

Afschaffing van de Fokkensregeling Beter niet

advies d.d. 2 februari 2010

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
Inleiding	7
Conclusies en aanbevelingen	9
1. Beoordeling van het voorstel tot afschaffing van de Fokkensregeling	11
1.1 Argument 1: geen mogelijkheid voor verlof tot aan de VI-datum	11
1.2 Argument 2: ontwikkelingen in de forensische zorg	12
1.3 Argument 3: veranderde opvattingen aangaande vergelding	14
1.4 Ook eerdere plaatsing in een FPC op grond van ernstige gedragsproblemen	14
1.5 Niet plotseling opschorten. Overgangsrecht is nodig	15
2. Beoordeling van wetstechnische wijzigingen	17
2.1 Wijziging van artikel 41 Penitentiaire Maatregel	17
2.2 Wijziging van artikel 42 lid 1 Penitentiaire Maatregel	17
2.3 Wijziging van de artikelen 53 en 54 Reglement verpleging ter beschikking gestelden	17
Gebruikte bronnen	19

Samenvatting

De staatssecretaris van Justitie heeft de Raad gevraagd te adviseren over het afschaffen van de Fokkensregeling. Deze regeling maakt het mogelijk dat veroordeelden met een combinatievonnis in beginsel na één derde van hun vrijheidsstraf voor plaatsing in een forensisch psychiatrisch centrum in aanmerking komen. De achterliggende reden hiervan is het feit dat een tbs-behandeling meer effect heeft indien hiermee zo spoedig mogelijk een begin wordt gemaakt.

De Raad is van oordeel dat de Fokkensregeling behouden moet blijven, omdat de regeling bijdraagt aan de belangrijkste doelstelling van de tbs-maatregel: beveiliging van de maatschappij. De Fokkensregeling draagt hieraan bij doordat de behandeling van tbs-patiënten in het algemeen meer effect heeft als die behandeling snel begint. De Raad voorziet dat de behandelduur van veroordeelden met een combinatievonnis verder zal oplopen als gevolg van de afschaffing van de Fokkensregeling. Bovendien neemt de kans op plaatsing in de longstay toe naarmate de behandelduur toeneemt. In aanmerking genomen dat de behandelduur de laatste jaren toch al zeer fors toeneemt, constateert de Raad een aantasting van de rechtspositie van ter beschikking gestelden. Verder betreurt de Raad dat de regeling wordt afgeschaft juist op het moment dat de capaciteitstekorten minder ingrijpend zijn, de wachtlijsten afnemen en een ruime toepassing van de regeling mogelijk wordt.

Volgens de Raad zal het afschaffen van de Fokkensregeling negatief van invloed zijn op het verminderen van het delict risico. Het gaat immers om (chronisch) psychiatrische patiënten die voor een geslaagde vermindering van het delict risico vooral baat hebben bij een hoog niveau van zorg. Het is echter zeer de vraag of de psychische zorg in de Penitentiair Psychiatrische Centra (PPC's) hieraan kan voldoen. Bovendien zal het plaatsen van (chronisch) psychiatrische patiënten met een hoge prevalentie van persoonlijkheidsstoornissen en co-morbiditeit, een zware druk op de PPC's leggen. Dit kan ten koste gaan van de zorg voor andere gedetineerden. Voorts kan een verstopping van de PPC's ontstaan omdat veroordeelden met een combinatievonnis lange tijd plaatsen bezet houden.

De staatssecretaris redeneert dat de behandeling van de ter beschikking gestelden stagneert als gevolg van de Fokkensregeling. Dit is aan de orde als de behandeling is gestart, maar verlof niet kan worden toegekend omdat de datum van de voorwaardelijke invrijheidstelling (hierna VI-datum) nog niet is gepasseerd. In dit kader wijst de Raad op het feit dat ter beschikking gestelden tegenwoordig pas na een relatief lange behandelduur het eerste verlof krijgen toegekend. Het is daarom de vraag of het uitblijven van verlof tot aan de VI-datum als gevolg van de Fokkensregeling bij veel ter beschikking gestelden tot stagnatie in de behandeling zal leiden. Ook wijst de staatssecretaris op een veranderde maatschappelijke opvatting omtrent vergelding als argument voor het afschaffen van de Fokkensregeling. De laatste jaren is de tbs-maatregel echter aanzienlijk verzwaard als gevolg van de oplopende behandelduur en de sterk toegenomen kans op plaatsing op een longstay-afdeling. De Raad meent dat de staatssecretaris hieraan voorbijgaat wanneer zij zich baseert op de maatschappelijke opvatting.

Mocht de staatssecretaris er desondanks voor kiezen de Fokkensregeling af te schaffen, dan dringt de Raad aan op het opstellen van overgangsbepalingen. Volgens de Raad dient het uitgangspunt te zijn dat alleen bij nog uit te spreken combinatievonnissen de Fokkensregeling niet meer zal worden toegepast. Ook dringt de Raad aan op het behoud van de bepaling uit artikel 43 lid 3 sub c van de Penitentiaire Maatregel. Deze bepaling regelt de mogelijkheid van plaatsing voor de VI-datum in een FPC op grond van ernstige gedragsproblemen van veroordeelden.

Inleiding

Per brief van 18 december 2009 heeft de staatssecretaris van Justitie de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) gevraagd te adviseren over een conceptwijziging van de Penitentiaire Maatregel en het Reglement verpleging ter beschikking gestelden in verband met het afschaffen van de Fokkensregeling. Deze regeling maakt het mogelijk dat veroordeelden met een combinatievonnis in beginsel na één derde van hun vrijheidsstraf voor plaatsing in een forensisch psychiatrisch centrum in aanmerking komen. Met dit advies reageert de Raad op de voorgestelde wijzigingen.

Voor het afschaffen van de Fokkensregeling voert de staatssecretaris van Justitie verschillende argumenten aan die tot drie standpunten zijn terug te voeren. Allereerst wijst de staatssecretaris erop dat de Fokkensregeling niet toelaat dat veroordeelden met een combinatievonnis met verlof mogen voordat de datum van de voorwaardelijke invrijheidstelling (hierna VI-datum) is gepasseerd. Met name bij een combinatievonnis en een lange(re) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf kan dit de behandeling belemmeren. Na de plaatsing in een forensisch psychiatrisch centrum (FPC) is verlof soms lange tijd niet mogelijk. Dit is problematisch, omdat verlof een belangrijk instrument is van de behandeling.

Ten tweede wijst de staatssecretaris op ontwikkelingen die tot nieuwe inzichten over de wenselijkheid van de Fokkensregeling hebben geleid. Dit betreft hoofdzakelijk de oprichting van de Penitentiair Psychiatrische Centra (PPC's), waardoor het aanbod van psychische zorg tijdens detentie beter zou zijn dan voorheen. Vanwege het bestaan van de PPC's kunnen veroordeelden met een combinatievonnis al tijdens hun detentie met een vorm van behandeling beginnen. In datzelfde kader merkt de staatssecretaris op dat de Fokkensregeling niet in overeenstemming is met de ingevoerde stelselvernieuwing binnen de forensische zorg. Op grond van de stelselvernieuwing wordt gestreefd naar uniformering van het plaatsingsbeleid aan de hand van plaatsingscriteria als zorgbehoefte en beveiligingsniveau.

Ten derde signaleert de staatssecretaris een veranderde maatschappelijke opvatting ten aanzien van de vergeldingsdoelstelling. Er is een kloof ontstaan tussen de maatschappelijke opvatting over straffen en de executie van combinatievonnissen. De huidige opvatting verlangt dat straffen minimaal tot aan de VI-datum ten uitvoer worden gelegd. De kloof wordt nog benadrukt door het onevenredige voordeel dat veroordeelden met een lange vrijheidsstraf en een tbs-maatregel hebben boven veroordeelden met een korte vrijheidsstraf en een tbs-maatregel. De eerste groep zou maximaal profiteren van de Fokkensregeling. Heroverweging van de Fokkensregeling is daarom nodig, aldus de staatssecretaris.

Vooruitlopend op de afschaffing van de Fokkensregeling geeft de staatssecretaris geen nieuwe plaatsingsbeschikking op grond van de Fokkensregeling meer af. De regeling is per direct opgeschort.

Gelijktijdig met de wijziging van de Penitentiaire Maatregel en het Reglement verpleging ter beschikking gestelden in verband met het afschaffen van de Fokkensregeling worden nog enkele (wet)technische correcties doorgevoerd.

Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

De Raad is van oordeel dat de Fokkensregeling onverkort en ongeclausuleerd behouden moet blijven. De regeling is van grote betekenis voor de tbs-maatregel. Hierbij betreurt de Raad het afschaffen van de regeling op het moment dat de capaciteitstekorten minder ingrijpend zijn, de wachtlijsten drastisch afnemen en een ruime toepassing van de regeling mogelijk wordt. De argumenten die de staatssecretaris aanvoert voor afschaffing van de Fokkensregeling vindt de Raad niet zwaarwegend genoeg gelet op de ingrijpende gevolgen daarvan voor ter beschikking gestelden en de beveiliging van de samenleving.

Mocht de staatssecretaris er desondanks voor kiezen de Fokkensregeling af te schaffen, dan dringt de Raad aan op het opstellen van overgangsbepalingen. Het uitgangspunt daarbij dient te zijn dat de Fokkensregeling alleen in het geval van nog uit te spreken combinatievonnissen niet zal worden toegepast.

Ook dringt de Raad aan op het behoud van de bepaling uit artikel 43 lid 3 sub c van de Penitentiaire Maatregel. Op grond van deze bepaling kan een veroordeelde met een combinatievonnis al voor de VI-datum in een FPC worden geplaatst, omdat het verblijf in de penitentiaire inrichting leidt tot ernstige gedragsproblemen bij de veroordeelde. Omdat de Raad veronderstelt dat de PPC's in veel gevallen niet geschikt zullen zijn voor plaatsing van personen met ernstige gedragsproblemen, wordt op behoud van de genoemde bepaling aangedrongen.

Aanbevelingen

- Kies voor behoud van de Fokkensregeling.
- Voorzie in een overgangsregeling in het geval toch wordt beslist de Fokkensregeling af te schaffen.
- Behoud de mogelijkheid tot eerdere plaatsing in een FPC op grond van ernstige gedragsproblemen.

1. Beoordeling van het voorstel tot afschaffing van de Fokkensregeling

De Raad heeft begrip voor de politieke afwegingen die ten grondslag liggen aan het voorstel tot afschaffing van de Fokkensregeling. Desondanks adviseert de Raad de Fokkensregeling te behouden. De Fokkensregeling dient een belangrijk doel: beveiliging van de maatschappij door effectiever te werken aan vermindering van het delict risico bij veroordeelden met een combinatievonnissen. De regeling draagt hieraan bij doordat de behandeling van tbs-patiënten in het algemeen meer effect heeft als die behandeling snel begint. Daar komt nog bij dat combinatievonnissen met een lange vrijheidsstraf bijna altijd worden opgelegd bij zeer ernstige delicten. Juist bij deze delicten dient het verminderen van het delict risico, naast vergelding, een belangrijke doelstelling te zijn. Alleen dan wordt een optimale beveiliging van de maatschappij bereikt.

Beveiliging van de maatschappij is niet alleen een doelstelling van de tbs-maatregel. Ook de gevangenisstraf is hierop gericht, vooral door inspanningen gericht op voorbereiding van de terugkeer in de maatschappij en de effecten van speciale en generale preventie. Een tbs-maatregel heeft echter aanzienlijk meer effect op de vermindering van het delict risico dan een gevangenisstraf¹. Dit vormt een belangrijke reden voor de Raad om voor te stellen de voorgelegde wijziging te heroverwegen.

Het afschaffen van de Fokkensregeling zal nadelig van invloed zijn op de effectiviteit van de behandeling van veroordeelden met een combinatievonnissen. Op langere termijn heeft niemand daar baat bij. De maatschappij draagt de kosten voor de langere behandeling en veroordeelden moeten een onnodig lange behandeling ondergaan. Ook neemt de kans op plaatsing in de longstay toe naar mate de behandelduur oploopt. Uit het feit dat de behandelduur de laatste jaren toch al zeer fors toeneemt, blijkt dat de rechtspositie van ter beschikking gestelden door deze maatregel zeer wordt aangetast. Een niet onbelangrijk neveneffect daarvan is een toenemende weerstand bij hen die de tbs-maatregel mogelijk krijgen opgelegd.

Sinds de inwerkingtreding van de Fokkensregeling in 1997 is hiervan relatief weinig gebruik gemaakt als gevolg van capaciteitstekorten. De Raad betreurt het daarom dat de regeling wordt afgeschaft juist op het moment dat de capaciteitstekorten minder nijpend zijn en een ruime toepassing van de regeling mogelijk wordt. Tot slot vindt de Raad de argumenten voor het afschaffen van de Fokkensregeling niet overtuigend. Hieronder gaat de Raad in op de argumenten van de staatssecretaris. Verder wordt aandacht gevraagd voor overgangsbepalingen en de gronden om eerder tot plaatsing in een FPC over te gaan.

1.1 Argument 1: geen mogelijkheid voor verlof tot aan de VI-datum

De staatssecretaris geeft aan dat de Fokkensregeling nadelig kan uitvallen in situaties waar de behandeling is gestart, maar verlof niet kan worden toegekend omdat de VI-datum nog niet is gepasseerd. Dit kan een stagnatie in de behandeling tot gevolg hebben, zo redeneert de staatssecretaris.

De Raad vindt dit argument niet overtuigend. De bepaling dat eerst verlof kan worden toegekend als de VI-datum is gepasseerd, is indertijd op aandringen van de minister van Justitie aan de regeling toegevoegd. De Raad ziet daarom liever dat de staatssecretaris er voor kiest die bepaling te laten vervallen, indien zij van oordeel is dat toepassing van die bepaling de tbs-maatregel hindert. Verder wijst de Raad op het feit dat ter beschikking gestelden tegenwoordig pas na een relatief lange behandelduur het eerste verlof krijgen toegekend. Het valt daarom sterk te betwijfelen of het uitblijven van verlof tot aan de VI-datum bij veel ter

¹ Dit blijkt uit een vergelijking tussen *Recidivebericht 1997-2006*, *Ontwikkelingen in de strafrechtelijke recidive van Nederlandse justitiabelen en WODC-recidivestudies*, *Strafrechtelijke recidive van ex-terbeschikkinggestelden*.

beschikking gestelden tot stagnatie in de behandeling zal leiden. Bovendien wordt in de PPC's ook geen verlof toegekend.

1.2 Argument 2: ontwikkelingen in de forensische zorg

De staatssecretaris is van mening dat de psychische zorg tijdens detentie is verbeterd. Plaatsing op grond van de Fokkensregeling is daarom overbodig geworden. De PPC's spelen hierin een belangrijke rol. Deze centra zijn in de loop van 2009 opgericht en zijn bedoeld voor crisisopvang en -interventie bij gedetineerden die zich kenmerken door ernstige psychiatrische problematiek.

De Raad is van oordeel dat ter beschikking gestelden meer baat hebben bij behandeling in een FPC, waar de zorg is toegespitst op de specifieke zorgbehoefte van de ter beschikking gestelden. Uit de nota van toelichting bij de voorgelegde conceptwijziging blijkt echter dat de psychische zorg in de PPC's van een lager niveau is dan in een FPC. In dit kader heeft de Raad grote zorgen bij de plaatsing in PPC's als alternatief voor de behandeling in een FPC.

Juist bij veroordeelden met een combinatievonnis is de noodzaak van behandeling evident. Het gaat ten slotte om (chronisch) psychiatrische patiënten², die voor een succesvolle vermindering van het delict risico vooral baat hebben bij een hoog niveau van gespecialiseerde zorg. Onder meer uit werkbezoek³ is gebleken dat de psychische zorg in de PPC's hieraan niet zal voldoen⁴. Hiervoor wijst de Raad verschillende oorzaken aan:

- op grond van het equivalentiebeginsel, dat stelt dat zorg tijdens detentie gelijk is aan de zorg in de vrije maatschappij, zal de psychische zorg in de PPC's uitgaan van ondersteuning van het verblijf in detentie. De psychische zorg in de PPC's zal gericht zijn op de korte termijn en heeft het karakter van symptoombehandeling, zoals crisisinterventie en stabilisatie. De tbs-behandeling is echter gericht op de lange termijn en beoogt een heel ander doel: verminderen van het delict risico. Verder is het de Raad bekend dat er onder ter beschikking gestelden veel persoonlijkheidsstoornissen voorkomen. Omdat persoonlijkheidsstoornissen in de reguliere psychiatrie doorgaans niet intramuraal worden behandeld, is het onduidelijk wat de betekenis van het equivalentiebeginsel is;
- alleen personeel met een adequate opleiding en een zorggerichte instelling kan goede begeleiding aan ter beschikking gestelden bieden. Het is onwaarschijnlijk dat het personeel in de PPC's, waarvan de Raad vermoedt dat een groot deel wordt geworven onder het personeel van penitentiaire inrichtingen, volledig voor deze taak wordt geëquipeerd;
- de beperkte omvang van de PPC's zal differentiatie van zorg bemoeilijken. De Raad veronderstelt dat het bieden van een hoog niveau van zorg, anders dan crisisopvang en stabilisatie, aan verschillende categorieën (chronisch) psychiatrische patiënten, waaronder veel patiënten met een persoonlijkheidsproblematiek, moeilijk is te realiseren;
- het starten van de tbs-behandeling in een PPC stelt hoge eisen aan de samenwerking tussen PPC's en FPC's. Binnen de PPC zal bovendien aan verschillende randvoorwaarden voor het bieden van behandeling moeten worden voldaan. In dit kader brengt de Raad de pilots met preklinische interventies en preklinische behandeling in herinnering. Deze hebben geen gunstige resultaten opgeleverd.

Als gevolg van het bovenstaande zal de noodzakelijke behandeling in het kader van de tbs-maatregel pas

² *Bij veel ter beschikking gestelden is sprake van co-morbiditeit van as-1 en as-2 stoornissen, volgens de diagnostiek van DSM-IV. Kort gezegd gaat het bij co-morbiditeit om het samengaan van een klinische stoornis, zoals een psychose, met en één of meer persoonlijkheidsstoornissen.*

³ *Op 21 september 2009 bezocht een delegatie van de RSJ het PPC te Vught.*

⁴ *Bij de oordeelsvorming over de PPC's heeft de Raad ook zijn bevindingen over de tbs-capaciteit in het gevangeniswezen betrokken. Hoewel op deze afdelingen in principe een volwaardige tbs-behandeling moet worden aangeboden, constateerde de Raad dat de kleinere tbs-afdelingen in het gevangeniswezen niet over volwaardige behandelteams op locatie beschikken. Als gevolg hiervan was het niveau van zorg niet telkens toereikend. Zie hierover advies Tbs uit het gevangeniswezen van 22 december 2009.*

kunnen beginnen na plaatsing in een FPC. Hierdoor staat het afschaffen van de Fokkensregeling uiteindelijk gelijk aan het uitstellen van behandeling.

Het als regel plaatsen van veroordeelden met een combinatievonnis in een PPC komt de Raad als onwenselijk voor. Het plaatsen van (chronisch) psychiatrische patiënten, met een hoge prevalentie van persoonlijkheidsstoornissen en co-morbiditeit, zal een zware druk op de PPC's leggen. Dit kan ten koste gaan van de zorg aan zowel veroordeelden met een combinatievonnis als de zorg aan andere gedetineerden. Bovendien kan het veelvuldig en langdurig plaatsen van tbs-passanten en veroordeelden met een combinatievonnis verstopping van de PPC's tot gevolg hebben. De plaatsen worden immers voor een lange(re) tijd bezet.

Uit de nota van toelichting kan overigens niet worden opgemaakt of er daadwerkelijk sprake zal zijn van het standaard plaatsen van de hierboven genoemde groepen in de PPC's. In de nota van toelichting staat slechts dat beide groepen *kunnen* worden geplaatst. Op dit punt is verduidelijking gewenst.

Onduidelijk is de passage in de nota van toelichting waarin wordt aangegeven dat tbs-passanten voor een jaar in een PPC kunnen worden geplaatst. Wordt hiermee bedoeld de maximale toegestane termijn voor het passantenverblijf, die de Hoge Raad heeft gesteld op vier maanden⁵, te verlengen tot een jaar? In dat geval spreekt de Raad zich daar nadrukkelijk tegen uit. Gelet op het bovenstaande worden de PPC's immers niet geschikt geacht voor een langdurig verblijf van tbs-passanten. Als het niet de bedoeling is de toegestane termijn voor het passantenverblijf te laten oplopen, komt het de Raad desondanks als ongewenst voor de termijn van het verblijf in de PPC's bij voorbaat te begrenzen. Hierdoor bestaat het risico dat tbs-passanten plotseling naar een reguliere penitentiaire inrichting worden overgeplaatst, ongeacht hun actuele zorgbehoeften. Lopende psychische zorg kan hierdoor abrupt worden afgebroken.

De vijf beoogde PPC's hebben in 2009 een voorzichtig begin gemaakt. De Raad is daarom van oordeel dat de Fokkensregeling niet kan worden afgeschaft zonder het functioneren van de PPC's daarin te betrekken. Hoewel duidelijk is dat het niveau van zorg onder dat van een FPC zal liggen, is momenteel nog niet duidelijk welk niveau van zorg precies kan worden aangeboden. De kans is echter groot dat het niveau van zorg in een PPC ontoereikend zal blijken voor langdurige plaatsing van veroordeelden met een combinatievonnis.

Verder geeft de staatssecretaris aan dat de Fokkensregeling niet past bij de huidige systematiek in de forensische zorg, omdat de systematiek uitgaat van plaatsing op grond van zorgbehoefte en het noodzakelijke beveiligingsniveau. De Raad begrijpt dit argument niet. De Fokkensregeling gaat namelijk niet zozeer over het niveau van zorg en beveiliging, maar regelt vooral het *moment* van plaatsing in een FPC. Daarnaast is de plaatsing in een FPC het gevolg van een uitspraak van de strafrechter, die zich daarbij baseert op multidisciplinair onderzoek. Plaatsing in een PPC is daarentegen gebaseerd op een andere zorgbehoefte: een ongestoorde tenuitvoerlegging van detentie.

De vrijheidsstraf en de tbs-maatregel zijn verschillend van karakter. Dit leidt tot spanning in de tenuitvoerlegging wanneer een tbs-maatregel volgt na een vrijheidsstraf. Hoewel deze spanning niet geheel kan worden weggenomen, neemt de spanning naar verhouding toe naarmate later met de behandeling wordt begonnen. De Fokkensregeling biedt daarom de grondslag om snel met de behandeling te beginnen, onder het voorbehoud dat er geen contra-indicaties zijn. Overwegingen omtrent plaatsing op grond van zorgbehoefte en beveiliging, zoals genoemd door de staatssecretaris, staan hier naar mening van de Raad los van.

⁵ Hoge Raad, 21 december 2007, C06/194/HR, LJN BB5074

Ook bij de keuze voor een latere start van de behandeling dienen immers dezelfde overwegingen omtrent zorgbehoefte en beveiliging plaats te vinden.

1.3 Argument 3: veranderde opvattingen aangaande vergelding

De staatssecretaris geeft aan dat de publieke opinie ten aanzien van vergelding en de tenuitvoerlegging van straffen is veranderd. De roep om repressie is toegenomen en dat zou een heroverweging van de Fokkensregeling nodig maken.

De Raad heeft begrip voor de verandering in de maatschappelijke opvatting. Bij de combinatievonnissen is echter een kanttekening op zijn plaats. Sinds de invoering van de Fokkensregeling is de behandelduur zeer fors opgelopen. Het voordeel van langgestraften boven kortgestraften met een combinatievonnis vervaagt hierdoor. Daarnaast is ook de maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de tbs-maatregel verlengt van drie tot negen jaar en is het aantal plaatsingen op longstay-afdelingen toegenomen. Daardoor is het tegenwoordig eerder regel dan uitzondering dat een langdurige behandeling volgt na de straf. Als gevolg hiervan is niet zozeer de gevangenisstraf als wel de tenuitvoerlegging van de tbs-maatregel de laatste jaren verzaamd. De Raad meent dat de staatssecretaris hieraan voorbijgaat. Dit wordt wellicht het beste geïllustreerd door het feit dat de tbs-maatregel onder verdachten zeer impopulair is. Velen van hen weigeren nog mee te werken aan het klinisch gedragskundig onderzoek in het Pieter Baan Centrum⁶. Zodoende geven zij blijk van een meer hedendaagse opvatting over de tbs-maatregel.

Op dit punt benadrukt de Raad dat zowel de doelstelling als de legitimatie van de tbs-maatregel volgen uit de beveiliging van de maatschappij door middel van de vermindering van delictgevaar. Indien de tbs-maatregel is opgelegd, al dan niet in combinatie met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf, dient deze doelstelling centraal te staan. Als de straf niet met dit doel is te verenigen, dient de straf zo veel mogelijk ondergeschikt te zijn aan de maatregel. Uiteindelijk is dit in het belang van alle betrokkenen.

Verder wijst de staatssecretaris op een onevenredig voordeel dat langgestraften met een combinatievonnis hebben boven kortgestraften. De Raad acht deze rechtsongelijkheid, voor zover deze al bestaat, niet problematisch. De ongelijkheid wordt ingegeven door de systematiek van het strafrecht. Het zit besloten in de voorwaardelijke invrijheidsstelling, die overigens breed wordt gedragen. De ongelijkheid is dus niet uniek voor de Fokkensregeling. Ook mag worden aangenomen dat de strafrechter hiermee rekening houdt bij het bepalen van de strafmaat.

1.4 Ook eerdere plaatsing in een FPC op grond van ernstige gedragsproblemen

Voor zover de staatssecretaris vasthoudt aan de voorgestelde wijzigingen, vraagt de Raad aandacht voor het volgende. De Penitentiaire Maatregel bepaalt dat veroordeelden met een combinatievonnis om verschillende redenen eerder in een FPC kunnen worden geplaatst. Eén daarvan is het feit dat het verblijf in de penitentiaire inrichting leidt tot ernstige gedragsproblemen van de veroordeelde (artikel 43 lid 3 sub a). In de voorgestelde regeling komt deze grond te vervallen. Omdat de Raad veronderstelt dat de PPC's niet in alle gevallen geschikt zijn voor plaatsing van personen met ernstige gedragsproblemen, wordt op behoud van de genoemde bepaling aangedrongen. Dit geldt temeer als wordt vastgehouden aan de begrenzing van het verblijf in een PPC tot maximaal een jaar. Plaatsing in een FPC, in het geval van ernstige gedragsproblemen, als vorm van crisisopname en vooruitlopend op structurele behandeling van het delictrisico, zal ook in toekomst soms nodig zijn, zo verwacht de Raad.

⁶ Het percentage weigeraars is inmiddels gestegen tot 50.

1.5 Niet plotseling opschorten. Overgangsrecht is nodig

Indien de staatssecretaris ervoor kiest de Fokkensregeling toch af te schaffen, wijst de Raad op het belang van overgangsrecht. Rechters hebben de Fokkensregeling bij de straftoemeting laten meewegen. In sommige zaken zullen zij daarom een hogere straf hebben opgelegd, omdat zij hebben geanticipeerd op plaatsing in een kliniek na het passeren van één derde van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Veroordeelden met een combinatievonnis die momenteel hun straf ondergaan, kunnen hierdoor te maken krijgen met een plotselinge strafverzwaring die niet door de rechter is beoogd. Bovendien ontstaat er rechtsongelijkheid, omdat deze groep wordt benadeeld ten opzichte van veroordeelden die nog wel van de Fokkensregeling hebben kunnen gebruik maken.

De Raad vindt het plotseling opschorten van de Fokkensregeling niet gepast. Hoewel de staatssecretaris formeel hiertoe bevoegd is, ontstaat een situatie waarin het oordeel van de rechter wordt doorkruist door een onvoorziene wijziging van beleid⁷. De Raad kan zich voorstellen dat de rechterlijke macht hierdoor onaangenaam is getroffen. Het lijkt fraaier de bestaande regeling te handhaven totdat de voorgestelde wijziging definitief is doorgevoerd. Betrokkenen zouden er op moeten kunnen vertrouwen dat staand beleid niet plotseling wordt afgeschaft.

In het geval de staatssecretaris er voor kiest de Fokkensregeling af te schaffen, dringt de Raad aan op het opstellen van overgangsbepalingen. Met behulp van deze bepalingen dient onzekerheid bij alle betrokkenen te worden weggenomen. Het uitgangspunt dient alsdan te zijn dat alleen in het geval van nieuwe combinatievonnissen de Fokkensregeling niet meer zal worden toegepast.

⁷ *Op grond van het huidige artikel 43 van de Penitentiaire Maatregel kan de strafrechter adviseren om af te wijken van het moment waarop de verpleging van rechtswege begint. De rechter heeft daarom nog een mogelijkheid om te bewerkstelligen dat de verpleging na een derde van de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf begint. De praktijk laat echter zien dat een advies van de rechter op grond van artikel 43 Penitentiaire Maatregel zelden in een strafvonnis wordt opgenomen.*

2. Beoordeling van wetstechnische wijzigingen

2.1 Wijziging van artikel 41 Penitentiaire Maatregel

Artikel 41 van de Penitentiaire Maatregel regelt de terugplaatsing van een tot gevangenisstraf veroordeelde vanuit een FPC naar een penitentiaire inrichting. Het artikel bepaalt dat het hoofd van het FPC waar de veroordeelde is geplaatst hierover een positief advies dient af te geven. Daarna neemt de minister van Justitie een beslissing over de terugplaatsing. Omdat het huidige artikel niet duidelijk aangeeft dat de hoofden van inrichtingen adviseren en de minister uiteindelijk beslist, wordt een verduidelijking van het artikel voorgesteld. De Raad stemt hiermee in. De voorgestelde wijziging geeft duidelijkheid aan alle betrokkenen.

2.2 Wijziging van artikel 42 lid 1 Penitentiaire Maatregel

Uit het voorgaande hoofdstuk blijkt dat de Raad aandringt op het behoud van de Fokkensregeling. In verband hiermee wordt op dit punt nog specifiek gewezen op de voorgestelde wijziging van artikel 42 lid 1 van de Penitentiaire Maatregel. Deze wijziging gaat in tegen de aanbeveling van de Raad. De Raad ziet graag dat de huidige tekst van het artikel gehandhaafd blijft.

2.3 Wijziging van de artikelen 53 en 54 Reglement verpleging ter beschikking gestelden

In het Reglement verpleging ter beschikking gestelden wordt een expliciete grondslag opgenomen voor het stellen van nadere regels door de minister van Justitie aangaande het verlaten van de inrichting bij wijze van verlof en proefverlof. Het gaat om het creëren van een wettelijke basis voor het verloftoetsingskader. De Raad onderschrijft het belang van een wettelijke regeling voor het verloftoetsingskader. Het biedt een legitimatie van het verloftoetsingskader en meer garantie voor het (voort)bestaan hiervan.

Gebruikte bronnen

- Advies *Ministeriële regeling plaatsing veroordeelden gevangenisstraf en TBS*, Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing, 24 juni 1997.
- Advies *Tbs uit het gevangeniswezen*, Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, 22 december 2009.
- B.S.J. Wartna, e.a., Recidivebericht 1997-2006, Ontwikkelingen in de strafrechtelijke recidive van Nederlandse justitiabelen, WODC, factsheet 2009-5
- B.S.J. Wartna, S. el Harbachi & A.A.M. Essers, Strafrechtelijke recidive bij ex-terbeschikkinggestelden, WODC, factsheet 2006-8 en factsheet 2006-8a.
- Regeling plaatsing veroordeelden gevangenisstraf en TBS, Staatscourant 1997, nr. 185, pagina 10.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 29 452, nr. 123.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 29 452, nr. 124.

