeld een forensisch-

<sup>1</sup> Ed Leuw & Nicole Mertens, *Tussen recht en ruimte. Een eerste evaluatie van de tbs-wetgeving van 1997*, WODC januari 2001, blz. 124. Deze WODC-evaluatie betreft onder andere de Wet van 25 juni 1997, Stb. 282 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering omtrent de terbeschikkingstelling en de sanctietoepassing ten aanzien van geestelijk gestoorde delinquenten. Door deze wet, die ook wel de «wet-Fokkens» wordt genoemd, is in oktober 1997 de huidige maximumduur van drie jaren ingevoerd.

psychiatrische polikliniek, of een regionale instelling voor beschermd wonen), bij eventuele werkgevers of scholen en bij familieleden en vrienden in zijn sociale steunnetwerk. Toezicht brengt daarnaast ook mee dat de ter beschikking gestelde wordt aangesproken op zijn gedrag indien «afglijden» dreigt, of indien door zijn gedrag een behandeling stagneert. In zoverre kan het toezicht tevens worden ingezet als agogisch instrument, waarmee de betrokkene duidelijk wordt gemaakt dat hij zich serieus dient in te spannen om tot gedragsverandering te komen. Door de reclassering wordt gerapporteerd aan de formele toezichthouders, zijnde het openbaar ministerie en de Minister van Justitie.

Door de departementale werkgroep «Intensief reclasseringstoezicht» is in kaart gebracht welke knelpunten bij het reclasseringstoezicht tijdens de voorwaardelijke beëindiging voorkomen en op welke wijze deze knelpunten kunnen worden weggenomen. Ook de knelpunten die de NVvR signaleert en die voor haar aanleiding zijn een verplicht proefverlof voor te stellen, hebben in dit verband de vereiste aandacht gekregen. Over de resultaten van deze werkgroep is de Tweede Kamer bij brief van 21 augustus 2001 geïnformeerd (Kamerstukken II 2000/01, 27 834, nr. 4, blz. 12–15). Het rapport van de werkgroep is door de Dienst Justitiële Inrichtingen en de SRN positief ontvangen en wordt thans op uitvoerbaarheid getoetst door het openbaar ministerie. Mede ten behoeve van de realisering van een intensiever reclasseringstoezicht tijdens de voorwaardelijke beëindiging zal de reclassering de komende jaren ook meer geld ter beschikking worden gesteld: voor 2001 werd reeds 680 670 euro (1,5 mln. gulden) extra uitgetrokken, de komende jaren loopt dit op tot 907 560 euro (2 mln. gulden), zie Kamerstukken II 2000/01, 27 400 VI, nr. 47, blz. 2. Deze bedragen, die bij de begrotingsvoorbereiding in 2000 ter beschikking zijn gesteld, komen bovenop de eerder al aangekondigde 1 815 120 euro (4 mln. gulden) voor 2001, oplopend tot 2 631 925 (5,8 mln. gulden) vanaf 2004, zie Kamerstukken II 1999/2000, 26 690, nr. 6, blz. 31. Inmiddels is in aanvulling hierop een bedrag van 1 270 584 euro (2,8 mln. gulden) in 2001 en vanaf 2002 een bedrag van 1 860 498 euro (4,1 mln. gulden) ter beschikking gesteld.

In de vijfde plaats is van belang dat ernstige geweldscriminaliteit in toemende mate typerend is geworden voor de tbs-populatie (Leuw, a.w., blz. 2). Het verband dat bij het bepalen van de huidige maximumduur van de voorwaardelijke beëindiging is gelegd met de maximale proeftijd bij voorwaardelijke veroordeling (art. 14b van het Wetboek van Strafrecht; Kamerstukken II 1995/96, 24 256, nr. 6, blz. 8), is daarom minder vanzelfsprekend. Voorwaardelijke veroordeling wordt vaak toegepast bij lichte strafbare feiten en is ook wettelijk beperkt tot veroordeling tot gevangenisstraf van ten hoogste drie jaren. Het gewicht van de proeftijd is daarbij van een andere orde dan bij voorwaardelijke beëindiging van de dwangverpleging. Dit kan een verschil in de duur van de proeftijd rechtvaardigen. Tot slot verdient aandacht dat ook in het buitenland langere perioden van extramuraal toezicht kunnen worden gesignaleerd. Zo is in 1997 in Canada een wet in werking getreden die toezicht voor de duur van tien jaar mogelijk maakt. Daarbij dient wel in ogenschouw te worden genomen dat in Canada geen maatregel als de terbeschikkingstelling bestaat. Het toezicht vindt daar dus plaats na detentie die niet primair is gericht op behandeling.

### **3. Aantallen voorwaardelijke beëindigingen en de gemiddelde duur daarvan**

De hiervoor genoemde gronden voor verlenging van de maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging zijn ten behoeve van dit voorstel van wet getoetst aan cijfermatige informatie met betrekking tot deze tbs-variant.<sup>1</sup> Zowel het College van procureurs-generaal als de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing heeft in zijn advies op het belang hiervan

---

<sup>1</sup> Bron: Dienst Justitiële Inrichtingen.

gewezen. Onderzocht is het aantal ter beschikking gestelden van wie de verpleging van overheidswege in 1998 en 1999 voorwaardelijk is beëindigd, alsmede de duur van deze voorwaardelijke beëindigingen. Over het jaar 2000 zijn vooralsnog geen betrouwbare gegevens voorhanden.

In 1998 is van 43 ter beschikking gestelden de verpleging van overheidswege voorwaardelijk beëindigd. Eind april 2001 is in 40 van deze 43 gevallen de voorwaardelijke beëindiging inmiddels beëindigd. In 3 van deze 40 gevallen was sprake van hervatting van de dwangverpleging, in de overige 37 gevallen kwam de terbeschikkingstelling definitief ten einde. De gemiddelde duur van de 40 definitief beëindigde voorwaardelijke beëindigingen bedroeg ruim een jaar (435 dagen). De gemiddelde duur van de 3 voorwaardelijke beëindigingen uit 1998 die eind april 2001 nog liepen, bedroeg 948 dagen (de maximumduur is 1095 dagen). Uit onderzoek van tbs-dossiers blijkt dat de voorwaardelijke beëindiging vrijwel steeds ten einde komt doordat de officier van justitie, zich basierend op de rapportage van de reclassering en op psychiatrische adviezen, geen verlenging van de terbeschikkingstelling vordert. In de 3 gevallen waarin de voorwaardelijke beëindiging eind april 2001 nog doorliep, lijken enkele overeenkomsten te kunnen worden ontdekt. In deze 3 zaken – waarin is veroordeeld voor poging tot doodslag, verkrachting, ontucht en vrijheidsberoving – gaat het steeds om personen die reeds lange tijd buiten de tbs-kliniek verblijven (onder voorwaarde van opname in een algemeen psychiatrisch ziekenhuis of wonen in een regionale instelling voor beschermd wonen of een gezinsvervangend tehuis). Zij worden behandeld, maar lijken ofwel weinig of geen persoonlijke ontwikkeling meer door te maken, ofwel een persoonlijke ontwikkeling die zeer langzaam verloopt. Bij het wegvallen van het kader van de voorwaardelijke beëindiging en van de daarmee verbonden externe structuur en sturing, wordt bij deze personen het gevaar van recidive nog (net) te groot geacht. In een van de 3 zaken is voorafgaand aan de laatste verlengingszitting door een psychiater geadviseerd tot opheffing van de terbeschikkingstelling en voortzetting van de betreffende woonvorm in een BOPZ-kader (zie hierna), terwijl een andere psychiater juist het – door de rechtbank gevolgde – advies gaf de terbeschikkingstelling met voorwaardelijke beëindiging voort te zetten. Het is niet onaannemelijk dat in gevallen als de onderhavige drie, onder omstandigheden behoefte kan bestaan aan een langere duur van de voorwaardelijke beëindiging dan thans wettelijk is toegestaan.

In 1999 is van 41 ter beschikking gestelden de verpleging van overheidswege voorwaardelijk beëindigd. Eind april 2001 is in 31 van deze 41 gevallen de voorwaardelijke beëindiging inmiddels beëindigd. In 4 van deze 31 gevallen was sprake van hervatting van de dwangverpleging, in de overige 27 kwam de terbeschikkingstelling definitief ten einde. De gemiddelde duur van de 31 beëindigde voorwaardelijke beëindigingen bedroeg ruim een jaar (413 dagen). Eind april 2001 liep in 10 van de 41 gevallen de voorwaardelijke beëindiging nog door. De gemiddelde duur bedroeg in deze 10 gevallen 638 dagen (de maximumduur is 1095 dagen). Dit gemiddelde is aanzienlijk lager dan dat van de nog lopende zaken uit 1998; dat komt omdat de voorwaardelijke beëindigingen uit 1999 van recenter datum zijn en dus minder tijd hebben gehad om door te lopen. Ook voor de zaken uit 1999 geldt dat de voorwaardelijke beëindiging vrijwel steeds tot een einde komt doordat de officier van justitie op basis van de uitgebrachte adviezen besluit geen verlenging van de terbeschikkingstelling te vorderen.

Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat het onderhavige voorstel van wet, dat een vierde, vijfde en zesde jaar van voorwaardelijke beëindiging mogelijk maakt, is geschreven voor een betrekkelijk klein

aantal ter beschikking gestelden. In de meeste gevallen is het huidige maximum van drie jaren meer dan voldoende. Uit de thans lopende zaken blijkt evenwel dat bij sommige ter beschikking gestelden onder omstandigheden een langere duur van de voorwaardelijke beëindiging dan thans wettelijk mogelijk is, in de rede kan liggen. In dit verband is van belang dat niet altijd mogelijkheden voorhanden zijn om de betrokkene in het kader van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet BOPZ) verder te begeleiden, bijvoorbeeld ingeval hij niet aan de criteria van de Wet BOPZ voldoet. Dit laatste zal overigens niet anders zijn indien het voorstel van wet tot wijziging van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (voorwaardelijke machtiging) (Kamerstukken II 1999/2000, 27 289, nr. 1–2) kracht van wet krijgt en in werking treedt. Teneinde recidive te voorkomen dient de wet ook voor deze kleine groep ter beschikking gestelden passende kaders te bevatten voor begeleiding en behandeling. Het onderhavige voorstel van wet beoogt daarin te voorzien.

#### **4. De voorgestelde duur van de voorwaardelijke beëindiging**

In het onderhavige voorstel van wet is gekozen voor een maximumduur van de voorwaardelijke beëindiging van zes jaren. Deze maximumduur geldt voor een periode van voorwaardelijke beëindiging die niet door hervatting van de dwangverpleging wordt onderbroken. Indien bijvoorbeeld in het vijfde jaar een hervatting van de dwangverpleging wordt bevolen wegens het niet naleven van de voorwaarden, dan geldt bij een eventuele voorwaardelijke beëindiging van die hervatte dwangverpleging dus een nieuwe maximumtermijn van zes jaren.

De maximumduur van zes jaren is mede op grond van recidiveonderzoek gekozen. Het blijkt dat na ongeveer acht jaar na afloop van de terbeschikkingstelling een sterke afname plaatsvindt van de groei van het aantal recidivisten (Leuw, a.w., blz. 4, 58). Bij degenen die na acht jaar nog niet hebben gerecidiveerd, is de kans dus klein dat dat alsnog zal gebeuren. De periode van acht jaar wordt grotendeels bestreken door de duur van het proefverlof en de voorgestelde duur van de voorwaardelijke beëindiging tezamen. De gemiddelde duur van het proefverlof is thans ongeveer een jaar, maar de wet verzet zich niet tegen een langere duur van het proefverlof. In de praktijk is ook een tendens waarneembaar tot een iets langere duur van het proefverlof (J.A. van Vliet, *Veranderingen in de TBS*, Proces 2000, blz. 89).

Het gaat bij de genoemde periode van acht jaar om een schatting op grond van de zogenoemde survivalanalyse, gebaseerd op alle tot 1997 ter kennis van justitie gekomen recidivedelicten van ter beschikking gestelden die tussen 1974 en 1993 zijn uitgestroomd. Daarbij is niet gekeken of de betrokkenen voor deze recidivedelicten ook zijn veroordeeld. De bedoelde sterke afname houdt in dat, kijkend naar alle soorten ter kennis van justitie gekomen recidivedelicten, na acht jaar ongeveer 8% van de uitgestroomde ter beschikking gestelden voor het eerst recidiveert, terwijl 70% dat binnen de acht jaar doet (Leuw, a.w., blz. 58). Benadrukt moet worden dat het hier een schatting betreft, waarin bijvoorbeeld ook recidivegegevens van de uitstroom van 1989–1993, en wel tot 1997, zijn verwerkt. Het spreekt vanzelf dat op grond van deze laatste gegevens, op zichzelf genomen, geen uitspraken kunnen worden gedaan over de door deze groep daadwerkelijk na acht jaar gepleegde strafbare feiten. Ook verdient aandacht dat de cijfers betrekking hebben op recidive na afloop van terbeschikkingstelling waarbij nog geen voorwaardelijke beëindiging zoals die in oktober 1997 is ingevoerd, werd toegepast. Het eventuele recidiveverminderende effect van deze voorwaardelijke beëindiging heeft in deze cijfers dus nog niet kunnen doorwerken. Voor de toekomst is verder nog van belang dat tijdens de voorwaardelijke beëindiging het toezicht en de

begeleiding van de reclassering zullen worden geïntensiveerd. Alles afwegende lijkt een maximumduur van zes jaren voorwaardelijke beëindiging in het licht van het voorgaande redelijk en proportioneel te zijn.

Een maximumduur van zes jaren sluit ook goed aan bij de opvattingen in het tbs-veld, zoals die naar voren zijn gekomen in de recente, in paragraaf 2 van deze memorie van toelichting reeds genoemde WODC-evaluatie van de tbs-wetgeving van 1997. Ongeveer twee derde van de respondenten in het veld is voorstander van een verlenging van de huidige maximumduur, terwijl slechts een klein aantal (circa 7%) van het totale aantal respondenten te vinden is voor een maximumduur van langer dan zes jaren. Zie nader tabel 1.<sup>1</sup>

**Tabel 1**

Gewenste maximale duur	Tbs-veld (n=76)	CRS/CvT/advocatuur (n=20)	ZM/OM (n=34)	Recl./FPD (n=33)
< 3 jaar	4%	7%		6%
3 jaar	32%	21%	41%	27%
4 jaar	16%	17%	18%	21%
5 jaar	14%	10%	18%	12%
6 jaar	20%	10%	21%	30%
6 jaar	12%	3%	3%	3%

Het voorgaande betekent dat in het onderhavige voorstel van wet de motie-Kalsbeek/Nicolaï niet wordt gevolgd voorzover daarin om een verlenging «tot bijvoorbeeld vijftien jaar» wordt gevraagd. Tegen een vervijfvoudiging van de huidige maximumduur bestaan diverse bezwaren. Een vervijfvoudiging van de huidige maximumduur is disproportioneel in het licht van de beschikbare gegevens inzake de aantallen voorwaardelijke beëindigingen en de gemiddelde duur daarvan (zie paragraaf 3) en die inzake recidive van ter beschikking gestelden. Deze gegevens geven geen aanleiding voor de veronderstelling dat een vervijfvoudiging in enigerlei opzicht gewenst of noodzakelijk is.

Een verlenging «tot bijvoorbeeld vijftien jaar» zou ook in individuele zaken te ver doorschieten. Terbeschikkingstelling wordt in veel gevallen naast een gewone gevangenisstraf van aanzienlijke duur opgelegd; de straf wordt dan als eerste ten uitvoer gelegd. Daarna volgt de terbeschikkingstelling, waarbij de gemiddelde duur van de intramurale behandeling een stijgende lijn vertoont en inmiddels ongeveer vijf jaar bedraagt (Leuw, a.w., blz. 27–28; dit is de gemiddelde duur van de intramurale behandeling van uitgestroomde ter beschikking gestelden). Indien de behandeling succes heeft, volgt in beginsel proefverlof van gemiddeld een jaar, en pas daarna komt de mogelijkheid van voorwaardelijke beëindiging in zicht. Het gaat daarbij om een betrekkelijk lichte tbs-variant, maar deze brengt niettemin een zekere vrijheidsbeperking met zich mee. De psychische belasting daarvan moet niet worden onderschat. Gelet op het voorgaande dient de voorwaardelijke beëindiging, als sluitstuk van de strafrechtelijke reactie op een strafbaar feit, niet onredelijk lang voort te duren. Ook in verhouding tot het resterende gevaar voor de maatschappij is een vervijfvoudiging van de maximumduur niet goed te rechtvaardigen. Indien na afloop van een succesvolle intramurale behandeling en aansluitend proefverlof, zes jaren verstrijken waarin geen enkel feit is voorgevallen dat aanleiding heeft gegeven tot een hervatting van de dwangverpleging, kan dan het voortduren van de terbeschikkingstelling, formeel op grond van een wettelijk, betrekkelijk zwaar gevaarscriterium, nog wel door enig bestaand gevaar worden gerechtvaardigd? Het nog langer laten voortduren van de voorwaardelijke beëindiging komt de legitimiteit van

<sup>1</sup> Ontleend aan de WODC-evaluatie van Leuw en Mertens (zie noot 1), blz. 124.



de strafrechtelijke maatregel terbeschikkingstelling uiteindelijk niet ten goede, terwijl twijfelachtig is of bij een zo lange duur van de voorwaardelijke beëindiging nog wel een zinvolle invulling aan het reclasserings-toezicht kan worden gegeven. Ook de motivatie van de ter beschikking gestelde om de voorwaarden na te leven, zal mogelijk minder groot zijn bij het vooruitzicht dat de voorwaardelijke beëindiging in beginsel vijftien jaar kan voortduren. Tot slot verdient aandacht dat een maximumtermijn van vijftien jaar niet goed past bij de rechtsfiguur van de voorwaardelijke beëindiging, die in haar benaming al aangeeft dat het gaat om het aflopen van de maatregel.

De reclassering ondersteunt blijkens haar advies niet alleen het voorstel tot verlenging van de voorwaardelijke beëindiging van drie naar zes jaren, maar evenzeer de argumentatie om deze verlenging tot zes jaren te beperken.

## **5. Financiële en organisatorische gevolgen**

Het onderhavige voorstel van wet brengt geen veranderingen aan in het bestaande systeem van verlenging van de terbeschikkingstelling. Gelet op het zeer kleine aantal ter beschikking gestelden dat eventueel voor een vierde, vijfde of zesde jaar van voorwaardelijke beëindiging in aanmerking zou kunnen komen, zijn de kosten voor het gerechtelijk apparaat te verwaarlozen. De kosten van de begeleiding door de reclassering bedragen 11 751 euro (25 897 gulden) per ter beschikking gestelde per jaar. Deze kosten worden gedekt door de extra middelen die de reclassering de komende jaren ter beschikking worden gesteld (vgl. Kamerstukken II 1999/2000, 26 690, nr. 6, blz. 31; Kamerstukken II 2000/01, 27 400 VI, nr. 47, blz. 2).

## **ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **Artikel I**

Dit artikel is in het algemeen deel van deze memorie reeds uitvoerig toegelicht. De verruiming van de totale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege tot een maximum van zes jaren brengt geen wijziging aan in het bestaande systeem van de voorwaardelijke beëindiging, zoals dat is voorzien in de artikelen 38g, 38h, 38i en 38j van het Wetboek van Strafrecht. De totale duur van zes jaren geldt voor een niet door hervatting van de dwangverpleging onderbroken periode van voorwaardelijke beëindiging. Na hervatting geldt bij een voorwaardelijke beëindiging van de hervatte dwangverpleging opnieuw een maximumduur van zes jaren.

### **Artikel II**

De nieuwe maximumduur van de voorwaardelijke beëindiging geldt voor alle voorwaardelijke beëindigingen die aanvangen na het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet. De beoogde effecten van de nieuwe maximumduur van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege kunnen daardoor betrekkelijk snel worden gerealiseerd. De wet heeft geen gevolgen voor ter beschikking gestelden wier verpleging van overheidswege op het tijdstip waarop deze wet in werking treedt, reeds voorwaardelijk is beëindigd. De rechtszekerheid stelt hier grenzen. Indien bij ter beschikking gestelden wier verpleging op het moment dat deze wet in werking treedt voorwaardelijk is beëindigd, de verpleging wordt hervat, dan geldt voor een eventuele voorwaardelijke

beëindiging van de hervatte verpleging na moment het van inwerkingtre-  
ding van deze wet wel de nieuwe maximumduur van zes jaren.

De Minister van Justitie,  
A. H. Korthals