

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Sanctietoepassing en
Jeugd

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Ons kenmerk
2459784

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Datum 15 januari 2019
Onderwerp Beantwoording VKC vragen met betrekking tot de verkenning van
aanvullende maatregelen inzake weigerende observandi

Op 27 november 2018 heeft de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van uw Kamer verzocht om een schriftelijke reactie op aanvullende vragen gesteld naar aanleiding van mijn brief van 8 oktober 2018 inzake de verkenning van aanvullende maatregelen voor de problematiek van de weigerende observandi. Hierbij kom ik aan dit verzoek tegemoet.

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen die de leden van de VVD-fractie, de leden van de PVV-fractie, en de leden van de 50PLUS-fractie, mede namens de leden van de SP-fractie, hebben gesteld. Ik ben verheugd te lezen dat meerdere fracties hebben aangegeven dat zij met belangstelling kennis hebben genomen van de brief van 8 oktober 2018 en dat de leden van de VVD-fractie de wijze waarop ik invulling heb gegeven aan mijn toezegging een brede verkenning uit te voeren, waarderen. Ik ga graag in op de vragen van de vaste commissie. Daarbij zal ik overeenkomstige vragen in onderlinge samenhang bezien en indien nodig gezamenlijk behandelen.

Beantwoording van de vragen van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of het onderscheid tussen straf en maatregel niet te veel verloren is gegaan door de praktijk dat de rechter een langere gevangenisstraf oplegt indien hij geen tbs-maatregel kan opleggen. Ik meen niet dat dit het geval is. Ook indien de rechter een langere gevangenisstraf oplegt, blijft hij binnen het voor het desbetreffende delict wettelijk bepaalde strafmaximum. Daarnaast wijs ik in dit verband op het specifieke karakter van de tbs-maatregel. De tbs-maatregel is niet alleen een behandelmaatregel, maar ook een beveiligingsmaatregel. Een lange gevangenisstraf kan overigens niet alleen worden opgelegd in plaats van een tbs-maatregel, maar kan ook daarmee samengaan, in het zogeheten combinatievonnis. Ten aanzien van de vraag welk doel die langere gevangenisstraf wordt geacht te dienen, merk ik op dat wanneer het opleggen van de tbs-maatregel niet mogelijk is als gevolg van een weigering om mee te werken waarbij ook anderszins onvoldoende informatie beschikbaar is voor de oplegging van de tbs-maatregel, het dan in de lijn der verwachting ligt dat gebruik wordt gemaakt van een ander instrument om de maatschappij (langdurig) tegen de betrokkene te beschermen: de gevangenisstraf. Het doel van die langere gevangenisstraf is dan gelegen in de bescherming van de samenleving en strekt er niet toe om de verdachte tot medewerking te dwingen of hem te bestraffen voor zijn weigering om mee te werken.

Met betrekking tot de vraag van de leden van de VVD-fractie of in rechterlijke vonnissen voldoende wordt gepoogd duidelijkheid te bieden door expliciet aan te geven welke van de motieven aan het uiteindelijk opgelegde sanctiepakket ten grondslag liggen, merk ik het volgende op. Ik ben het met deze leden eens dat een expliciete motivering van de keuze voor een straf en/of maatregel en de hoogte van de straf belangrijk is. Dat vloeit ook voort uit de wet en de jurisprudentie van de Hoge Raad en het is mijn indruk dat rechters daaraan voldoen. Zoals ik eerder aan de Tweede Kamer heb gemeld, is binnen de rechtspraak aandacht voor de begrijpelijkheid van de motivering van vonnissen en het daarin zoveel mogelijk tot uitdrukking brengen van de omstandigheden die bij de strafoplegging hebben meegewogen en welk effect dat heeft op de uiteindelijk op te leggen straf.¹ Het opleidingsinstituut van de rechtspraak, de Stichting Studiecentrum Rechtspleging (SSR), heeft daartoe een leergang strafmotivering ontwikkeld voor rechters en juridisch medewerkers. Uiteraard juich ik deze inspanningen toe. Inzicht in de factoren die bij het nemen van de rechterlijke beslissing een rol hebben gespeeld en het gewicht dat daaraan is toegekend, kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het gevoel van rechtvaardigheid en de acceptatie van het vonnis.

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Sanctietoepassing en
Jeugd

Datum
15 januari 2019

Ons kenmerk
2459784

De leden van de VVD-fractie hebben daarnaast gevraagd om een reactie op de uitspraken in NRC van de heer Otte, lid van het College van procureurs-generaal, over de oplegging van de tbs-maatregel en vragen in hoeverre het handelen van het openbaar ministerie en de lagere rechter in zake weigerende observandi wordt gestuurd door de jurisprudentie van de Hoge Raad. De heer Otte wijst in het artikel op het verschil tussen straf en behandeling. De heer Otte is positief over de tbs-maatregel voor de zware gevallen. De heer Otte vindt dat het strafrecht er is als reactie/verging op 'kwaad' maar dat het ook wordt gezien als betekenisvol instrument, een soort maatschappelijk werk. Ik volg de uitspraken van de heer Otte in die zin dat de tbs-maatregel het beste antwoord is op mensen die ten tijde van het plegen van een ernstig strafbaar feit een psychische stoornis hebben en een gevaar voor de samenleving vormen. De tbs-maatregel beschermt de samenleving door de tbs-gestelde zo lang als nodig te behandelen. Bovendien hebben veel tbs-gestelden bij de aanvang van de tbs-maatregel al een stevige gevangenisstraf erop zitten. Met deze gevangenisstraf wordt het 'kwaad' vergolden. Naast vergelding wil ik met het strafrecht ook de kans op recidive verkleinen. Door de recidive terug te dringen, wordt de maatschappij beschermd tegen toekomstig onrecht en krijgen daders de kans in het vervolg van hun leven een positieve bijdrage te leveren aan de samenleving. Effectieve gevangenisstraffen dienen dus een dubbel doel: zowel vergelding als het verminderen van recidive. Beide maken Nederland veiliger. Jurisprudentie is een belangrijk onderdeel van het kader waarbinnen een rechter tot zijn of haar beslissing komt. De Hoge Raad bekleedt in het rechtsbestel een bijzondere positie. Als cassatierechter is de Hoge Raad in het bijzonder belast met de rechtsvorming en rechtsontwikkeling en met de handhaving van de rechtseenheid. Uitspraken van de Hoge Raad zijn dan ook richtinggevend. Ik heb geen reden aan te nemen dat het openbaar ministerie en de rechtspraak zich in de praktijk niet richten naar de jurisprudentie van de Hoge Raad. Wel volgt uit de bevindingen van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) en de Erasmus Universiteit Rotterdam dat winst te behalen valt met het vergroten van de kennis en expertise en het weghalen van eventuele

¹ *Kamerstukken II 2017/18, 29 911, nr. 208.*

onduidelijkheid over de interpretatie van artikel 37a van het Wetboek van Strafrecht.² Om die reden heb ik aangekondigd met een wetsvoorstel te komen om dit artikel te verduidelijken in lijn met de jurisprudentie van de Hoge Raad. In reactie op de vraag van de leden van de VVD-fractie op welke termijn zij dit wetsvoorstel tegemoet kunnen zien, geef ik aan dat dit wetsvoorstel begin 2019 in consultatie zal worden gegeven. Het streven is vervolgens het wetsvoorstel in de eerste helft van dit jaar bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te kunnen dienen.

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Sanctietoepassing en
Jeugd

Datum
15 januari 2019

Ons kenmerk
2459784

De leden van de VVD-fractie hebben tot slot gevraagd of, als oplossing voor de beperkte ervaring die individuele rechters en officieren van justitie opdoen met weigerende observandi, de behandeling van grote zeden- en geweldszaken zou moeten worden geconcentreerd bij een beperkt aantal rechtbanken. Ik hecht eraan hierbij te benadrukken dat van de weigerende observandi die tussen 2012 en 2016 in het PBC werden geobserveerd, 24 procent door de rechter alsnog een tbs-maatregel kreeg opgelegd. Zeden- en geweldszaken komen veel voor bij de gerechten en vergen niet een zodanige specialistische kennis dat een concentratie van deze zaken gerechtvaardigd is. Een aanvullende factor is dat in eerste aanleg niet bij alle zaken op voorhand te voorzien is of oplegging van de tbs-maatregel in beeld kan komen. Daarentegen bieden de bevindingen van het WODC en de Erasmus Universiteit Rotterdam aanknopingspunten voor een gerichte aanpak, die in verhouding staat tot de omvang van de problematiek. Ik ga ervan uit dat de inspanningen van het openbaar ministerie en de rechtspraak om de kennis over de oplegging van de tbs-maatregel te vergroten in combinatie met de door mij aangekondigde wetsverduidelijking tot voldoende resultaten leiden.

Beantwoording van de vragen van de PVV-fractie

De leden van de PVV-fractie hebben gevraagd in hoeverre de actuariële methode, die in Angelsaksische landen wordt gehanteerd, is verkend en hoe de resultaten van deze methode zich verhouden tot de recidive bij de in Nederland gehanteerde methoden. De actuariële methode is een methode waarbij een risicotaxatie-instrument in zijn geheel wordt gescoord waarna er rechtstreeks een risiconiveau uit volgt, zonder dat daar – anders dan in de huidige praktijk – ruimte is voor een professioneel oordeel. Tijdens de plenaire wetsbehandeling van de Wet forensische zorg in uw Kamer op 15 en 16 januari 2018 heb ik toegezegd het rapport "Gewogen risico" van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (NRM) te betrekken bij mijn verkenning van maatregelen rondom de weigeraarsproblematiek. In dit rapport stelt de NRM dat de actuariële methode van risicotaxatie, die in een aantal Anglo-Amerikaanse landen wordt toegepast, de best beschikbare methode voor risicotaxatie is.³ De NRM stelt dat de stoornis een centrale rol speelt in het opleggen van de tbs-maatregel, terwijl het wenselijker zou zijn het risico op recidive meer centraal te stellen.

Het gevaar voor de samenleving en de kans op recidive kan en zou meer de bepalende factor moeten zijn bij oplegging van tbs. Dit heeft als voordeel dat dit ten tijde van de berechting te bepalen is en dat het ook bij weigerende observandi is vast te stellen. Het aldus bepaalde risico op recidive geeft de officier van justitie en de rechter een concreet handvat om aan het criterium gevaar voor de samenleving te toetsen. Ik zet dan ook gericht in op het verduidelijken van de wet op dit punt. Ik deel de stelling van de NRM in die zin dat het belang van de

² Kamerstukken II 2018/19, 29 452, nr. 229

³ Kamerstukken 2017/18, 29 270, nr. 121.

veiligheid en het risico op recidive een centrale rol moeten spelen bij tbs-oplegging. Zoals ik heb aangegeven in mijn beleidsreactie bij het rapport zal het risicotaxatie-instrument zoveel mogelijk worden gehanteerd, maar blijf ik tegelijkertijd ruimte bieden voor het professioneel oordeel over het risico op recidive.⁴

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Sanctietoepassing en
Jeugd

Datum
15 januari 2019

Ons kenmerk
2459784

Beantwoording van de vragen van de 50PLUS-fractie en de SP-fractie

De leden van de 50PLUS-fractie hebben, mede namens de leden van de SP-fractie, gevraagd op welke periode de in de brief van 8 oktober 2018 genoemde recidivecijfers voor de tbs-maatregel zien. De aangehaalde recidivecijfers zien specifiek op de periode van 1984 tot 2008.⁵ Deze zijn ontleend aan een factsheet van het WODC uit 2011 die recidivecijfers bevat over de periode van 1974 tot 2008. Ik verwacht deze maand de nieuwe WODC-Recidivemonitor, waarin meer actuele cijfers over de recidive van ex-tbs-gestelden zullen zijn opgenomen.

De leden van de 50PLUS-fractie hebben daarnaast, mede namens de leden van de SP-fractie, gevraagd hoe de stijging van het aandeel volledig weigerende verdachten in het Pieter Baan Centrum over de periode 2002-2017 kan worden verklaard. In het onderzoek van het WODC naar de prevalentie van weigerende observandi is niet bezien wat de reden van deze stijging is. Aan de stijging ligt mogelijk meer dan één oorzaak ten gronde. Wel blijkt uit de WODC-evaluatie van het eerste halfjaar van de speciale weigerafdeling van het Pieter Baan Centrum dat negentien van de eenentwintig daar geplaatste observandi weigerden mee te werken op advies van hun advocaat.⁶ Op de vraag van de leden of de weigering tot medewerking kan worden ingegeven door advies van de advocaat, luidt het antwoord dan ook bevestigend. Advocaten vervullen een sleutelrol. In het manifest van de Vereniging van Tbs-Advocaten is aangegeven dat advocaten hun cliënten positiever kunnen adviseren als verbeteringen worden doorgevoerd in het tbs-stelsel, waardoor verdachten minder negatief tegenover de tbs-maatregel staan.⁷ Zoals ik heb aangekondigd in mijn brief van 8 oktober 2018 actualiseer ik mede om die reden het Beleidskader LFPZ en neem ik een aantal beperkingen in de uitstroom uit de langdurige forensische psychiatrische zorg weg. Met deze inspanningen kom ik tegemoet aan de wensen van de advocatuur en verwacht ik dat zij hun cliënten positiever kunnen adviseren over de tbs-maatregel, zo antwoord ik de leden op hun vraag met eenzelfde strekking. Ik volg de leden niet in de duiding dat de tbs-maatregel met deze maatregelen wordt afgezwakt. Vanzelfsprekend onderschrijf ik het belang van een goed functionerende tbs-maatregel die perspectief biedt voor de tbs-gestelde en bijdraagt aan effectieve behandeling waar de samenleving baat bij heeft.

Op de vraag van de leden of behandeling in gedwongen kader het beoogde effect heeft, antwoord ik bevestigend. De recidivecijfers van ex-tbs-gestelden, zoals ik die beschreef in mijn brief van 8 oktober 2018, spreken voor zich. De leden hebben daarnaast gevraagd of de onrust in de samenleving niet juist zal toenemen gelet op de recente ontwikkelingen tijdens begeleide en onbegeleide proefverloven. In reactie hierop wil ik benadrukken dat het Nederlandse tbs-stelsel uniek is. De tbs-maatregel is het beste antwoord op mensen die ten tijde van het plegen van een ernstig strafbaar feit een psychische stoornis hebben en

⁴ Kamerstukken 2017/18, 29 270, nr. 123.

⁵ WODC Factsheet 2011-6, Recidive TBS 1974-2008, p. 5.

⁶ Kamerstukken II 2017/18, 29 452, nr. 223.

⁷ Manifest Vereniging van TBS-advocaten 'Betere TBS zorgt voor minder TBS-weigeraars'.

een gevaar voor de samenleving vormen. De tbs-maatregel beschermt de samenleving door de tbs-gestelde zo lang als nodig te behandelen. De behandeling is erop gericht recidive te voorkomen en de tbs-gestelde op een veilige en verantwoorde wijze terug te laten keren in de samenleving. Verlof is een belangrijk onderdeel van die behandeling.

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Sanctietoepassing en
Jeugd

Datum
15 januari 2019

Ons kenmerk
2459784

De leden van de 50PLUS-fractie hebben ook gevraagd, mede namens de leden van de SP-fractie, of een kortere behandelduur van de tbs-maatregel betekent dat de veiligheid van de samenleving wordt aangetast. Dit is niet het geval. De behandelduur was echter zodanig toegenomen dat dit niet meer in het belang was van de kwaliteit van de zorg of de veiligheid van de samenleving. Als gevolg van de implementatie van de aanbevelingen van de Taskforce terugdringen behandelduur is de behandelduur teruggebracht naar ongeveer acht jaar gemiddeld. Er blijft voldoende ruimte bestaan voor instellingen om tbs-gestelden langer dan die acht jaar te behandelen indien dat noodzakelijk is. Een tbs-gestelde met dwangverpleging keert pas terug in de maatschappij als de kans op terugval afdoende is afgenomen.

De vraag of door voorlichting aan rechters en officieren van justitie kan worden verduidelijkt welke ruimte de wet biedt voor de oplegging van de tbs-maatregel, antwoord ik bevestigend. Dit wordt gesteund door de bevindingen van het WODC en de Erasmus Universiteit Rotterdam. Uiteraard vervullen de rechtspraak en het openbaar ministerie een eigenstandige rol hierin. Uit mijn gesprekken met de Raad voor de rechtspraak en het openbaar ministerie begrijp ik dat zij dit voortvarend hebben opgepakt. Zoals ik in de brief van 8 oktober 2018 aangaf heeft de rechtspraak een aantal handreikingen voor rechters en juridisch medewerkers over de tbs-maatregel uitgegeven, waaronder een handreiking specifiek over weigerende observandi. De e-learningmodule over de tbs-maatregel die wordt ontwikkeld door het opleidingsinstituut van de rechtspraak en het openbaar ministerie, het Studiecentrum Rechtspleging, komt naar verwachting in het voorjaar beschikbaar voor alle rechters en juridisch medewerkers. Binnen het openbaar ministerie is door het expertisecentrum bijzondere penitentiaire zaken op de landelijke vergadering van de tbs-officieren gericht aandacht besteed aan weigerende observandi. Ook is een workshop over weigerende observandi georganiseerd en is informatiemateriaal aan alle tbs-officieren verzonden, zodat dit gebruikt kan worden voor kennisdeling op de parketten. Via de nieuwsbrief Signalering Strafrecht zijn de laatste ontwikkelingen rond de tbs-maatregel verspreid waarbij expliciet aandacht is besteed aan de onderzoeken van het WODC en de Erasmus Universiteit Rotterdam en de mogelijkheden om bij weigerende observandi (toch) tbs te vorderen. Ik blijf over de voortgang van dit geheel uiteraard in gesprek met de Raad voor de rechtspraak en het openbaar ministerie. Zoals ik op 28 november 2018 heb toegezegd in het Algemeen Overleg gevangeniswezen en forensische zorg in de Tweede Kamer, zal ik voor het zomerreces een terugkoppeling geven van deze gesprekken.

De leden van de 50PLUS-fractie hebben voorts gevraagd, mede namens de leden van de SP-fractie, hoe voldoende handvatten worden aangereikt voor de oplegging van een tbs-maatregel bij een weigerende observandus die voor het eerst in aanraking komt met justitie en waar geen sprake is van de opbouw van een sluitend strafdossier. In reactie hierop merk ik op dat er verschillende methoden van informatievergaring zijn ten behoeve van het opstellen van een zo volledig mogelijke pro Justitia-rapportage. In aanvulling op het gedragsdeskundig onderzoek kan bijvoorbeeld forensisch milieuonderzoek worden uitgevoerd,

waarbij de levensloop en familiegeschiedenis van de verdachte worden onderzocht, onder andere aan de hand van interviews met mensen uit het milieu van de verdachte. Dit kan juist uitkomst bieden in die gevallen waarin geen sprake is van een uitgebreid strafdossier. Daarnaast spant het Pieter Baan Centrum (PBC) zich in om ondanks de weigering toch meer informatie over de verdachte te verkrijgen op basis van observatie. In 2017 is in het PBC een pilot gestart met een speciale weigerafdeling, waar een intensiever observatieklimaat wordt gecreëerd om een beter beeld te krijgen van een verdachte die weigert mee te werken. Ik verwacht de definitieve resultaten van de WODC-evaluatie van de weigerafdeling op korte termijn. Tot slot wordt het onder de regeling weigerende observandi in de Wet forensische zorg mogelijk om – onder strikte voorwaarden en als ultimatum remedium – bestaande gegevens van artsen en andere behandelaren te verkrijgen over weigerende observandi zonder hun toestemming. De regeling weigerende observandi zal naar verwachting medio 2019 in werking treden.

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Sanctietoepassing en
Jeugd

Datum
15 januari 2019

Ons kenmerk
2459784

Tot slot hebben de leden van de 50PLUS-fractie gevraagd, mede namens de leden van de SP-fractie, of de zelfstandige toezichtmaatregel van de Wet langdurig toezicht als standaardsanctie kan worden opgelegd bij weigerende observandi in geval van zeden- en zware geweldsmisdrijven. In reactie daarop geef ik het volgende aan. Het is aan het openbaar ministerie en vervolgens aan de rechter om, aan de hand van alle feiten en omstandigheden van de voorliggende zaak, te beoordelen welke sanctie het meest passend is en of er voldoende aanleiding is om de zelfstandige toezichtmaatregel te vorderen, respectievelijk op te leggen. Zoals ik in mijn brief van 8 oktober 2018 aangaf, ga ik ervan uit dat het openbaar ministerie en de rechter het gegeven dat een verdachte weigert mee te werken aan het pro Justitia-onderzoek bij die beoordeling zullen betrekken. Het wettelijk voorschrijven van standaardoplegging van die maatregel zou zich niet of moeilijk verdragen met het uitgangspunt van een geïndividualiseerde straftoemeting en de gewenste integrale afweging tussen straf en zorg. Zoals in mijn brief van 8 oktober 2018 uiteengezet, kan iemand ook tijdens detentie worden behandeld als er sprake is van een stoornis. Zo nodig kan deze behandeling ook na detentie worden voortgezet. Dat kan op vrijwillige basis of worden afgedwongen op grond van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen of – na 1 januari 2020 – op grond van de Wet verplichte ggz.

De Minister voor Rechtsbescherming,

Sander Dekker