



**Nederlandse Vereniging  
voor Rechtspraak**

De minister van Justitie  
Mr. E.M.H. Hirsch Ballin  
Postbus 20301  
2500 GH Den Haag

Datum: 17 februari 2010  
Ons kenmerk: B2.1.9./1764/RO  
Uw kenmerk: 5633273/09/6  
Onderwerp: Conceptwijziging Penitentiaire maatregel en Reglement verpleging ter beschikking gestelden

Geachte heer Hirsch Ballin,

Bij brief van 18 december 2009 heeft u aan de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (hierna te noemen: de NVvR) advies gevraagd over de conceptwijziging van de Penitentiaire maatregel en het Reglement verpleging ter beschikking gestelden.

De Wetenschappelijke Commissie van de NVvR heeft het wetsontwerp bestudeerd en erover een aantal leden van de NVvR geconsulteerd, waarna een préadvies is opgesteld. Het door de Wetenschappelijke Commissie besproken en vastgestelde advies treft u aan in de bijlage bij deze brief.

Namens het bestuur van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak,  
de Wetenschappelijke Commissie,

F.F. Langemeijer,  
Voorzitter



# Advies

inzake

## conceptwijziging Penitentiaire maatregel en Reglement verpleging ter beschikking gestelden

---

### 1. Inleiding

Bij brief van 18 december 2009, kenmerk 5633273/09/6, heeft de minister van Justitie aan de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (hierna: NVvR) advies gevraagd over de conceptwijziging<sup>1</sup> van de Penitentiaire maatregel en het Reglement verpleging ter beschikking gestelden.

Dit advies is voorbereid door een werkgroep van leden van de NVvR en vastgesteld door de Wetenschappelijke Commissie van de NVvR.

### 2. Korte inhoud van het wetsvoorstel

Het besluit tot wijziging van de Penitentiaire maatregel en het Reglement verpleging ter beschikking gestelden beoogt in het bijzonder de afschaffing van de zogenoemde Fokkensregeling, de regeling waarbij veroordeelden die naast een onvoorwaardelijke gevangenisstraf tevens de maatregel van terbeschikkingstelling (hierna: tbs) met bevel tot verpleging van overheidswege (dwangverpleging) opgelegd hebben gekregen (een zogeheten combinatievonnis), in beginsel na het ten uitvoer leggen van eenderde van de gevangenisstraf reeds worden geplaatst in een tbs-kliniek. Daarnaast bevat het besluit een aantal andere wijzigingen, waarover, zo nodig, hieronder een korte opmerking zal worden gemaakt.

### 3. Commentaar

De voorgestelde wijziging en de toelichting daarop geven de NVvR aanleiding tot het maken van de hierna volgende opmerkingen. Daarbij zal eerst worden ingegaan op de voorgestelde afschaffing van de Fokkensregeling (paragraaf 3.1). Vervolgens zal een opmerking worden gemaakt over het ontbreken van overgangsrecht op dit punt (paragraaf 3.2). Daarna komen de andere voorgestelde wijzigingen aan bod (paragraaf 3.3). Tot slot worden nog enkele opmerkingen gemaakt met betrekking tot de nota van toelichting (paragraaf 3.4).

#### 3.1 Afschaffing van de Fokkensregeling

De belangrijkste wijziging die in het besluit wordt voorgesteld is het afschaffen van de Fokkensregeling, die stamt uit 1997.<sup>2</sup> In de nota van toelichting zijn op pagina 2 en volgende de

<sup>1</sup> Daar waar verderop in het advies wordt gesproken over besluit en nota van toelichting wordt bedoeld concept besluit en concept nota van toelichting. Omwille van de leesbaarheid is er voor gekozen om niet telkens het woord "concept" toe te voegen.

<sup>2</sup> Zie in het bijzonder over de totstandkomingsgeschiedenis van deze regeling:

- Kamerstukken II, 1994-1995, 24 256, nr. 3 (memorie van toelichting),
- Kamerstukken II, 1995-1996, 24 256, nr. 6 (nota naar aanleiding van het verslag) en
- Kamerstukken I, 1996-1997, 24 256, nr. 34a (memorie van antwoord).



argumenten weergegeven op grond waarvan men deze wijziging voorstelt, als gevolg waarvan veroordeelden tot een combinatievonnissen, behoudens uitzonderingen, na het ten uitvoer leggen van tweederde van de gevangenisstraf in een tbs-kliniek worden geplaatst. Deze wijziging sluit aan bij de regel dat gedetineerden na het uitzitten van tweederde van de gevangenisstraf in beginsel in aanmerking komen voor (thans) voorwaardelijke dan wel (voorheen) vervroegde invrijheidstelling. De belangrijkste argumenten die in de nota van toelichting zijn opgenomen voor de afschaffing van de Fokkensregeling zijn – zakelijk weergegeven – de onmogelijkheid van resocialisatieverlof, de mogelijkheid tot psychische zorg in detentie en het vergeldingsdoel van de (naast de tbs-maatregel) opgelegde gevangenisstraf. De NVvR zal hierna ingaan op deze argumenten.

Het eerste argument betreft de onmogelijkheid van resocialisatieverlof. In de nota van toelichting staat daarover op pagina 2, derde alinea, en pagina 3, tweede alinea:

“Indien een overplaatsing op basis van de Fokkensregeling heeft plaatsgevonden, bestaat er voor wat betreft de behandeling een belangrijk verschil met de tbs-gestelde zonder combinatievonnissen: tot aan de datum van de vervroegde of de voorwaardelijke invrijheidsstelling van de opgelegde vrijheidsstraf, kan aan de tbs-gestelde met een combinatievonnissen geen resocialisatieverlof worden verleend. Dit beperkt de behandeling die in het kader van de tbs wordt geboden. Een essentieel onderdeel van die behandeling wordt immers gevormd door het progressief toekennen van meer bewegingsvrijheid. Het resocialisatieverlof is daarbij een belangrijk instrument. Bij een combinatie van tbs met een lange gevangenisstraf, betekent dit dat gedurende lange tijd tot aan de datum van de vervroegde of de voorwaardelijke invrijheidsstelling, de behandeling van de tbs-gestelde met een combinatievonnissen niet gericht kan zijn op resocialisatie. Dit levert in de praktijk problemen op, die reeds bij de totstandkoming van de Fokkensregeling werden voorzien (Kamerstukken II, 1995/96, 24 256, nr. 5).”

“Verder moet worden gewezen op de combinatievonnissen met een lange gevangenisstraf. Deze leveren problemen op in de uitvoeringspraktijk bij de FPC [Forensisch Psychiatrisch Centrum]. Dit vanwege het gegeven dat aan een belangrijk onderdeel van het behandelconcept in de klinieken (te weten: resocialisatie door middel van het verlofinstrument) in het geval van een tbs-gestelde met een combinatievonnissen, tot aan het moment van de vervroegde of de voorwaardelijke invrijheidsstelling geen uitvoering kan worden gegeven. Deze problematiek werd zoals hiervoor aangegeven reeds bij de totstandkoming van de regeling voorzien.”

Bovenvermelde problematiek werd bij de invoering van de Fokkensregeling reeds voorzien, doch er is toen niet voor gekozen om vanwege die problematiek de Fokkensregeling niet in te voeren. De NVvR vraagt zich af waarom daar nu verandering in is gekomen. Wegen de voordelen van de Fokkensregeling (zie hierna) niet op tegen dit nadeel? Daarnaast vraagt de NVvR zich af wat de concrete problemen zijn in de uitvoeringspraktijk waarover in de nota van toelichting wordt gesproken. In zijn algemeenheid speelt het verlof toch pas nadat de tbs-behandeling reeds enige tijd gaande is? De NVvR zou hieromtrent in de nota van toelichting graag een nadere onderbouwing zien opgenomen.

Over het tweede argument, de mogelijkheid tot psychische zorg in detentie, is in de nota van toelichting op pagina 2 het volgende vermeld:

“Een belangrijke ontwikkeling is dat thans de mogelijkheid bestaat tot het bieden van psychische zorg in detentie. Deze mogelijkheid bestond nog niet in de periode waarin de Fokkensregeling werd geïntroduceerd. Met de oprichting van de vijf penitentiair psychiatrische centra (PPC) bestaat de mogelijkheid om in een detentiesituatie te behandelen. De zorg in detentie wordt volgens het equivalentiebeginsel geboden, met als

uitgangspunt de detentiesituatie. Deze zorg is in beginsel niet gericht op resocialisatie, op de wijze zoals dat, bij de zorg in het kader van de tbs is vormgegeven (door middel van het progressief toekennen van bewegingsvrijheid, met verlof). Door psychische zorg in detentie te bieden wordt het mogelijk te starten met een behandeling. Hiermee kan worden tegemoet gekomen aan de ratio van de Fokkensregeling.”

Deze psychische zorg in detentie lijkt facultatief te zijn (“mogelijkheid”) en is daarmee onzeker. De NVvR vraagt zich ook af of en hoe deze psychische zorg – die in de praktijk voornamelijk gericht zal zijn op het niet ernstiger laten worden van de psychische klachten – te vergelijken is met de daadwerkelijke *behandeling* van de psychische klachten in een tbs-kliniek. Verder vraagt de NVvR zich af of deze psychische zorg aan een maximale termijn is gebonden, nu verderop in de nota van toelichting wordt gesproken over het feit dat men (slechts) voor een jaar kan worden geplaatst in een PPC. Hoe zit het dan met de psychische zorg voorafgaande aan respectievelijk na afloop van dit jaar, tot het moment waarop men krachtens de voorgestelde nieuwe regeling in een tbs-kliniek wordt geplaatst? Een nadere toelichting op deze punten is gewenst.

Hiernaast wordt in de nota van toelichting nog opgemerkt, op pagina 3 bovenaan, dat instandhouding van de Fokkensregeling in strijd zou komen met (één van de doelstellingen van) de Wet forensische zorg. Het is de NVvR niet duidelijk wat met deze opmerking wordt bedoeld. Graag zou de NVvR zien dat dit meer wordt toegelicht in de nota van toelichting.

Met betrekking tot het derde argument, het vergeldingsdoel van de opgelegde gevangenisstraf, is in de nota van toelichting op pagina 3, derde alinea, opgenomen:

“Tot slot hebben bij de heroverweging van de Fokkensregeling redenen meegewogen die samenhangen met het vergeldingsdoel van de (vrijheids)straf in samenhang met de tenuitvoerlegging daarvan. Op basis van de Fokkensregeling moeten tbs-gestelden worden opgenomen die anders nog jaren gedetineerd zouden zijn. Er is sprake van een onevenredig voordeel tussen kortgestraften en langgestraften met toepassing van de Fokkensregeling, aangezien een langgestrafte een groter voordeel heeft door de toepassing van de Fokkensregeling dan een kortgestrafte. Hierdoor wordt aan het vergeldingsdoel van de gevangenisstraf onvoldoende recht gedaan. De rechter laat immers door het opleggen van een lange gevangenisstraf in combinatie met tbs de geschoktheid van de samenleving meewegen. Daarbij speelt een rol dat door de langere gevangenisstraffen in combinatie met een tbs door de toepassing van de Fokkensregeling, een groter wordende kloof ontstaat tussen de maatschappelijke opvatting over het vergeldingsdoel en de feitelijke executie van een gevangenisstraf. Dit wordt het meest gevoeld door de slachtoffers en nabestaanden.”

Vergelding is slechts één van de (hoofd-)doelen van de gevangenisstraf, die naast de maatregel van terbeschikkingstelling met bevel tot verpleging van overheidswege wordt opgelegd. Ook andere doelen spelen daarbij een rol. Door de verharding van het strafklimaat, waartoe ook onderhavig besluit zal leiden, lijken de andere doelen onder te sneeuwen.

Voorts is het zo dat bij het bepalen van de duur van de - naast de tbs - op te leggen gevangenisstraf, de rechter in de praktijk rekening pleegt te houden met het bestaan van de Fokkensregeling. In de nota van toelichting wordt hieraan kennelijk voorbij gegaan. Afschaffing van de Fokkensregeling zou tot lagere gecombineerde gevangenisstraffen kunnen leiden, indien de rechter bij zijn straftoemeting laat meewegen dat de noodzakelijk geachte behandeling snel een aanvang zal dienen te nemen.

Verder kan over hetgeen in de nota van toelichting is opgenomen over de kloof tussen de maatschappelijke opvatting over het vergeldingsdoel en de feitelijke executie van een gevangenisstraf, het volgende worden opgemerkt. Toepassing van de Fokkensregeling betekent dat iemand sneller naar een tbs-kliniek kan worden overgeplaatst, zodat eerder met de noodzakelijke behandeling kan worden begonnen. Het eerder starten met een behandeling biedt een beter perspectief op een succesvolle behandeling, wat de veiligheid van de samenleving ten goede komt.

Tegenover deze argumenten staat het belang van de Fokkensregeling, zoals als volgt verwoord onderaan pagina 1 en bovenaan pagina 2 van de nota van toelichting:

“Krachtens de zogenoemde Fokkensregeling komt een tbs-gestelde die is veroordeeld tot een gevangenisstraf en tbs met dwangverpleging in beginsel voor plaatsing in een Forensisch Psychiatrisch Centrum (FPC) in aanmerking als eenderde van de gevangenisstraf is uitgezeten. De Fokkensregeling dateert uit 1997 en is neergelegd in artikel 42 en 43 van de Penitentiaire maatregel. Hij beoogt een zo spoedig mogelijke aanvang van de tbs-behandeling in geval van veroordeling tot een lange gevangenisstraf en tbs. De ratio achter deze regeling is dat bij de oplegging van de maatregel van ter beschikkingstelling met verpleging van overheidswege (tbs) de noodzaak tot behandeling vaststaat en er derhalve niet te lang dient te worden gewacht met de aanvang van de behandeling.”

Gezien dit belang, de inhoud van de wetsgeschiedenis leidende tot de Fokkensregeling (zie de kamerstukken in noot 2) en de hiervoor gemaakte opmerkingen bij de argumenten voor de voorgestelde afschaffing van die regeling, heeft de voorgestelde afschaffing, met de daaraan ten grondslag liggende – summiere – motivering in de nota van toelichting, niet de voorkeur van de NVvR.

### 3.2 Het ontbreken van overgangsrecht

De nota van toelichting is op pagina 3 nogal stellig over het mogen ontbreken van overgangsrecht inzake het afschaffen van de Fokkensregeling, nu het daarbij niet gaat om de strafoplegging, maar de tenuitvoerlegging daarvan.

Naar de mening van de NVvR dient hier een kritische kanttekening bij te worden geplaatst. Weliswaar is juist dat afschaffing van de Fokkensregeling ziet op de tenuitvoerlegging, maar dat betekent niet dat met name artikel 7 EVRM niet een rol zou spelen. De NVvR merkt in dit verband op dat materieel gezien het afschaffen van de Fokkensregeling een verslechtering van de positie van de veroordeelde oplevert. Iets dergelijks ("effectively harsher") was ook aan de orde in de zaak *Kafkaris v. Cyprus*.<sup>3</sup> Het EHRM oordeelde in die zaak dat Cyprus artikel 7 EVRM niet had geschonden vanwege "retrospective imposition of a heavier penalty", maar dat Cyprus deze bepaling wel had geschonden wegens "a question of quality of law."<sup>4</sup> De NVvR is van mening dat het voorgaande noopt zowel tot nadere motivering van het afschaffen van de Fokkensregeling als tot nadere motivering van het ontbreken van overgangsrecht, en daarmee van het niet eerbiedigen van "verkreten rechten", zoals bedoeld in de zaak tegen Cyprus.

### 3.3 Andere wijzigingen

De NVvR heeft kennis genomen van de voorgestelde wijziging van artikel 41, tweede lid, van de Penitentiaire maatregel, inzake de (totstandkoming van de) beslissing tot terugplaatsing van een veroordeelde tot gevangenisstraf vanuit een tbs-kliniek naar een penitentiaire inrichting.

Gelet op de tekst van artikel 13, derde lid, Sr is duidelijk dat zowel de beslissing tot plaatsing van - kort gezegd - een gedragsgestoorde veroordeelde tot gevangenisstraf in een tbs-kliniek als de beslissing tot beëindiging daarvan (en daarmee tot terugplaatsing), beslissingen zijn die aan de minister van Justitie zijn opgedragen. De voorgestelde wijziging verduidelijkt dit. Overigens merkt de NVvR op dat zij in de nota van toelichting niet heeft gelezen hoe de praktijk tot nu toe is inzake het nemen van dit soort beslissingen en of het in het verleden is voorgekomen dat de minister van Justitie tot terugplaatsing naar een gevangenis heeft besloten c.q. heeft willen besluiten, ondanks het ontbreken van een positief advies van het hoofd van de tbs-kliniek. Wellicht dat de nota van toelichting op dit punt kan worden uitgebreid.

<sup>3</sup> EHRM (Grote Kamer) 12 februari 2008, *Kafkaris v. Cyprus*, nr 21906/04 (NJ 2009, 90 met nt. Schalken).

<sup>4</sup> EHRM (Grote Kamer) 12 februari 2008, *Kafkaris v. Cyprus*, nr 21906/04 (NJ 2009, 90 met nt. Schalken), par. 150, 152.

Met betrekking tot de voorgestelde wijzigingen van de artikelen 53 en 54 van het Reglement verpleging ter beschikking gestelden, inzake het opnemen van een expliciete grondslag in het reglement voor het bij ministeriële regeling kunnen stellen van nadere regels over het verlaten van de inrichting bij wijze van verlof respectievelijk proefverlof, wenst de NVvR het volgende op te merken.

In de nota van toelichting is opgenomen dat de voorgestelde wijziging – die in lijn ligt met het bepaalde in artikel 51, vierde lid, van de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden – (mede) is ingegeven om de werking van het zogeheten toetsingskader te verstevigen en te verankeren. Met dit kader wordt bedoeld op het zogeheten “Verloftoetsingskader ter beschikking gestelden”. Raadpleging van dit kader leert dat het voornamelijk voorschriften bevat inzake het (wel of niet) verlenen van een machtiging tot (proef-)verlof door de minister van Justitie. De NVvR signaleert dat de voorgestelde tekst van de nieuwe leden 8 en 5 van de artikelen 53 en 54 van het reglement hiertoe niet beperkt is en de minister de bevoegdheid geeft ook andere, concrete, regels over het (proef-)verlof te geven. Een nadere toelichting op dit punt in de nota van toelichting acht de NVvR wenselijk.

### **3.4 Inzake de nota van toelichting**

Uit de tekst van het voorgestelde artikel 42, eerste lid, van de Penitentiaire maatregel kan worden afgeleid dat aansluiting is gezocht bij de regeling van (thans) de voorwaardelijke invrijheidstelling, zoals neergelegd in de artikelen 15 e.v. Sr. In de nota van toelichting wordt evenwel opgemerkt dat in sommige zaken wegens het overgangsrecht van de Wet wijziging vervroegde invrijheidstelling in een voorwaardelijke invrijheidstelling (artikel VI), de (oude) regeling van de vervroegde invrijheidstelling nog zal gelden. Het verdient naar de mening van de NVvR aanbeveling dat in de nota van toelichting één terminologie wordt gehanteerd en wel die van de thans geldende voorwaardelijke invrijheidstelling.

## **4. Conclusie**

Gezien de opmerkingen die in de paragrafen 3.1 en 3.2 zijn gemaakt, geeft de NVvR de minister in overweging om de voorgestelde wijziging van de Penitentiaire maatregel wat betreft het afschaffen van de Fokkensregeling nog eens kritisch tegen het licht te houden. Hoe eerder met een tbs-behandeling kan worden gestart, hoe meer perspectief dit biedt op een succesvolle behandeling, waarmee de (veiligheid van de) samenleving is gediend.

Het bestuur van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak,  
Namens deze de Wetenschappelijke Commissie,

F.F. Langemeijer  
Voorzitter

