

Vergaderjaar 2013–2014

32 398

Vaststelling van een Wet forensische zorg en daarmee verband houdende wijzigingen in diverse andere wetten (Wet forensische zorg)

G

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 oktober 2013

In maart 2013 heb ik de Tweede Kamer een beleidsbrief gezonden over de ontwikkelingen op het gebied van de terbeschikkingstelling en de forensische zorg¹. Daarin ging ik onder meer in op de problematiek van de weigerende observandi. Verder heb ik in het Algemeen overleg TBS op 21 maart jongstleden met de Tweede Kamer over dit onderwerp gedebatteerd, evenals in de wetgevingsoverleggen over het wetsvoorstel Forensische Zorg. Daarnaast heb ik de Tweede Kamer in september 2013 het WODC-onderzoek aangeboden naar de voor- en nadelen van een mogelijke invoering van een tweefasenproces². Daarin heb ik toegezegd in een aparte brief nader in te gaan op de vraag of een tweefasenproces een bijdrage zou kunnen leveren aan het oplossen of terugdringen van de problematiek ten aanzien van de weigerende observandi. Met deze brief sta ik stil bij deze toezegging door u op de hoogte te brengen van de laatste stand van zaken omtrent verdachten die weigeren mee te werken aan pro Justitia-onderzoek.

Vanuit het oogpunt van de veiligheid van de samenleving acht ik het ontoelaatbaar als geen tbs kan worden opgelegd louter omdat de verdachte niet meewerkt ingeval een tbs-maatregel de passende maatregel zou zijn. Uit de vele vragen die in het kader van de schriftelijke voorbereiding van het wetsvoorstel Forensische Zorg zijn gesteld over de in het wetsvoorstel opgenomen regeling van de weigerende observandi, blijkt dat dit onderwerp de belangstelling van uw Kamer geniet. In de Memorie van Antwoord die ik uw Kamer 3 juli jongstleden heb doen toekomen, is dan ook uitvoerig stilgestaan bij de opgenomen regeling ten behoeve van weigerende observandi. Hieronder ga ik nader in op de wijze waarop deze problematiek zich in de afgelopen maanden heeft

¹ Kamerstukken II 2011–2012, 29 452 nr. 146

² Kamerstukken II 2012–2013, 33 400 nr. 120

ontwikkeld, en hoe de regeling in het wetsvoorstel kan bijdragen aan een oplossing hiervoor.

Moeilijk onderzoekbare verdachten

Van een weigerende observandus is sprake als een verdachte van een tbs-waardig delict, hetzij op aanraden van de verdediging, hetzij voortvloeiend uit de pathologie van de verdachte, weigert mee te werken aan pro Justitia-onderzoek. Indien wordt geweigerd op aanraden van de verdediging hoopt de verdachte door het weigeren te voorkomen dat een geestesstoornis zou kunnen worden vastgesteld. Op deze wijze probeert de verdachte een tbs-maatregel te voorkomen.

Het opleggen van een tbs-maatregel door de rechter is immers alleen mogelijk wanneer vast is komen te staan dat sprake is van een gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestvermogens bij de verdachte van een tbs-waardig delict³.

Het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP) is verantwoordelijk voor de uitvoering van pro Justitia-onderzoek. In alle gevallen levert het NIFP een pro Justitia-rapportage op. Hierbij is het streven in zoveel mogelijk pro Justitia-rapportages een volledig advies op te nemen. Bij de weigerende observandi is de mate waarin de deskundige tot een volledig advies kan komen afhankelijk van de beschikbaarheid van informatie en de bereidheid bij betrokkenen om deze informatie te verstrekken.

Het grootste deel van de verdachten wordt ambulantly onderzocht in huizen van bewaring. Deze verdachten verblijven doorgaans in voorlopige hechtenis. Een minderheid wordt ambulantly onderzocht terwijl zij in afwachting van de rechtszitting op vrije voeten zijn gesteld. Bij schorsing van de voorlopige hechtenis beveelt het NIFP regelmatig aan medewerking aan pro Justitia-onderzoek als voorwaarde op te leggen, omdat verdachten die ambulantly worden onderzocht zich gemakkelijk aan pro Justitia-onderzoek kunnen onttrekken. Tot slot wordt een klein deel niet ambulantly, maar klinisch onderzocht. Daartoe is het Pieter Baan Centrum (PBC) ingericht, alwaar verdachten zeven weken kunnen worden geobserveerd. In het PBC weigeren jaarlijks circa 110 verdachten mee te werken aan pro Justitia-onderzoek. Dit is ongeveer de helft van het aantal observandi waarover het PBC jaarlijks rapporteert.

Het NIFP heeft reeds in 2011 binnen de huidige wettelijke kaders uitgangspunten geformuleerd om beter te kunnen omgaan met verdachten die moeilijk te observeren zijn. In 2012 zijn de uitgangspunten van het beleid «moeilijk onderzoekbaren» nader aangescherpt en verder uitgevoerd. Het beleid is erop gericht weigerende observandi in een vroeg stadium te herkennen en hierop te reageren. Daarnaast wordt bij verdachten die consequent weigeren mee te werken in een vroegtijdig stadium van de observatie door het NIFP een afweging gemaakt tussen het tijdig afbreken van de observatie of het continueren van het verblijf in het PBC. Hierdoor wordt voorkomen dat wachtlijsten ontstaan, aangezien door het tijdig afbreken van de observatie, ingeval wordt geconstateerd dat geen volledig advies kan worden opgesteld, ruimte ontstaat voor een nieuwe observatie.

³ HR 9 januari, NJ 2001, 112.

Realisatiecijfers

In 2012 kon bij gemiddeld 31 procent van de weigeraars een volledig advies worden uitgebracht. Dit is vrijwel gelijk aan 2011, toen bij gemiddeld 30 procent van de weigeraars een volledig advies kon worden uitgebracht. Dit betekent dat de weigering in ongeveer 30 procent van de gevallen het zicht op de aanwezigheid van een geestesstoornis niet heeft belemmerd. De weigering is in die gevallen dus niet van invloed geweest op het pro Justitia-onderzoek. In de eerste acht maanden van 2013 is het percentage weigeraars waarbij een volledig advies kon worden uitgebracht echter gedaald tot ongeveer 20 procent. Hoewel de cijfers kunnen fluctueren vanwege de kleine absolute aantallen, betekent dit niettemin dat de weigering vaker het zicht op de geestesstoornis bij verdachten heeft belemmerd.

Uit de realisatiecijfers blijkt dat de huidige maatregelen onvoldoende soelaas bieden bij het terugdringen van de problematiek ten aanzien van de weigerende observandi. Ik ben dan ook van oordeel dat additionele verbeteringen op dit gebied nodig zijn.

De afgelopen periode heb ik dan ook verschillende mogelijkheden laten onderzoeken op haalbaarheid en effectiviteit, waaronder het tweefasenproces. Bij een tweefasenproces buigt de rechter zich eerst over de vragen met betrekking tot het bewijs, de kwalificatie van het delict en de schuld van de verdachte (fase 1) alvorens toe te komen aan de vraag welke straf en/of maatregel dient te worden opgelegd (fase 2). De veronderstelling was, dat een tweefasenproces de beweegredenen bij verdachten wegneemt om medewerking aan pro Justitia-onderzoek te weigeren. De schuld van de verdachte is immers al vastgesteld. Uit het onderzoek dat is uitgevoerd, blijkt dat verdachten in Zweden in grotere mate bereid zijn om mee te werken, omdat daar het sanctiestelsel op een andere wijze is ingericht: de rechter moet kiezen tussen het opleggen van een vrijheidsstraf en het opleggen van een behandelmaatregel. Oplegging van die maatregel is voor verdachten geen afschrikwekkende optie, aangezien de maatregel in de plaats komt van detentie en na enkele jaren kan worden beëindigd. Dit kan verklaren waarom in Zweden geen sprake is van verdachten die niet meewerken aan forensisch-psychiatrisch onderzoek. Het sanctiestelsel zoals dit in Zweden is ingericht, kent echter ook een keerzijde: daders van zeer ernstige feiten kunnen na enkele jaren alweer vrij rondlopen. Dit stuit op kritiek vanuit de maatschappij. Voorts blijkt uit het onderzoek dat niet te verwachten is dat de invoering van een tweefasenproces in Nederland een bijdrage levert aan het oplossen of terugdringen van de problematiek ten aanzien van de weigerende observandi. Er kunnen ook in een tweefasenproces nog steeds beweegredenen zijn bij verdachten om niet mee te werken, hetzij op aanraden van de verdediging, hetzij voortvloeiend uit de pathologie van de verdachte, hetzij door ongewisheid over de inhoud en duur van de tbs-maatregel ten opzichte van de relatieve zekerheid van een vrijheidsstraf. Dat geldt zeker waar de gekozen opstelling verband houdt met de wens oplegging van een tbs-maatregel te voorkomen. Bij deze gevallen ligt het niet in de rede dat na een schuldigverklaring wel medewerking wordt verleend aan pro Justitia-onderzoek, omdat pas na de tweede fase over de oplegging van een tbs-maatregel wordt beslist. Tevens kan de omstandigheid dat hoger beroep open staat invloed hebben op de mate waarin verdachten in een tweede fase van de berechting in eerste aanleg hun proceshouding willen veranderen.

Het ligt niet in de lijn der verwachting dat door de invoering van een tweefasenproces de weigerende observandi na een schuldigverklaring wel zullen meewerken aan pro Justitia-onderzoek, aangezien de beslissing

over het opleggen van de tbs-maatregel aan het einde van de tweede fase plaatsvindt en nog hoger beroep of beroep in cassatie ten aanzien van de schuldigverklaring kan openstaan. Op grond van het voorgaande dient te worden geconcludeerd dat invoering van een tweefasenproces geen bijdrage zou leveren aan het oplossen of terugdringen van de problematiek van de weigerende observandi.

Zoals bekend beoog ik de verstrekking van persoonsgegevens over de geestelijke gezondheid van de weigerende observandi, ook zonder hun toestemming, aan deskundigen mogelijk maken⁴.

Zo heb ik op 19 november 2012 een tweede nota van wijziging bij het wetsvoorstel Forensische Zorg aan de Tweede Kamer gezonden die hierin voorziet⁵. De opgenomen regeling over de weigerende observandi in het wetsvoorstel Forensische Zorg draagt bij aan een oplossing voor de problematiek ten aanzien van de weigerende observandi, omdat met deze voorgestelde regeling – onder bepaalde voorwaarden – relevante informatie over de psychische gesteldheid van de verdachte kan worden verkregen.

Voorts rapporteert het NIFP nu over zes deelvragen waardoor informatie over de psychische gesteldheid van de verdachte kan worden gegene-reerd, ook als de pro Justitia-rapportage niet kan worden besloten met een volledig advies. De waardering van de pro Justitia-rapportages is voorbehouden aan de rechter. Als kan worden vastgesteld dat bij de verdachte sprake is van een gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestvermogens, kan de rechter een tbs-maatregel opleggen zonder volledig advies in die richting. De rechter wordt door de beantwoording van de deelvragen in de gelegenheid gesteld gedeelten van de pro Justitia-rapportage die wél konden worden opgesteld te betrekken bij zijn beoordeling. Hierbij zal de rechter rekening houden met het feit dat de deskundige ter zake heeft geoordeeld dat een volledig advies niet kon worden geformuleerd. De zes deelvragen zijn:

- Minimaal symptomatische beschrijving zonder diagnose (ja/nee);
- Diagnose vastgesteld of uitgesloten (ja/nee);
- Gelijktijdigheidsverband aantoonbaar (ja/nee);
- Doorwerking stoornis ten tijde van delict aantoonbaar (ja/nee);
- Risicoanalyse (ja/nee);
- Maatregel/interventieadvies (ja/nee).

Noodzaak regeling weigerende observandi (artikel 37a Sr)

De lage realisatiecijfers benadrukken het belang van de opgenomen regeling in het wetsvoorstel Forensische Zorg. Voorkomen dient te worden dat vanwege het weigeren van medewerking van de verdachte aan pro Justitia-onderzoek geen tbs-maatregel kan worden opgelegd, terwijl er bestaande gegevens beschikbaar zijn die zouden kunnen bijdragen aan de vaststelling van de aanwezigheid van een mogelijke geestesstoornis. De voorgestelde wijziging van artikel 37a van het Wetboek van Strafrecht (Sr) maakt het mogelijk onder bepaalde voorwaarden bestaande gegevens met betrekking tot de gezondheid te vorderen en te gebruiken bij de beantwoording van de deelvragen en het opstellen van een volledig advies.

Het vorderen en verstrekken van persoonsgegevens met betrekking tot de gezondheid is met waarborgen omkleed. Er moet worden voldaan aan verschillende zorgvuldigheidseisen omtrent de doorbreking van het medische beroepsgeheim. Deze eisen hebben betrekking op de noodzakelijkheid (er moet sprake zijn van een dwingende eis in het algemeen

⁴ Bijvoorbeeld gegevens over (civiele) psychiatrische ziekenhuisopnames in het verleden.

⁵ Kamerstukken II 2011–2012, 32 398 nr. 10

belang), proportionaliteit (er dient een redelijke verhouding te bestaan tussen de ernst en de inmenging van de zwaarte van het belang dat daarmee wordt gediend) en subsidiariteit (het doel kan niet met een lichter, voor betrokkene minder ingrijpend, middel worden bereikt).

De opgenomen regeling over de weigerende observandi in het wetsvoorstel Forensische Zorg maakt het – onder bepaalde voorwaarden en als ultimum remedium – mogelijk om persoonsgegevens met betrekking tot de geestelijke gezondheid van weigerende observandi te vorderen van gedragsdeskundigen en artsen. Op het moment dat de rechter gelast dat medische gegevens over de weigerende observandus dienen te worden verstrekt, is de behandelaar die de gegevens onder zicht heeft, gehouden deze te verstrekken.

Conclusies

Gezien de lage realisatiecijfers, en gegeven het feit dat de invoering van een tweefasenproces geen bijdrage kan leveren aan het oplossen of terugdringen van de problematiek omtrent de weigerende observandi, wil ik met deze brief de noodzaak van een voortvarende behandeling van het wetsvoorstel Forensische Zorg onderstrepen. Ik acht het van groot belang dat verdachten van zeer ernstige delicten met een geestesstoornis worden behandeld indien dat vanuit het oogpunt van een veilige samenleving nodig is. Bij de strafoplegging dient dan ook te worden vastgesteld of bij de verdachte ten tijde van het begaan van het strafbare feit sprake was van een geestesstoornis. De opgenomen regeling in het wetsvoorstel Forensische Zorg moet ertoe leiden dat het opleggen van een tbs-maatregel minder afhankelijk wordt van de medewerking van de verdachte. Dat is zowel in het belang van (toekomstige) slachtoffers en van de maatschappij als geheel, als van de observandi zelf.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven