

Vergaderjaar 2013–2014

33 816

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en Wetboek van Strafvordering in verband met het laten vervallen van de maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege, het verlengen van de proeftijden van de voorwaardelijke invrijheidsstelling en de invoering van een langdurige gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel voor ter beschikking gestelden en zeden- en geweldsdelinquenten (langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Het vergroten van de maatschappelijke veiligheid en het terugdringen van recidive zijn topprioriteiten van dit kabinet. Dat heeft zijn weerslag gevonden in het regeerakkoord «Bruggen slaan», waarin onder meer is opgenomen dat het mogelijk zal worden gemaakt levenslang toezicht te houden op zeden- en geweldsdelinquenten (Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 15, blz. 26). Veel criminaliteit en gevoelens van onveiligheid worden veroorzaakt door recidivisten. De terugkeer van zedendelinquenten en zware geweldsdelinquenten in de maatschappij na een vrijheidsstraf of terbeschikkingstelling leidt regelmatig tot maatschappelijke onrust en gevoelens van onveiligheid. Dit niet in de laatste plaats als er ook kinderen bij betrokken zijn.

Zedendelicten en zware geweldsdelicten zijn zeer ingrijpend en traumatiserend voor slachtoffers en hun naaste omgeving. Naast het toegebrachte leed aan de direct betrokkenen raken deze delicten ook in brede zin het vertrouwen in de rechtsorde en de veiligheidbeleving van burgers in het algemeen. De bescherming van de samenleving tegen daders van zware geweldsdelicten en zedendelicten vereist dat toereikende maatregelen genomen worden, die erop gericht zijn dat deze delinquenten niet (opnieuw) recidiveren. Dit kabinet stelt alles in het werk om herhaling van zware geweldsdelicten en zedendelicten te voorkomen en te bestrijden en hanteert daarbij een op de persoon gerichte aanpak. Deze aanpak komt onder meer tot uiting in het wetsvoorstel Wet forensische zorg (Wfz, Kamerstukken II 2012/13, 32 398, D), op grond waarvan de aard van de sanctie en de wijze van tenuitvoerlegging sterker worden toegesneden op

de aard van het delict en de persoon van de dader. Tijdige, passende en kwalitatief hoogwaardige forensische zorg draagt bij aan de vermindering van recidive. In aanvulling daarop dient, met het oog op een optimale beveiliging van de samenleving, de terugkeer van deze zware delinquenten in de maatschappij zo zorgvuldig en verantwoord mogelijk – onder op de betrokkene toegesneden voorwaarden – plaats te vinden. Het kabinet zet dan ook in op het verder verlengen van toezichttermijnen op voormalige tbs-gestelden en overige zeden- en geweldsdelinquenten. De resocialisatie van deze groepen kan daardoor langer worden gemonitord, zodat bij (dreigende) terugval en (dreigende) recidive sneller kan worden ingegrepen. In dit wetsvoorstel wordt mogelijk gemaakt dat zedendelinquenten, zware geweldsdelinquenten en voormalige tbs-gestelden in brede zin na hun terugkeer in de samenleving langer onder intensief toezicht komen te staan en dat hun resocialisatie aan – op de persoon toegesneden – voorwaarden is gebonden. Een bepaalde categorie delinquenten, te weten die met een hoog risiconiveau op recidive, zal met het oog op de veiligheid van de samenleving langdurig – en indien noodzakelijk zelfs levenslang – onder toezicht blijven staan. Alleen dan kan dreigende recidive immers worden gesignaleerd. Het langdurig toezicht moet bijdragen aan het verminderen van recidive en daarmee aan het voorkomen van nieuwe slachtoffers.

Dit wetsvoorstel bevat de navolgende onderdelen:

- het laten vervallen van de maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege bij de terbeschikkingstelling, waardoor langduriger – en indien noodzakelijk levenslang – toezicht mogelijk wordt;
- het gelijktrekken van de minimumduur van de proeftijd van de bijzondere voorwaarden met de minimumduur van de proeftijd van de algemene voorwaarde van de voorwaardelijke invrijheidsstelling (v.i.). Het onderscheid tussen de beide proeftijden in artikel 15c Sr wordt dus opgeheven. Verder wordt de mogelijkheid opgenomen in de regeling van de voorwaardelijke invrijheidsstelling om de proeftijd te verlengen;
- de introductie van een zelfstandige gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel voor tbs-gestelden van wie de terbeschikkingstelling (definitief) is geëindigd en voor zware geweldsdelinquenten en voor zedendelinquenten van wie de gevangenisstraf is geëindigd of van wie de voorwaardelijke invrijheidsstelling na een gevangenisstraf is geëindigd. Bij deze maatregel worden op de persoon toegesneden voorwaarden gesteld om aan zijn gedrag te werken of ten aanzien van zijn bewegingsvrijheid in de samenleving.

Het belang van dit wetsvoorstel is gelegen in het creëren van de bevoegdheid voor de rechter om met het laten vervallen van de maximumduur van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege, het verlengen van de proeftijden van de voorwaardelijke invrijheidsstelling en met de introductie van een zelfstandige toezichthoudende maatregel het gedrag van de veroordeelde te reguleren en in te perken, wanneer door het plegen van het strafbaar feit sprake is van een geschokte rechtsorde en de leefomgeving van burgers, slachtoffers en getuigen moet worden beschermd. De drie onderdelen van dit wetsvoorstel dienen in onderlinge samenhang te worden gezien en het wetsvoorstel als geheel moet worden gezien in samenhang met andere wetsvoorstellen en beleidsinitiatieven. Zo dienen alle initiatieven in de forensische zorg het uiteindelijke doel om bij te dragen aan de veiligheid van de samenleving, door herstel van de forensische patiënt en vermindering van de kans op recidive. De regering wijst in dit verband in het bijzonder op het hiervoor reeds genoemde wetsvoorstel Wet forensische zorg dat, onder meer, ten doel heeft door tijdige, op de aard van het delict en de persoon van de dader toegesneden passende en kwalitatief

hoogwaardige forensische zorg bij te dragen aan de vermindering van recidive, en op het convenant dat op 3 april 2013 is gesloten met de overkoepelende organisaties in de forensische zorg (GGZ Nederland en de Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland). In deze «Meerjarenovereenkomst forensische zorg 2013–2017» zijn afspraken vastgelegd over ontwikkelingen die de komende jaren in de forensische zorg plaatsvinden. De verschillende initiatieven kunnen elkaars preventieve werking versterken. Hiermee wordt bijgedragen aan een slagvaardig strafrecht en een effectieve rechtspraak.

Dit wetsvoorstel is mede gebaseerd op onderzoek naar de mogelijkheden voor langdurig toezicht. Dit onderzoek bestaat uit meerdere delen. Allereerst heeft advies- en onderzoeksbureau Significant een impactanalyse uitgevoerd ten aanzien van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid¹. Daarnaast heeft het WODC de wettelijke constructies van langdurig toezicht op zedendelinquenten in een aantal andere landen in kaart gebracht. Dit betreft Duitsland, Engeland, Wales en Canada². Het tweede deelonderzoek van het WODC gaat in op recidivecijfers van tbs-gestelden met een zedendelict na afloop van de tbs-maatregel³. Het derde deelonderzoek heeft betrekking op de effectiviteit van toezichtprogramma's in het kader van langdurig toezicht⁴. Dit WODC-onderzoek draagt bij aan de inhoudelijke invulling en vormgeving van toezicht gericht op langdurige risicobeheersing en het voorkomen van (potentiële) nieuwe slachtoffers. Dit onderzoek is in het bijzonder voor de uitvoeringsorganisaties van belang, omdat de langere toezichtperiode op basis van de resultaten van dit onderzoek ook daadwerkelijk effectief kan worden ingericht. De resultaten van deze onderzoeken zijn neergelegd in paragraaf 3.

Uit deze onderzoeken is onder meer naar voren gekomen dat er evidentie is voor de effectiviteit van toezichtprogramma's, die bestaan uit een combinatie van controle met begeleiding en behandeling. De verschillende onderdelen van het wetsvoorstel voorzien alle in een op de persoon toegesneden aanpak, die erop is gericht om de voor betrokkene, gelet op de aard van het door hem gepleegde delict, zijn persoon, stoornis, fase van behandeling en zijn omgeving, optimale combinatie van controle, begeleiding, behandeling en steun vast te stellen. Deze persoonlijke aanpak vindt zijn weerslag in de voorwaarden die in de individuele zaak door de rechter worden opgelegd en de begeleiding van betrokkene ten behoeve van de naleving van die voorwaarden en het toezicht op die naleving door de reclassering. Ook de begeleiding en het reclasseringstoezicht worden aangepast aan de feiten en omstandigheden van het individuele geval. Bezien tegen deze achtergrond en in aanmerking genomen dat de afgelopen jaren een kwaliteitsslag in het reclasseringstoezicht is gemaakt waarbij het model toezicht is herzien, acht ik het aannemelijk dat het onderhavige wetsvoorstel zal bijdragen aan recidivevermindering. Vanwege het belang dat ik hecht aan het inzicht in de effectiviteit van het langdurig reclasseringstoezicht heb ik het WODC verzocht te bezien op welke wijze de justitiabelen met een reclasseringscontact («reclassenten») aan het doorlopend grootschalig onderzoek naar de strafrechtelijke recidive in het kader van de zogeheten «Recidivemonitor» kunnen worden toegevoegd.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

⁴ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Op grond van de huidige regeling in artikel 38j Sr wordt de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege uiterlijk na negen jaar definitief beëindigd. Het gaat hier om een wettelijke maximale termijn waarvan niet kan worden afgeweken. Gedurende de periode van voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege toetst de rechter periodiek of verlenging van de terbeschikkingstelling in voorwaardelijk kader nog nodig is dan wel of de terbeschikkingstelling definitief kan worden beëindigd. Tijdens deze periode vindt toezicht plaats door de reclassering. Door de periodieke rechterlijke toetsing van de noodzakelijkheid van de verlenging van de tbs-maatregel (en de voortdurende voortdurend van de voorwaardelijke beëindiging) is geborgd dat de duur van de voorwaardelijke beëindiging niet langer dan nodig en proportioneel is. Dit in acht genomen, is het voor de bescherming van de belangen van de terbeschikking gestelde aldus niet noodzakelijk een wettelijke maximumtermijn in de wet op te nemen. De belangen van de maatschappij in het algemeen en van (toekomstige) slachtoffers in het bijzonder zijn er daarentegen juist mee gediend dat de terbeschikking gestelde ook daadwerkelijk zo lang als nodig is onder toezicht blijft staan en binnen het kader van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging blijft. In voorkomende gevallen kan het onvermijdelijk blijken dat het toezicht en de voorwaarden die in het kader daarvan zijn gesteld aan het gedrag van de terbeschikking gestelde voortduren na verloop van negen jaar. Om deze redenen stel ik voor de maximumduur van negen jaar uit artikel 38j Sr te laten vervallen.

In de huidige regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling wordt ten aanzien van de proeftijd van de algemene voorwaarde (het niet plegen van strafbare feiten) een minimumduur van één jaar voorgeschreven. Deze minimumduur geldt niet voor aan de voorwaardelijke invrijheidstelling verbonden bijzondere voorwaarden. De proeftijd van de bijzondere voorwaarden wordt door het openbaar ministerie vastgesteld, maar is ten hoogste gelijk aan de periode waarover voorwaardelijke invrijheidstelling is verleend. Voor gevangenisstraffen korter dan twee jaar is het gevolg hiervan dat er slechts een korte periode is om invulling te geven aan het werken aan gedragsverandering door middel van bijzondere voorwaarden. Dat acht ik onwenselijk, aangezien ook na een kortere detentie aan een begeleide terugkeer in de samenleving door middel van bijzondere voorwaarden invulling moet kunnen worden gegeven. Om die reden stel ik voor het onderscheid dat in de v.i.-regeling nu nog wordt gemaakt tussen de proeftijd van de algemene voorwaarde(n) en de bijzondere voorwaarden op te heffen. Dit heeft tot gevolg dat er bij korte vrijheidsstraffen meer ruimte ontstaat voor het werken aan gedragsverandering. Tevens stel ik voor om in de v.i.-regeling de mogelijkheid op te nemen om de proeftijd eenmalig te verlengen. Anders dan de regeling van de voorwaardelijke veroordeling kent de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling deze mogelijkheid tot nog toe niet. Het gedrag van de veroordeelde kan voor een verlenging van de proeftijd aanleiding geven.

Voorts voorziet dit wetsvoorstel in een nieuwe zelfstandige toezichtsmaatregel voor tbs-gestelden en zeden- en zware geweldsdelinquenten van wie de terbeschikkingstelling, gevangenisstraf of voorwaardelijke invrijheidstelling is geëindigd. Bij de terbeschikkingstelling zal deze maatregel met name worden toegepast bij de gemaximeerde tbs met verpleging van overheidswege. Dit biedt de mogelijkheid om langdurig en – indien noodzakelijk levenslang – toezicht te houden op deze delinquenten van zeer ernstige misdrijven. In het kader van dit toezicht kunnen gedragsbeïnvloedende voorwaarden en andere vrijheidsbeperkingen worden opgelegd.

Voor zover in het kader van deze maatregel een vrijheidsbeperking wordt opgelegd kan de maatregel worden gezien als een zwaardere variant van het rechterlijk gebieds- of contactverbod (Stb. 2011, 546). In de eerste plaats kan deze maatregel door de rechter slechts worden opgelegd aan personen aan wie hij de maatregel van terbeschikkingstelling oplegt en aan personen die hij veroordeelt tot een (deels) onvoorwaardelijke gevangenisstraf voor een zeden- of een zwaar geweldsdelict. Ten aanzien van de geweldsdelinquenten geldt daarbij de begrenzing dat betrokkene wordt veroordeeld voor een geweldsdelict dat bedreigd wordt met een gevangenisstraf van ten hoogste vier jaar of meer. Wanneer de rechter op vordering van de officier van justitie vervolgens een last tot ten uitvoerlegging van de maatregel afgeeft, bepaalt hij daarbij tevens de voorwaarden die daarbij worden gesteld alsmede de looptijd van die maatregel. Deze kan twee, drie, vier of vijf jaar bedragen. Vervolgens toetst de rechter, wanneer het openbaar ministerie verlenging van de maatregel vordert, periodiek of de maatregel moet worden verlengd en zo ja voor welke duur (twee, drie, vier of vijf jaar). De totale duur van de maatregel is niet gebonden aan een wettelijk maximum. Ook hier geldt echter dat door de periodieke rechterlijke toets van de noodzakelijkheid van de verlenging van de maatregel is geborgd dat de maatregel niet langer voortduurt dan dat deze nodig en proportioneel is. Verder biedt de maatregel ten opzichte van het rechterlijk gebieds- en contactverbod ruimere mogelijkheden om te werken aan het gedrag van de betrokkene en om zijn bewegingsvrijheid in de maatschappij te beperken.

De maatregel kan ten uitvoer worden gelegd in aansluiting op de gevangenisstraf, indien de veroordeelde niet in aanmerking komt voor een voorwaardelijke invrijheidsstelling. Verder kan de maatregel ten uitvoer worden gelegd in aansluiting op de proeftijd van de voorwaardelijke invrijheidsstelling. Ten aanzien van personen van wie de terbeschikkingstelling (definitief) is geëindigd, kan de maatregel ten uitvoer worden gelegd in aansluiting op de terbeschikkingstelling. Dit betreft zowel de tbs met voorwaarden als de tbs met verpleging van overheidswege. Ten aanzien van die laatste groep, zal de maatregel naar verwachting met name worden toegepast wanneer de tbs-maatregel gemaximeerd is, dat wil zeggen de tbs-maatregel met verpleging van overheidswege die na vier jaar van rechtswege eindigt.

Het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht (Kamerstukken II 2012/13, 33 498, nr. 2) regelt dat de pij-maatregel (plaatsing in een inrichting voor jeugdigen) onder voorwaarden kan worden omgezet in de tbs-maatregel. Het voorgestelde artikel 77tc Sr bepaalt dat deze beslissing tot omzetting geldt als een last tot terbeschikkingstelling. Daarnaast schrijft het voor dat bij de beslissing een bevel tot verpleging wordt gegeven. De pij-maatregel kan dus enkel worden omgezet in tbs met verpleging van overheidswege (artikel 37b Sr). Van een dergelijke omzetting zal naar verwachting slechts zelden sprake zijn. Het gaat daarbij om jongvolwassenen met een zeer ernstige psychische problematiek die bij het eindigen van de pij-maatregel nog steeds recidivegevaarlijk zijn. Door de behandelaars wordt aangenomen dat bij invrijheidstelling onvermijdelijk recidive zal volgen. Het gevaar dat van deze personen uitgaat en de problematiek waarvoor zij moeten worden behandeld vereist dat zij worden opgenomen in een forensisch psychiatrische inrichting. De omzetting heeft tot gevolg dat veroordeelden tot een pij-maatregel na omzetting van die maatregel uiteindelijk in aanmerking kunnen komen voor het langdurig toezicht.

Deze memorie van toelichting bevat de volgende inhoud. In paragraaf 2 worden de adviezen van de adviesorganen besproken. In paragraaf 3 wordt beschreven wat de resultaten zijn van de onderzoeken die vooraf zijn gegaan aan dit wetsvoorstel. Paragraaf 4 bevat de toelichting op het

laten vervallen van de maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege. In paragraaf 5 wordt de verlenging van de proeftijden van de voorwaardelijke invrijheidsstelling toegelicht. In de zesde paragraaf wordt de nieuwe maatregel toegelicht, welke langdurig toezicht op ter beschikking gestelden, zware geweldsdelinquenten en zedendelinquenten mogelijk maakt. Ook worden hierin de vrijheidsbeperkende en gedragsbeïnvloedende voorwaarden die in het kader van de maatregel kunnen worden opgelegd besproken. In paragraaf 7 wordt de vormgeving van de nieuwe toezichthoudende maatregel toegelicht, waarbij de keuze voor de zelfstandigheid van de nieuwe maatregel en de periodieke toetsing aan bod komt. In de achtste paragraaf wordt ingegaan op de handhaving van de maatregel. In paragraaf 9 wordt de rechtsbescherming toegelicht en in paragraaf 10 is een toelichting op het grondrechtelijk kader opgenomen. Paragraaf 11 tot slot ziet op de financiële en uitvoeringsconsequenties.

2. Adviezen over het wetsvoorstel⁵

Het voorontwerp van dit wetsvoorstel is voor advies voorgelegd aan de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), het College van procureurs-generaal (OM), de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ), Reclassering Nederland (RN), de Raad voor de rechtspraak (Rvdv), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), GGZ Nederland (GGZ-NL) en de toenmalige Raad van Korpschefs, thans Nationale Politie (NP). De adviesinstanties onderschrijven de onderliggende doelstelling van het wetsvoorstel om de recidive bij zeden- en geweldsdelicten terug te dringen, maar hebben verdeeld gereageerd met betrekking tot de verschillende wijzen waarop het onderhavige wetsvoorstel aan dit doel tracht bij te dragen door de mogelijkheden voor toezicht op deze groep delinquenten te verruimen. De adviezen worden hieronder per onderdeel van het wetsvoorstel besproken. Daarbij verdient opmerking dat in de, veelal vrij omvangrijke, adviezen diverse vragen zijn gesteld en voorstellen zijn gedaan om tot verduidelijking en verbetering van het wetsvoorstel te komen. Ik ben de instanties erkentelijk voor hun opmerkszaamheid en suggesties en deze hebben er mede toe geleid dat het wetsvoorstel en de memorie van toelichting op diverse onderdelen zijn aangepast. Dit betreft zowel inhoudelijke aanpassingen, onder meer met betrekking tot de reikwijdte van de zelfstandige maatregel en het voorzien in overgangsrecht, als wetstechnische verbeteringen. Op een aantal vragen, voorstellen en opmerkingen zal ik hieronder nog specifiek ingaan.

Laten vervallen maximale termijn voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege

Over de noodzaak en wenselijkheid van dit onderdeel van het wetsvoorstel verschillen de adviesinstanties onderling van mening. RN is zeer ingenomen met de voorgestelde afschaffing van de wettelijke maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging. Veruit de meeste andere instanties zijn daarentegen van mening dat de noodzaak voor deze voorgestelde wijziging niet toereikend is onderbouwd en dat de wijziging prematuur is. Zij wijzen erop dat de maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging met ingang van 1 januari 2008 is verruimd van drie naar negen jaar en dat op dat moment weloverwogen is besloten tot deze maximale termijn boven het laten vervallen van een wettelijke termijn. Nu deze wetwijziging nog niet is geëvalueerd, is niet bekend in hoeveel gevallen de huidige maximale termijn van negen jaar daadwerkelijk volledig zal worden benut. Een evaluatie van de genoemde wetwijziging heeft inderdaad nog niet plaatsgevonden, gezien de

⁵ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

betrekkelijk recente inwerkingtreding. Hieruit volgt echter niet dat de voorgestelde maatregel prematuur is. Een evaluatie van een eerdere wetswijziging is geen noodzakelijke voorwaarde voor een daaropvolgende wetswijziging, ook niet wanneer dit een verdere aanscherping van die eerdere wijziging betreft. In dit specifieke geval geldt daarnaast dat de eerdere wetswijziging weliswaar nog niet is geëvalueerd, maar dat het WODC wel nader onderzoek heeft verricht naar de recidive van ter beschikking gestelden tot achttien jaar na uitstroom. Dat onderzoek wijst uit dat – zoals hierna in paragraaf 3 nader wordt toegelicht – het percentage recidivisten met een zeer ernstig delict onder zedendelinquenten na lange tijd na uitstroom uit de tbs-maatregel nog toeneemt. Ook onder geweldsdelinquenten is een toename zichtbaar na de uitstroom uit de tbs-maatregel. De resultaten van het voornoemde onderzoek wijzen erop dat adequate vormen van toezicht en begeleiding mogelijk ook langer dan negen jaar na uitstroom nog zinvol kunnen zijn met het oog op het verminderen van het recidiverisico. Ik ben van oordeel dat ook binnen het systeem van de verpleging van overheidswege en de (voorwaardelijke) beëindiging daarvan het waarborgen van de maatschappelijke veiligheid en het voorkomen van nieuwe slachtoffers voorop dient te staan. Ik acht het dan ook noodzakelijk om thans maatregelen te treffen en het laten vervallen van de wettelijke maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging acht ik daarbij een noodzakelijk middel, zodat de rechter de ruimte heeft om ook na negen jaar de voorwaardelijke beëindiging te kunnen verlengen wanneer en voor zolang hij dat noodzakelijk acht. Hierbij zij nog opgemerkt dat het onderhavige wetsvoorstel aan de voorwaarden voor de verschillende verloffmodaliteiten en voor de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege niets verandert. Het afwachten van de evaluatie acht ik des te minder aangewezen, omdat, zoals ook in de brief van een van mijn voorgangers van 26 maart 2007 reeds is aangegeven (TK 2006–2007, 28 238, nr. 13), een langdurig tijdsverloop noodzakelijk is om de definitieve effecten van deze wetswijziging in voldoende mate in beeld te brengen en dat het om die reden zeer wel denkbaar is dat bij de evaluatie slechts eerste resultaten gemeld kunnen worden en dat besloten zal worden tot een vervolgevaluatie.

Dat de bevoegdheid om de voorwaardelijke beëindiging ook na negen jaar nog voort te kunnen zetten mogelijk slechts voor een gering aantal ter beschikking gestelden uitkomst zal blijken te bieden, vormt geen reden de thans voorgestelde wetswijziging achterwege te laten. Ook voor die groep ter beschikking gestelden dient de wet immers passende kaders te bevatten voor begeleiding en behandeling, opdat daardoor kan worden bijgedragen aan de voorkoming van – mogelijk ernstige – recidive en hun verantwoorde terugkeer in de samenleving. Voor het oordeel dat, zoals tijdens de consultatie naar voren is gebracht, het laten vervallen van de wettelijke maximale termijn niet zou stroken met het karakter van de tbs-maatregel, bestaat geen grond. Het is juist dat de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging gericht is op de geleidelijke afbouw en definitieve beëindiging van de ter beschikking stelling. Het is evenzeer juist dat de maatregel ingrijpend en belastend kan zijn voor de betrokkene en dat, naarmate de duur van de voorwaardelijke beëindiging langer wordt, het einddoel meer op afstand komt te staan. Van een gebrek aan toekomstperspectief, dat er volgens GGZ Nederland toe zou kunnen leiden dat de motivatie voor behandeling en het naleven van de gestelde voorwaarden sterk zal afnemen, is evenwel geen sprake. De tbs-maatregel en de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging lopen in beginsel steeds af na ommekomst van de termijn waarmee ze zijn verlengd. Voor wat betreft de behandelmotivatie is van belang dat de persoon die zich bereid moet tonen de voorwaarden na te leven niet aan het begin van zijn tbs-traject staat, maar met de voorwaardelijke beëindiging van de

verpleging de eindfase van zijn tbs-traject heeft ingezet en daardoor gemotiveerd wordt. Het afschaffen van de maximale totale duur van negen jaar maakt meer maatwerk mogelijk voor die ter beschikking gestelden die een langere periode nodig hebben om de gecontroleerde terugkeer in de samenleving te realiseren. Ook gedurende de voorwaardelijke beëindiging toetst de rechter periodiek, en met betrekkelijk korte tussenpozen van één à twee jaar, of verlenging nog nodig is dan wel of de terbeschikkingstelling definitief kan worden beëindigd. Door de periodieke rechterlijke toetsing is verzekerd dat de duur van de tbs-maatregel en van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging niet langer is dan nodig en proportioneel is. Het laten vervallen van de wettelijke maximale duur van negen jaar zich laat zich mitsdien verenigen met de aard van de modaliteit. Nu op deze wijze afdoende geborgd is dat de tbs niet langer voortduurt dan nodig, blijft ook het uitgangspunt dat strafrechtelijke maatregelen eindig dienen te zijn overeind met de voorgestelde afschaffing van het wettelijk maximum.

Zoals gezegd staat RN zeer positief ten opzichte van de voorgestelde afschaffing van de wettelijke maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging. Gelet op de overeenkomsten in de doelgroep, adviseert RN om ook bij de tbs met voorwaarden de maximale wettelijke termijn van negen jaar te laten vervallen. De RSJ heeft deze suggestie eerder, in het kader van de wet waarbij de huidige maximumtermijn van de tbs met voorwaarden op negen jaar is gesteld, ook al eens gedaan en ook het OM wijst er in zijn advies op dat vanuit een oogpunt van wetssystematiek niet valt in te zien waarom in het kader van de tbs met voorwaarden wel wordt vastgehouden aan een maximale duur van negen jaar. Voor het laten vervallen van de wettelijke termijn van negen jaar bij de tbs met voorwaarden is vooralsnog niet gekozen. Dit omdat het ontbreken van een wettelijke maximale duur minder past bij het specifieke karakter van de tbs met voorwaarden. Dit betreft immers een maatregel waarbij de gevaarstelling voor de veiligheid van de samenleving nog in die zin aanvaardbaar is, dat verpleging van overheidswege achterwege kan worden gelaten. De tbs met voorwaarden kan enkel worden opgelegd wanneer betrokkene zich bereid verklaart tot naleving van de voorwaarden. Een dergelijke bereidheid tot naleving zal mogelijk afnemen bij het ontbreken van een wettelijk vastgelegd maximale duur. Hierbij is van belang dat de persoon die zich bereid moet tonen de voorwaarden na te leven – en die voorafgaand aan de tenuitvoerlegging van de tbs vaak nog een gevangenisstraf zal moeten ondergaan – nog aan het begin van het tbs-traject staat. Dit in tegenstelling tot de ter beschikking gestelde van wie de verpleging voorwaardelijk is beëindigd en die daarmee de eindfase van zijn tbs-traject heeft ingezet en daardoor gemotiveerd wordt. Tot slot is de verwachting op basis van het gedragskundig advies, zonder welk de tbs met voorwaarden niet kan worden opgelegd, dat de recidivekans binnen de huidige maximale termijn, afdoende kan worden bestreden door een op de persoon toegesneden traject van ambulante of klinische behandeling in combinatie met intensief reclasseringstoezicht. Voor die gevallen waarin de termijn van negen jaar toch niet voldoende blijkt, beoogt de in dit wetsvoorstel geïntroduceerde zelfstandige gedragsbeperkende en toezichthoudende maatregel een oplossing te bieden. Op grond van de bij deze maatregel te stellen voorwaarden, kan het toezicht – waar mogelijk in een minder intensieve vorm dan voorheen – worden voortgezet. Betrokkene blijft dan onder toezicht staan, maar zal de maatregel toch als minder belastend ervaren, reeds omdat het label «tbs» niet langer op hem van toepassing is. Ook de «stok achter de deur» is anders: waar overtreding van de voorwaarden of vrees voor een misstap er voorheen toe kon leiden dat de tbs met voorwaarden alsnog kon worden omgezet in tbs met verpleging, is deze bij de zelfstandige maatregel vervangende hechtenis (en mogelijk verlenging van de duur van de maatregel en/of

wijziging van de daaraan verbonden voorwaarden). Aan de zelfstandige maatregel is geen wettelijke maximale duur verbonden. Toch is het toezicht ook in dit kader begrensd. Er is sprake van een materiële begrenzing: verlenging van de maatregel is slechts mogelijk zolang er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat betrokkene wederom een misdrijf zal begaan waarvoor de zelfstandige maatregel kan worden opgelegd of zolang dit noodzakelijk is ter voorkoming van ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen. Het voortgezette toezicht dient mitsdien enkel ter kentering van het gevaar dat nog van betrokkene uitgaat en strekt niet verder dan dat. Door de periodieke rechterlijke toets, waarbij de rechter alle actuele feiten en omstandigheden van de individuele zaak bij zijn beoordeling betreft, is geborgd dat de maatregel niet langer voortduurt dan dat deze noodzakelijk en proportioneel is.

Anders dan bij de tbs met voorwaarden het geval is, is voor het toezicht in het kader van de zelfstandige maatregel niet vereist dat betrokkene zich bereid verklaart de gestelde voorwaarden na te leven. De mogelijkheid van voortgezet toezicht in het kader van de zelfstandige maatregel versterkt de effectiviteit van de tbs met voorwaarden en vult deze maatregel waar nodig aan. De mogelijkheid dat het toezicht na het eindigen van de tbs met voorwaarden in het kader van de zelfstandige maatregel zonder bereidverklaring kan worden voortgezet kan voor betrokkene een extra aansporing zijn om gedurende de looptijd van zijn tbs-maatregel op positieve wijze feitelijk invulling te geven aan zijn bereidverklaring de gestelde voorwaarden na te leven. Wanneer betrokkene zich gedurende de looptijd van de tbs-maatregel maximaal inspant met het oog op zijn behandeling en resocialisatie en de hem gestelde voorwaarden consequent naleeft, heeft dat mogelijk een positieve uitwerking op het terugdringen van het recidiverisico dat van hem uitgaat. Wanneer het recidiverisico tot een aanvaardbaar niveau is teruggebracht, zal het voortzetten van het toezicht in het kader van de zelfstandige maatregel niet aan de orde zijn. Waar de tenuitvoerlegging van de zelfstandige maatregel wel aan de orde is, zal de rechter bij het verbinden van voorwaarden aan die maatregel ook rekening houden met de in het kader van de tbs gestelde voorwaarden – en de daarmee behaalde resultaten – en daar waar mogelijk bij aansluiten. Waar voortzetting van de zorg na afloop van negen jaar tbs met voorwaarden toch noodzakelijk blijkt, dan kan betrokkene zich bovendien bereid verklaren de zorg op vrijwillige basis voort te zetten. De bereidheid daartoe zal vervolgens door het openbaar ministerie en de rechter betrokken worden bij de vraag of de tenuitvoerlegging van de zelfstandige maatregel is aangewezen. Dit alles draagt – in die gevallen waarin dit noodzakelijk is – bij aan de continuïteit van zorg, waar het nu nog te vaak aan ontbreekt.

Op grond van de huidige regelgeving is het zo dat wanneer van betrokkene na negen jaar tbs met voorwaarden nog gevaar uitgaat moet worden teruggevallen op de mogelijkheden die de reguliere geestelijke gezondheidszorg biedt. De praktijk wijst echter uit dat voor deze doorstroming niet altijd de vereiste wettelijke gronden aanwezig zijn, bijvoorbeeld omdat niet voldaan wordt aan het «gevaarscriterium» in de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet Bopz). Dit zal naar verwachting verbeteren wanneer het wetsvoorstel tot vaststelling van de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Wvggz, Kamerstukken II 2009/10, 32 399, nr. 2), de beoogd opvolger van de Wet Bopz, wordt aangenomen. Met de inwerkingtreding van die wet wordt ook verplichte ambulante behandeling mogelijk binnen de reguliere geestelijke gezondheidszorg, zodat eerder kan worden ingegrepen. Toch zal het ook dan nog voorkomen dat niet voldaan wordt aan het in die wet

opgenomen «risicocriterium». Wanneer betrokkene dan niet bereid is om zich vrijwillig verder te laten behandelen, leidt dat er toe dat de voormalig ter beschikking gestelde die na negen jaar van voorwaardelijke beëindiging van de verpleging nog behandeling nodig heeft, deze niet krijgt, met alle daaraan verbonden risico's. De voorgestelde zelfstandige maatregel maakt het mogelijk dat personen die tbs met voorwaarden krijgen opgelegd – wanneer noodzakelijk – ook na een periode van negen jaar nog aan een vorm van toezicht onderworpen blijven. De introductie van de zelfstandige maatregel zal er naar verwachting toe leiden dat het aantal opleggingen van tbs met voorwaarden zal toenemen, ten gunste van het aantal opleggingen van tbs met verpleging van overheidswege. Veilig gesteld is voortaan immers dat een tbs gestelde die na negen jaar nog toezicht en behandeling nodig heeft, deze ook krijgt. Dit kan ertoe leiden dat in bepaalde gevallen waarin thans veiligheidshalve nog gekozen wordt voor de tbs met verpleging voortaan wordt volstaan met de tbs met voorwaarden en oplegging van de zelfstandige maatregel. Uiteraard voor zover dit verantwoord wordt geacht gelet op de zorgbehoefte en het vereiste beveiligingsniveau, de overtuiging bestaat dat betrokkene bereid is de voorwaarden na te leven én in de wetenschap dat de tbs met voorwaarden zo nodig alsnog kan worden omgezet in tbs met verpleging van overheidswege (artikel 38c Sr). Dit sluit ook aan bij de afspraken die in de meerjarenovereenkomst forensische zorg 2013–2017 met de sector zijn gemaakt over het stroomlijnen van de in-, door- en uitstroom in de forensische zorg. Doorlopend wordt gestreefd naar de meest effectieve plaatsing, waarbij de zorgbehoefte centraal wordt gesteld. De zorg- en beveiligingsniveaus dienen zo laag als mogelijk te zijn, maar ook zo hoog als noodzakelijk.

Zoals de introductie van de zelfstandige maatregel naar verwachting zal leiden tot een toename van de oplegging van de tbs met voorwaarden ten gunste van de instroom in de tbs met verpleging, zal het afschaffen van de wettelijke maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging er naar verwachting aan bijdragen dat de gemiddelde behandelduur van de verpleging afneemt. Het OM en de NOvA hebben aangegeven hieraan te twifelen, maar doordat is veilig gesteld dat het toezicht – indien noodzakelijk – zo lang als nodig ook mogelijk is, waarbij gedurende die gehele periode het vangnet van de hervatting van de verpleging blijft bestaan, acht ik de veronderstelling gerechtvaardigd dat dit zal leiden tot een grotere bereidheid om de verpleging eerder voorwaardelijk te beëindigen. Dit uiteraard onder de randvoorwaarden dat het recidiverisico in het individuele geval tot het daarvoor vereiste niveau is teruggebracht en dat de overtuiging bestaat dat betrokkene de gestelde voorwaarden na zal leven. Ook over het terugbrengen van de gemiddelde behandelduur van de verpleging zijn in de meerjarenovereenkomst afspraken gemaakt en ook in de tbs geldt dat doorlopend gestreefd wordt naar de meest effectieve plaatsing gelet op de zorgbehoefte en het vereiste beveiligingsniveau. Centrale doelstelling van het onderhavige wetsvoorstel is het verder terugdringen van recidive van zeden- en ernstige geweldsdelicten. Het middel dat daarvoor in alle drie de onderdelen van het wetsvoorstel wordt ingezet, «behandeling op maat», sluit goed aan bij de in de meerjarenovereenkomst gemaakte afspraken. Hoewel het ontlasten van het tbs-stelsel geen hoofddoel is van dit wetsvoorstel, kan het de in-, door- en uitstroom van tbs-gestelden wel positief beïnvloeden. Het wetsvoorstel draagt dan ook bij aan de belangrijkste doelen van het nieuwe stelsel van forensische zorg, namelijk: herstel van de patiënt en de verdere vermindering van recidive ten behoeve van de maatschappij. En minder recidive van zeden- en zware geweldsdelicten heeft bovendien weer een gunstige uitwerking op de instroom in de tbs, zowel de tbs met voorwaarden als de tbs met verpleging van overheidswege.

Proeftijden voorwaardelijke invrijheidsstelling

De voorstellen om de minimumduur van de proeftijd van de bijzondere voorwaarden gelijk te trekken met die van de algemene voorwaarde van de voorwaardelijke invrijheidsstelling en om in de regeling van de voorwaardelijke invrijheidsstelling de mogelijkheid op te nemen om de proeftijd van de bijzondere voorwaarde eenmalig met ten hoogste twee jaar te kunnen verlengen, worden door de adviesinstanties met instemming ontvangen. Uitzonderingen hierop vormen de GGZ en de NOvA. De GGZ heeft aangegeven wel positief te staan ten opzichte van het gelijktrekken van de proeftijden, maar de mogelijkheid tot verlenging van de proeftijd verdraagt zich naar haar mening niet met fundamentele rechtsbeginselen omdat dit als een verzwaring van de straf kan worden aangemerkt. Dit laatste standpunt wordt gedeeld door de NOvA. Van een verzwaring van een straf is in deze evenwel geen sprake. Aan de door de rechter opgelegde vrijheidsstraf verandert de eventuele verlenging van de proeftijd van de voorwaardelijke invrijheidsstelling immers niets. Ik wijs in dit verband naar de brief van 19 november 2007 waarin uitgebreid is ingegaan op de relatie tussen de regeling van voorwaardelijke invrijheidsstelling en het legaliteitsbeginsel (Kamerstukken I 2007/08, 30 513, E).

Zelfstandige gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel

Over de introductie van de voorgestelde zelfstandige gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel zijn de meningen eveneens verdeeld. RN juicht deze maatregel ten zeerste toe en toont zich graag bereid aan het daarvoor vereiste reclasseringstoezicht een professionele invulling te geven. De NP waardeert het in het bijzonder dat met het wetsvoorstel de mogelijkheid van een meldplicht voor zedendelinquenten wordt gecreëerd. Het OM kan een systeem waarin het toezicht op zedendelinquenten en tbs-gestelden na hun terugkeer in de samenleving wordt versterkt in beginsel onderschrijven, maar is van oordeel dat het huidige voorstel daartoe voor het OM en de rechterlijke macht niet uitvoerbaar is. De RSJ heeft mij eerder, bij brief van 14 juni 2011, gewezen op de noodzaak van een samenhangend en omvattend systeem voor de langdurige monitoring van zedendelinquenten, dat de huidige kaders daarvoor niet toereikend zijn en dat dit een schrijnend probleem betreft dat met het oog op zowel de bescherming van de samenleving als een verantwoorde resocialisatie na gevangenisstraf of tbs behandeling, zo snel mogelijk dient te worden opgelost. Thans, in haar reactie op het concept-wetsvoorstel, stelt de RSJ zich evenwel op het standpunt dat de noodzaak voor een zelfstandige toezichthoudende maatregel onvoldoende is onderbouwd en dat de introductie van zodanige maatregel prematuur is. Dit standpunt wordt gedeeld door de overige, nog niet genoemde, adviesinstanties. Als redenen voor dit standpunt worden genoemd dat de effecten van verschillende relevante ontwikkelingen in de regelgeving, het gevangeniswezen en de tbs, waaronder de vervanging van de vervroegde door de voorwaardelijke invrijheidsstelling, verlenging van de proeftijden en de kwaliteitsslagen die in de forensische zorg zijn gemaakt en die zullen leiden tot daling van de recidivecijfers, nog niet bekend zijn en dat de maatregel naar verwachting slechts beperkt zal worden ingezet. Deze instanties adviseren dan ook om de resultaten van de nieuw ingevoerde maatregelen af te wachten alvorens vergaande nieuwe maatregelen te ontwerpen.

De adviesinstanties merken terecht op dat het onderhavige wetsvoorstel niet op zichzelf staat, maar onderdeel uitmaakt van een palet van maatregelen die moeten bijdragen aan het terugdringen van recidive, in het bijzonder van de recidive van zware en zeer ingrijpende misdrijven.

Dat met het oog op het reduceren van recidive reeds de nodige maatregelen zijn genomen – en nog zullen worden getroffen – leidt niet tot de conclusie dat voor de thans voorgestelde zelfstandige maatregel geen noodzaak bestaat. De verschillende maatregelen dienen juist ter versterking van elkaar. De praktijk laat zien dat er wel degelijk behoefte bestaat aan een toezichthoudende maatregel in aansluiting op de reeds bestaande kaders. Ik wijs in dit verband onder meer op het voorbeeld dat aan de orde was in een uitspraak van het gerechtshof Arnhem van 7 mei 2012 (TBS P12/0103), waarin het gerechtshof een ter zake van het in het bezit hebben van kinderporno opgelegde maatregel van tbs met verpleging van overheidswege na vier jaar niet verder kon verlengen, omdat sprake was van een gemaximeerde tbs die na vier jaar van rechtswege eindigt. Gelet op het stadium van de behandeling van de betrokkene achtte het gerechtshof het zorgelijk dat hij buiten de juridische kaders van de maatregel zou geraken, maar gelet op de wettelijke mogelijkheden, kon het gerechtshof niet meer doen dan overwegen dat het hof het wenselijk achtte dat de kliniek zou trachten de betrokkene toe te leiden naar een traject van vrijwillige hulpverlening. Niet elke zeden- of geweldsdelinquent zal na het beëindigen van zijn detentie dan wel ter beschikking stelling welwillend staan ten opzichte van vrijwillige aansluitende zorg. Aansluitende verplichte behandeling is ook niet altijd mogelijk, bijvoorbeeld omdat niet wordt voldaan aan het gevaarscriterium van de Wet Bopz. Binnen de huidige wettelijke mogelijkheden zijn er dus situaties waarin toezicht op een zeden- of zware geweldsdelinquent niet (langer) mogelijk is, terwijl dit vanuit het oogmerk van het voorkomen van recidive wel noodzakelijk zou zijn, omdat het recidiverisico nog niet afdoende is afgenomen. Met dit wetsvoorstel wil ik in die leemte voorzien. Daarmee geef ik tevens invulling aan de positieve verplichting die op grond van het EVRM op de wetgever rust om de veiligheid in de maatschappij te bevorderen door (preventieve) maatregelen te treffen ter bestrijding van zeden- en zware geweldsdelicten, die diep ingrijpen in de lichamelijke integriteit en het leven van het slachtoffer en die het gevoel van veiligheid in de maatschappij in algemene zin aantasten. In paragraaf 10 van deze toelichting ga ik op deze positieve verplichting nader in.

Dat langdurig toezicht en daarbij te stellen voorwaarden wel degelijk kunnen bijdragen aan het terugdringen van recidive blijkt ook uit het laatste deelrapport van het WODC, waarin de effectiviteit van verschillende in het buitenland toegepaste toezichthoudende maatregelen is onderzocht. De thans voorgestelde maatregel en daarbij te stellen voorwaarden dragen bij aan het veiliger maken van de samenleving. Blijkens het onderzoeksrapport van Significant zal de zelfstandige maatregel naar verwachting jaarlijks ten aanzien van 13 tot 33 zedendelinquenten (3 na tbs en 10 tot 30 na detentie) en ten aanzien van 14 tot 29 geweldsdelinquenten (4 na tbs en 10 tot 25 na detentie) ten uitvoer worden gelegd. Gezien de aard van de delicten en de impact die deze hebben op het slachtoffer en de maatschappij in het algemeen, betreft dit een niet te veronachtzamen groep. Bovendien dient te worden bedacht dat het er voor de praktijk en de veiligheid in de samenleving niet enkel om gaat hoe vaak de maatregel wordt opgelegd en daadwerkelijk ten uitvoer wordt gelegd, maar dat eveneens het generale preventieve effect dat van die maatregel uitgaat van belang is. Van een opgelegde zelfstandige maatregel gaat daarnaast ook een speciaal preventieve werking uit. De dreiging die ervan uitgaat dat de tenuitvoerlegging van de opgelegde maatregel kan worden gevorderd, zal voor diegenen die het betreft immers een extra stimulans zijn zich gedurende de periode van de tbs met voorwaarden, de voorwaardelijke invrijheidsstelling et cetera volledig in te zetten en medewerking te verlenen teneinde de daadwerkelijke tenuitvoerlegging van de maatregel te voorkomen.

Hoewel zij hun bedenkingen hebben bij de voorgestelde zelfstandige toezichthoudende maatregel, onderkennen GGZ-NL, het OM en de RSJ wel de noodzaak tot het verruimen van toezicht. Het OM en de RSJ menen dat de oplossing bovenal gezocht dient te worden in het optimaliseren van het toezicht binnen de bestaande wettelijke kaders. Volgens het OM kan recidive afdoende worden teruggebracht wanneer het aanwezig zijn van bepaalde risicofactoren voor recidive als drugs- en alcoholgebruik tijdig worden onderkend en schort het juist daar aan in de praktijk. Met deze organisaties onderken ik het belang van het optimaal benutten van de huidige toezichtmogelijkheden. Bij het toezicht speelt de reclassering een essentiële rol en de afgelopen jaren is dan ook aanzienlijk geïnvesteerd in de professionalisering van de reclasseringstaken en het vergroten van de effectiviteit van het reclasseringstoezicht. Onder de naam «redesign toezicht» hebben de drie reclasseringsorganisaties nieuwe kaders en een nieuwe werkwijze voor het reclasseringstoezicht ontwikkeld. Deze nieuwe opzet is in 2009 gestart en beoogt een toename van de effectiviteit, transparantie en betrouwbaarheid van de uitvoering van het toezicht. Daarnaast dient het toezicht te voldoen aan algemene kwaliteitseisen voor strafrechtelijke interventies: snelheid, zekerheid, strengheid en rechtsgehalte. Ook hier geldt echter dat geen sprake is van alternatieven, maar van een palet aan maatregelen, die gelijktijdig kunnen worden ingezet en elkaar versterken. Zo kan de dreiging die van de mogelijke tenuitvoerlegging van de zelfstandige maatregel uitgaat een positieve invloed hebben op de mate van medewerking die betrokkene verleent aan het vervullen van de voorwaarden die bijvoorbeeld in het kader van zijn voorwaardelijke invrijheidsstelling zijn gesteld. Het intensiveren van toezicht binnen de bestaande kaders zal echter niet kunnen voorkomen dat zich situaties blijven voordoen waarin het noodzakelijk wordt geacht langer toezicht op iemand uit te kunnen oefenen dan thans mogelijk is. Evenals bij de huidige vormen van toezicht het geval is, is ook bij het toezicht onder de nieuwe zelfstandige maatregel een centrale rol toebedeeld aan de reclassering. Zo legt de officier van justitie bij zijn vordering tot tenuitvoerlegging van de maatregel een reclasseringsadvies over. Het openbaar ministerie is op grond van de wet verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de maatregel, maar bij die naleving speelt de reclassering een essentiële rol. De rechter wijst een reclasseringsinstelling aan die toezicht houdt op de naleving van de opgelegde voorwaarde(n) en die de veroordeelde ten behoeve daarvan ook begeleidt. Indien een voorwaarde niet wordt nageleefd, meldt de reclassering dit onverwijld aan het openbaar ministerie. Voor delinquenten die vanuit een situatie van eerder toezicht als bijvoorbeeld tbs met voorwaarden of voorwaardelijke invrijheidsstelling onder toezicht komen te staan op grond van de zelfstandige maatregel, zal in de regel gelden dat het toezicht en de begeleiding worden voortgezet door dezelfde reclasseringsinstelling en waar mogelijk zelfs door dezelfde reclasseringswerker. Wanneer dat laatste niet mogelijk is, wordt zorg gedragen voor een goede overdracht, zodat continuïteit van toezicht zoveel mogelijk geborgd is. Mocht het nodig blijken, dan kunnen over het te verlenen toezicht nadere regels worden gesteld of met betrekking tot dat toezicht nadere aanwijzingen worden gegeven. Het voorgestelde derde lid van artikel 38ad biedt daar een grondslag voor.

Naast het intensiveren van het toezicht binnen de huidige wettelijke kaders draagt het OM een voorstel op hoofdlijnen aan voor een alternatieve vorm van toezicht na afloop van detentie of tbs. In dit alternatieve voorstel wordt eerst na afloop van de tbs of detentie bezien of een toezichthoudende maatregel noodzakelijk is zonder dat in het veroordelend vonnis reeds een toezichthoudende maatregel wordt opgelegd. Dit voorstel, waarin eveneens een plicht tot medewerking aan het toezicht is opgenomen, lijkt voor het overige inhoudelijk veel overeenkomsten te

vertonen met de in dit wetsvoorstel geïntroduceerde zelfstandige maatregel. Ook in het geval van de zelfstandige maatregel wordt pas aan het eind van de detentie, voorwaardelijke invrijheidsstelling of tbs gezien of de toezichthoudende maatregel ten uitvoer moet worden gelegd en pas op dat moment worden de voorwaarden bij en de duur van de maatregel vastgesteld. Dat voor tenuitvoerlegging van de maatregel vereist is dat de maatregel reeds in het veroordelend vonnis moet zijn opgelegd, acht ik met het oog op de voorzienbaarheid en rechtszekerheid een belangrijke waarborg. Betrokkene weet dan op het moment van zijn veroordeling dat hij rekening dient te houden met de tenuitvoerlegging van de zelfstandige maatregel en wordt zodoende in staat gesteld zijn gedrag daarop af te stemmen.

Ook GGZ-NL komt met een alternatief. GGZ-NL merkt op dat de zelfstandige maatregel gedeeltelijk overlap vertoont met de regeling voor voorwaardelijke invrijheidsstelling en stelt voor de duur in de v.i.-regeling te verlengen in plaats van een nieuwe regeling te treffen, waarbij niet is uitgesloten dat de beide maatregelen naast elkaar worden opgelegd. Dat de zelfstandige maatregel naast de v.i. zou kunnen worden opgelegd, berust op een misverstand. De zelfstandige maatregel kan pas ten uitvoer worden gelegd wanneer geen voorwaardelijk kader meer voorhanden is. Verder voorziet dit wetsvoorstel er reeds in dat de minimumduur van de proeftijd van de bijzondere en de algemene voorwaarden gelijk wordt getrokken en in de mogelijkheid om de duur van de proeftijd eenmaal met ten hoogste twee jaar te verlengen. Dit voorstel beoogt bij te dragen aan het reduceren van recidive, maar is daartoe evenwel niet afdoende. Door de verlenging van de proeftijden van de voorwaardelijke invrijheidsstelling, kan weliswaar langer toezicht worden gehouden echter deze proeftijden zijn eindig en dienen herleidbaar te zijn tot de gevangenisstraf. De zelfstandige maatregel voorziet in een behoefte in die gevallen waarin een vorm van toezicht na afloop van de v.i. nog steeds nodig wordt geacht. Bovendien bestrijkt de zelfstandige maatregel een bredere doelgroep zoals tbs-gestelden.

De Rvdr vraagt zich af of de maatregel niet beter kan worden ingebed in het wetsvoorstel Wfz of het wetsvoorstel Wvvgz. Voor incorporatie van de maatregel in een van deze twee wetsvoorstellen is vereist dat de maatregel betrekking heeft op de verlening van geestelijke gezondheidszorg. Dat kan in een specifiek geval inderdaad het geval zijn, zoals ook blijkt uit de mogelijkheid om als voorwaarde onder behandeling stelling of opname in een zorginstelling op te leggen. Echter, zorgverlening is niet noodzakelijk voor de tenuitvoerlegging van de maatregel en bij de maatregel kunnen diverse andere voorwaarden worden gesteld, zoals een meld- of verhuisplicht, die geen betrekking hebben op zorgverlening. Incorporatie in de Wfz of Wvvgz is om die reden niet aan de orde.

Tot slot heeft ook de RSJ een alternatief voor de zelfstandige maatregel voorgesteld. De RSJ heeft mij in overweging gegeven nader te onderzoeken of een verruiming van de mogelijkheid tot oplegging van een deels voorwaardelijke straf een acceptabel alternatief vormt. De RSJ stelt daarbij voor om de huidige grens voor het opleggen van een voorwaardelijke straf, een gevangenisstraf van ten hoogste vier jaar, te verruimen (artikel 14a Sr). Ook voor dit alternatief geldt dat het niet de gehele groep delinquenten omvat die onder de reikwijdte van de voorgestelde zelfstandige maatregel vallen, waaronder de tbs-gestelden. Daarnaast bestaat er ook een principiële bezwaar tegen dit alternatief. Voor de in artikel 14a, tweede lid, Sr gestelde grens van vier jaar is niet het wettelijk strafmaximum bepalend, maar de door de rechter in een bepaalde zaak opgelegde duur van de gevangenisstraf bepalend. Bij misdrijven die de rechter zo ernstig acht, dat hij daarvoor een gevangenisstraf van meer dan

vier jaar oplegt, past niet dat hij daarbij vervolgens voor een gedeelte van die straf een bevel tot niet-tenuitvoerlegging zou afgeven.

De Rvdr merkt op dat de gekozen «tweetrapsprocedure», waarbij op het moment waarop de maatregel moet worden opgelegd nog niet duidelijk is of deze ook daadwerkelijk ten uitvoer zal worden gelegd, er naar verwachting toe zal leiden dat de rechter terughoudendheid zal betrachten bij het opleggen van de maatregel. De Rvdr en het OM achten het daarbij problematisch dat zowel de officier van justitie als de rechter zich reeds ten tijde van het veroordelend vonnis een oordeel moet vormen over een situatie zoals die zich mogelijk over vele jaren zou kunnen voordoen. Dat de tenuitvoerlegging van de maatregel afhankelijk wordt gesteld van een vordering tot tenuitvoerlegging door het openbaar ministerie staat naar de mening van Rvdr voorts op gespannen voet met het systeem van de wet. De Rvdr raadt aan om aan te sluiten bij de constructie in artikel 577c Sv, waarbij de rechter, op vordering van het openbaar ministerie, verlof tot de tenuitvoerlegging van lijfswang kan verlenen indien een veroordeelde niet voldoet aan de opgelegde verplichting tot betaling van een geldbedrag aan de staat ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. Onder deze verlofconstructie beslist de rechter niet reeds in het veroordelende vonnis, maar in de fase van de tenuitvoerlegging van de ontnemingsmaatregel over de toepassing van vrijheidsbeneming als dwangmiddel. In die zin is sprake van een vergelijkbaar systeem.

Ook bij de zelfstandige maatregel beslist de rechter pas op het moment waarop dit feitelijk aan de orde komt, voorafgaand aan de eindigen van de tbs, gevangenisstraf of v.i., of de maatregel ten uitvoer dient te worden gelegd. Eerst op dat moment stelt hij ook de voorwaarden vast die aan de maatregel worden verbonden en bepaalt hij de duur van de maatregel. Aldus is geborgd, dat de maatregel enkel ten uitvoer wordt gelegd wanneer dat op het moment van de feitelijke tenuitvoerlegging noodzakelijk is en dat de maatregel ook niet verder strekt dan noodzakelijk. Deze constructie, waarbij de maatregel wordt ingevuld op het moment van de tenuitvoerlegging, voorkomt dat de rechter gedetailleerd ver vooruit moet kijken. Dat de rechter in het veroordelend vonnis de maatregel reeds dient op te leggen, acht ik van belang in verband met de rechtszekerheid en voorzienbaarheid. Voor betrokkene is dan van meet af aan duidelijk dat hij er rekening mee dient te houden dat hij aansluitend aan zijn detentie, v.i. of tbs kan worden onderworpen aan de toezichthoudende maatregel en hij kan zijn gedrag daarop afstemmen. Het belang dat gehecht wordt aan de voorzienbaarheid brengt met zich dat de rechter de zelfstandige de maatregel reeds in het vonnis dient op te leggen. Op dat moment zal het voor de rechter lastig zijn om een inschatting te maken van de toekomstige persoonlijke omstandigheden van betrokkene en van de mate van succes van een mogelijke (tbs-)behandeling. De beoordeling van het toekomstige recidiverisico die de rechter bij het opleggen van de maatregel dient te maken rust niet zozeer op deze factoren, als wel op het type delict, waaraan mogelijk een verhoogd recidiverisico kleeft, de omstandigheden waaronder dat is begaan en eventuele eerdere strafbare feiten. Ten behoeve van deze beoordeling beschikt de rechter daarnaast over een recent opgemaakt gemotiveerd reclasseringsadvies dat naast een diagnose ook een risicotaxatie omvat. Een voorbeeld van een screeningsinstrument dat daarbij wordt gehanteerd is de «Recidive Inschattingsschalen» (RISc). De reclassering bepaalt met behulp hiervan in welke mate er sprake is van risico op recidive, welke factoren de kans op recidive vergroten (criminogene factoren) én welke interventies nodig zijn om deze kans te verkleinen. Een reclasseringsadvies kan eveneens ten grondslag liggen aan bijzondere voorwaarden die door de rechter gesteld worden in het kader van de voorwaardelijke invrijheidstelling. De reclassering heeft mitsdien reeds de nodige ervaring opgedaan met het

opstellen van dit soort adviezen, waarin gewerkt wordt met wetenschappelijk onderbouwde instrumenten. Het (door)ontwikkelen en versterken van de risicotaxatie op basis van recente wetenschappelijke inzichten heeft daarbij continu de aandacht. De rechter beschikt mitsdien over afdoende handvatten om tot een zorgvuldig oordeel te komen over de noodzakelijkheid van het opleggen van de zelfstandige maatregel. Bij het opleggen van de maatregel kan de rechter reeds een indicatie geven van de voorwaarden die zijns inziens aan de maatregel zouden moeten worden verbonden, echter hij is daartoe niet verplicht. Bij de beslissing inzake de tenuitvoerlegging is de rechter aan een dergelijke indicatie ook op geen enkele wijze gebonden. Dit omdat het voor de proportionaliteit van de maatregel, met inbegrip van de daarbij te stellen voorwaarden en de duur ervan, noodzakelijk is dat de maatregel is toegespitst op de actuele situatie. Een andere waarborg in dit verband is dat de beslissing op de vordering tot tenuitvoerlegging van de maatregel wordt genomen door de rechter die in eerste aanleg heeft kennisgenomen van het misdrijf ter zake waarvan de maatregel is gevorderd (artikel 38aa, eerste lid).

De mening van de Rvdr dat de procedure inzake de zelfstandige maatregel op gespannen voet zou staan met het systeem van de wet vanwege de vorderende rol die aan het openbaar ministerie is toebedeeld, deel ik niet. Het openbaar ministerie is verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen (artikel 553 Sv) en heeft een vergelijkbare rol bij de tenuitvoerlegging van verschillende andere maatregelen. Ik wijs er bijvoorbeeld op dat ook het verlot tot de tenuitvoerlegging van lijfswang in het door de Rvdr aangehaalde artikel 577c Sv, op vordering van het openbaar ministerie geschiedt, evenals de verlenging van de tbs-maatregel (artikel 509o Sv) en de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel (artikel 36e Sr). Doordat een eerder opgelegde maatregel niet standaard voor tenuitvoerlegging aan de rechter wordt voorgelegd, maar enkel op vordering van het openbaar ministerie, vervult het openbaar ministerie een belangrijke zeeffunctie, die er mede toe dient overbelasting van het gerechtelijk apparaat te voorkomen. Het openbaar ministerie beoordeelt, in overleg met de reclasseringsinstelling die hiertoe een gemotiveerd advies opstelt, op basis van de actuele situatie ten tijde van het eindigen van de detentie, tbs of v.i. of de tenuitvoerlegging van de maatregel moet worden gelast en welke voorwaarden aan de maatregel dienen te worden verbonden. In die gevallen waarin het openbaar ministerie tenuitvoerlegging aangewezen acht, dient het een vordering tot verlenging in bij de rechter. Of de maatregel ook daadwerkelijk ten uitvoer wordt gelegd, welke voorwaarden daarbij gesteld worden en wat de looptijd van de maatregel zal zijn, is uiteindelijk aan de rechter.

Verschiedende adviesinstanties hebben geïnformeerd naar de samenhang van het onderhavige wetsvoorstel met andere wetsvoorstellen en programma's. RN en het OM merken in dit verband terecht op dat in het programma Uitvoeringsketen Strafrechtelijke Beslissingen (USB) wordt gewerkt aan een andere verantwoordelijkheid- en bevoegdheidsverdeling ten aanzien van de uitvoering van strafrechtelijke beslissingen en dat deze nieuwe verdeling gevolgen zal hebben voor hetgeen in dit wetsvoorstel geregeld wordt. Bij dit wetsvoorstel is uitgegaan van de wettelijke bepalingen, zoals die thans luiden. Reeds omdat de nieuwe verdeling nog niet volledig is uitgewerkt, kan daarop thans niet worden voortuitgelopen. Bij het opstellen van wetsvoorstellen die invulling geven aan het USB-programma, zal worden stilgestaan bij de gevolgen van dat wetsvoorstel of die wetsvoorstellen voor het onderhavige wetsvoorstel.

Ook hebben meerdere instanties, waaronder de NVvR, het OM, de NOvA, de GGZ en de RSJ aangegeven dat zij de in de memorie van toelichting bij het voorontwerp van dit wetsvoorstel opgenomen grondrechttoets erg

summier vonden. Zij plaatsen vraagtekens bij de conformiteit van de zelfstandige maatregel met het Europees Verdrag voor de bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM), waarbij in het bijzonder wordt gewezen op het proportionaliteits- en het voorzienbaarheidsvereiste. In reactie hierop is in hoofdstuk 10 thans uitvoeriger gemotiveerd uiteengezet dat en waarom van strijd met het EVRM of andere mensenrechtelijke verplichtingen geen sprake is. De zelfstandige maatregel wordt in dat hoofdstuk tevens bezien in het licht van het recht van de Europese Unie, waar door de NOvA om werd verzocht. Van strijd met dat recht is evenmin sprake.

3. Onderzoek

Zoals ik heb toegelicht in paragraaf 1, bestaat het onderzoek uit meerdere delen. Allereerst heeft Significant een impactanalyse uitgevoerd ten aanzien van de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid en heeft het WODC de wettelijke constructies van levenslang toezicht bij zedendelinquenten in een aantal andere landen in kaart gebracht. Het gaat om Duitsland, Engeland, Wales en Canada. Het tweede deelonderzoek van het WODC gaat in op recidivecijfers van tbs-gestelden met een zedendelict na afloop van de tbs-maatregel. Het derde deelonderzoek van het WODC richt zich op de effectiviteit van toezichtprogramma's in het kader van langdurig toezicht. Dit laatste onderzoek is in het bijzonder voor de uitvoeringsorganisaties van belang en moet bijdragen aan de inhoudelijke invulling en vormgeving van toezicht gericht op langdurige risicobeheersing en het voorkomen van (potentiële) slachtoffers.

Significant

Ter voorbereiding op het wetsvoorstel heeft de regering een ex ante uitvoeringstoets laten uitvoeren. Alleen als de uitvoeringsorganisaties volledig zijn toegerust op deze taak is de uitvoering van het langdurig toezicht geborgd. Daarom is het van belang inzichtelijk te maken welke randvoorwaarden moeten worden gerealiseerd om langdurig toezicht op zeden- en geweldsdelinquenten mogelijk te maken en welke voorbereidingen in termen van capaciteit, financiële middelen en personeelsbeleid moeten worden genomen. Om de mogelijke effecten van de voorgenomen maatregel voor uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid in kaart te brengen is een impactanalyse uitgevoerd door Significant in nauwe samenwerking met het WODC. Aan de hand van de impactanalyse kunnen tijdig de juiste voorbereidingen worden getroffen om langdurig toezicht in de praktijk uitvoerbaar te maken.

Het onderzoek van Significant richt zich, conform de afspraak in het Regeerakkoord, op tbs-gestelden (hoofdzakelijk zeden- en geweldsdelinquenten) en op zeden- en geweldsdelinquenten die zijn veroordeeld tot een (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf.

De groep op wie langdurig toezicht van toepassing zal zijn is volgens de onderzoekers beperkt. In het rapport is een onderscheid gemaakt tussen de potentiële doelgroep en hoe vaak de maatregel in de praktijk ook zal worden toegepast. Blijkens het onderzoeksrapport van Significant zal de omvang van de potentiële doelgroep (enkele) honderden personen per jaar betreffen. Dit is als volgt onderverdeeld:

- a. het laten vervallen van de maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging naar zal verwachting jaarlijks 25 zedendelinquenten en 75 geweldsdelinquenten bedragen;
- b. de zelfstandige maatregel zal jaarlijks 40 tot 110 zedendelinquenten (10 na tbs en 30 tot 100 na detentie) en 220 tot 565 (gewelds)delinquenten bedragen (35 na tbs en 185 tot 530 na detentie).

- c. het gelijktrekken en verlengen van de proeftijd van de v.i. heeft betrekking op de groep die een vrijheidsstraf van meer dan één jaar heeft uitgezeten. Voor kortere straffen is v.i. niet aan de orde. Naar verwachting zal het ongeveer 100 zedendelinquenten en ongeveer 530 geweldsdelinquenten per jaar betreffen.

De onderzoekers van Significant concluderen dat niet voor de gehele groep zeden- en geweldsdelinquenten langdurig toezicht zinvol is en zal worden toegepast. Het recidiverisico is daarbij onder meer van belang. Blijkens het onderzoeksrapport van Significant zal het afschaffen van de maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging naar verwachting jaarlijks bij 12–13 zedendelinquenten en bij circa 8–20 geweldsdelinquenten van toepassing zijn.

De zelfstandige maatregel zal naar verwachting jaarlijks ten aanzien van 13 tot 33 zedendelinquenten (3 na tbs en 10 tot 30 na detentie) en ten aanzien van 14 tot 29 geweldsdelinquenten (4 na tbs en 10 tot 25 na detentie) ten uitvoer worden gelegd.

Door het gelijktrekken en verlengen van de proeftijd van de v.i. zal de jaarlijkse instroom naar verwachting met ongeveer 30 zedendelinquenten en 25 tot 80 geweldsdelinquenten toenemen.

In het onderstaande schema zijn alle aantallen gestructureerd weergegeven.

Samenvatting	Schrappen van de maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging	Zelfstandige maatregel (na tbs met voorwaarden of gemaximeerde tbs en na detentie)	Gelijktrekken en verlengen van de proeftijd van de v.i.
Potentiële omvang doelgroep (instroom in personen per jaar)	Zeden: 25 Geweld: 75	tbs met voorwaarden/ gemaximeerde tbs: Zeden: 10 Overig: 35 Na detentie: personen Zeden: 30 tot 100 Geweld: 185 tot 530	Zeden: 100 Geweld: 530
Percentage van de doelgroep waarvoor langdurig toezicht zinvol wordt geacht	Zeden: 50% Geweld: 10–25%	tbs met voorwaarden/ gemaximeerde tbs: Zeden: 30% Geweld: 10% Na detentie: personen Zeden: 30% Geweld: 5%	Zeden: 30% Geweld: 5 tot 15%
Geschatte groep voor langdurig toezicht (instroom in personen per jaar)	Zeden: 12–13 Geweld: 8–20	tbs met voorwaarden/ gemaximeerde tbs: Zeden: 3 Geweld: 4 Na detentie: personen Zeden: 10 tot 30 Geweld: 10 tot 25	Zeden: 30 Geweld: 25–80
Effecten zichtbaar vanaf	2027	2015/2017	2015

De wijze waarop het langdurig toezicht zal worden ingevuld, zal volgens de onderzoekers naar verwachting niet afwijken van de huidige invulling van toezicht. Het gaat dan meestal om reclasseringstoezicht en politietoezicht. Daarnaast zal het toezicht worden ingevuld met een zorgcomponent. De zorgbehoefte verschilt per persoon. Het zorgelement zal mede afhankelijk zijn van het al dan niet hebben van een beperking op verstandelijk/intellectueel gebied waardoor de mate van sociaal aanpas-

singsvermogen lager is evenals het bezit van een sociaal netwerk. Zorg kan bestaan uit beschermd of begeleid wonen, controle op medicatie, check-up gesprekken, opfriscursussen, time-outs, COSA (Cirkels voor ondersteuning, samenwerking en aanspreekbaarheid), ambulante zorg of klinische zorg.

De mogelijkheid om langdurig een delinquent onder toezicht te stellen lijkt geen grote veranderingen in het werkproces van de uitvoeringsorganisaties met zich mee te brengen. De huidige werkwijze die gehanteerd wordt bij de invulling van toezicht kan ook worden toegepast bij een toezichtvorm met een langere toezichtduur. De grootste verandering voor de uitvoeringsorganisaties rekening is gelegen in de uitbreiding in capaciteit. Deze uitbreiding zal – in meer of mindere mate – nodig zijn bij verschillende (keten)partners, waaronder de reclassering, de politie het openbaar ministerie en de rechtspraak. De groep «onder toezicht gestelden» zal bij invoering van het langdurig toezicht in de loop van de jaren groter worden. Een uitbreiding van de capaciteit van de uitvoeringsorganisaties is noodzakelijk.

Betreffende de financiële consequenties van het wetsvoorstel worden door de onderzoekers de voornaamste extra kosten verwacht in de reclasseringskosten en de zorgkosten. De kanttkening dient wel te worden geplaatst dat de onderzoekers bij de berekening van de kosten voor het langdurig toezicht de kosten geheel afzonderlijk hebben berekend. Geen rekening is gehouden met de (zorg)kosten die zonder tenuitvoerlegging van de zelfstandige maatregel mogelijkwijs in het kader van een ander traject, waaronder mogelijke verlening van forensische zorg of reclasseringstoezicht na een nieuwe veroordeling of reguliere geestelijke gezondheidszorg, zouden zijn gemaakt.

De NP heeft in het advies over het wetsvoorstel aangegeven dat de politie niet formeel betrokken is bij de totstandkoming van het wetsvoorstel in het algemeen en bij de uitvoeringsanalyse in het bijzonder. Ik heb geconstateerd dat er in de beginfase van de ex-ante uitvoeringsanalyse wel op regelmatige basis contact heeft plaatsgevonden met de politie, maar dat dit informeel contact betrof. Een formeel verzoek om betrokkenheid heeft de NP eerst tijdens de uitvoering van de ex-ante uitvoeringsanalyse ontvangen. Hoewel het een omissie is dat de politie niet in een eerder stadium formeel is betrokken, heeft de politie mitsdien wel degelijk een belangrijke en constructieve bijdrage geleverd bij het in kaart brengen van de uitvoeringsconsequenties. De rapportage is ook formeel ter verificatie aan de politie aangeboden.

WODC

Naast de ex ante uitvoeringstoets heb ik opdracht gegeven tot onderzoek door het Wetenschappelijk- Onderzoeks- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (WODC). Het WODC-onderzoek bestaat uit drie delen. Het eerste deel van het onderzoek is medio 2011 uitgevoerd en geeft een overzicht van juridische kaders voor langdurig toezicht zoals die in een aantal andere landen zijn vormgegeven. Het WODC-onderzoek richt zich op Engeland/Wales, Duitsland en Canada. Deze landen zijn gekozen, omdat er wettelijke voorzieningen zijn voor langdurig toezicht die mogelijk aanknopingspunten bieden voor de juridische vormgeving van de wettelijke bepalingen hieromtrent in Nederland. Specifiek deze landen zijn gekozen, omdat het landen zijn met een op veel punten vergelijkbare context wat betreft het omgaan met forensisch psychiatrische patiënten en delinquenten.

Uit de in deze studie besproken juridische instrumenten, komen grofweg enkele categorieën naar voren van wetgeving die op verschillende wijze langdurig of levenslang toezicht mogelijk maken. Een zedendelinquent kan in de besproken landen via verschillende routes in aanmerking komen voor langdurige of levenslange voorwaardelijke invrijheidstelling. Dit geeft een juridisch kader om gedurende die periode toezicht op betrokkene te houden. Een zedendelinquent met een psychische stoornis of zwakbegaafdheid, die tevens een ernstig risico vormt voor de maatschappij, kan gedwongen worden opgenomen in een (forensisch) psychiatrisch ziekenhuis.

In Engeland en Canada is de duur van voorwaardelijke invrijheidstelling in het kader van een civiele of een strafrechtelijke gedwongen opname in een (forensisch) psychiatrisch ziekenhuis niet gemaximeerd. Dit geldt bij de Hospital Order in Engeland en bij de NGRMD (Not Guilty by Reason of Mental Disorder) in Canada. Zogenaemde Review Boards toetsen periodiek of de maatregel dient te worden verlengd, ook als betrokkene met voorwaardelijke invrijheidstelling in de maatschappij verblijft. Review Boards zijn gespecialiseerde colleges, voorgezeten door een rechter en bestaand uit minimaal vier andere leden waarvan er een psychiatrisch geschoold moet zijn. Bij de maatregel tot plaatsing in een psychiatrisch ziekenhuis in Duitsland is de duur van de voorwaardelijke invrijheidstelling wel gemaximeerd tot vijf jaar. Het intensievere Führungsaufsicht (reclasseringstoezicht) kan wel van onbepaalde duur zijn. Een zedendelinquent die een levenslange gevangenisstraf opgelegd krijgt in Engeland, en die na het uitzitten van een vooraf door de rechter bepaald aantal jaren in aanmerking komt voor voorwaardelijke invrijheidstelling, houdt levenslange voorwaardelijke invrijheidstelling, tenzij er aanleiding is hem in de gevangenis terug te plaatsen. Ook in Canada kunnen delinquenten met een levenslange gevangenisstraf na een aantal jaren in aanmerking komen voor voorwaardelijke invrijheidstelling die vervolgens in beginsel levenslang voortduurt.

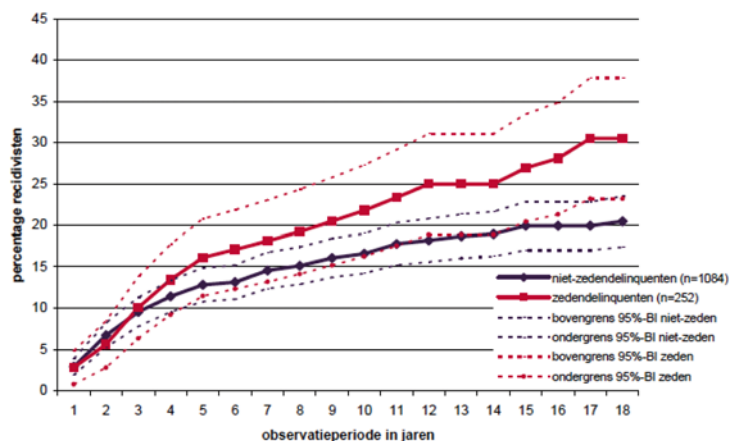
In Duitsland is, ook bij delinquenten met een levenslange gevangenisstraf, de voorwaardelijke invrijheidstelling in duur gemaximeerd. Er bestaat ook wetgeving die langdurige voorwaardelijke invrijheidstelling of voorwaardelijke invrijheidstelling van onbepaalde duur mogelijk maakt bij bepaalde typen delicten. Die wetgeving is in het leven geroepen ten aanzien van ernstige (zedendelicten) waarvoor geen levenslange gevangenisstraf kan worden opgelegd. Voorbeelden van dergelijke wetgeving zijn de Imprisonment for public protection (IPP, Detentieperiode, daarna voorwaardelijke invrijheidstelling) in Engeland en de Dangerous- en Long term offender wetgeving in Canada. De Dangerous offender designation brengt een gevangenisstraf van onbepaalde duur met zich mee, de rechter kan een klein of groot aantal intramurale jaren opleggen. De eventuele voorwaardelijke invrijheidstelling duurt in beginsel levenslang. Dit laatste geldt ook bij de IPP in Engeland, tenzij betrokkene met succes opheffing van de licence aanvraagt. Een Long term offender in Canada krijgt na het intramurale deel van de gevangenisstraf een extra toezicht (longterm supervision order) opgelegd dat maximaal tien jaar kan duren.

Binnen een voorwaardelijke invrijheidstelling worden algemene en vaak ook bijzondere voorwaarden opgelegd. Deze bijzondere voorwaarden betreffen bij zedendelinquenten onder meer technische vormen van toezicht, bijvoorbeeld electronic monitoring en psychologische behandeling. De voorwaardelijke invrijheidstelling biedt een juridisch kader voor toezicht. Bij overtreding van de voorwaarden bestaat er een scala aan mogelijkheden tot ingrijpen. Dit kan een waarschuwing betreffen, of intensivering van het toezicht, maar ook meer ondersteuning of behandeling. De zwaarste sancties betreffen terugplaatsing in kliniek of

gevangenis. Ook is in een aantal gevallen overtreding van voorwaarden een delict op zichzelf waarop gevangenisstraf kan staan.

Het tweede deelonderzoek richt zich op effectieve toezichtprogramma's in het kader van levenslang toezicht. Het WODC-onderzoek moet bijdragen aan de inhoudelijke invulling en vormgeving van toezicht gericht op permanente risicobeheersing en het voorkomen van (potentiële) slachtoffers. In navolging van twee eerdere WODC-onderzoeken in 2006⁶ en 2008⁷ wordt in een quickscan van nationale en internationale literatuur onderzocht welke werkzame bestanddelen van effectieve toezichtprogramma's ten grondslag moeten liggen aan levenslang toezicht bij zedendelinquenten gericht op verminderen van recidive en het voorkomen van slachtoffers. Daarbij worden onder meer elementen van risicotaxatie, technische controlemiddelen, bevoegdheden van toezichthouders (controleren van computers) en uitwisseling van informatie meegenomen. Het resultaat van dit tweede deelonderzoek is een rapport waarin concrete bouwstenen worden aangeleverd voor de vormgeving en invulling van een effectief toezichtprogramma of toezichtprogramma's voor zedendelinquenten onder langdurig of mogelijk levenslang toezicht staan.

Het tweede deelonderzoek beschrijft de omvang, achtergrondkenmerken en recidivegegevens van tbs-gestelden met een zedendelict als indexdelict. Het indexdelict is het delict waarvoor de tbs-maatregel is opgelegd. De analyses van het WODC van de recidive van zedendelinquenten tot 18 jaar na uitstroom laten zien dat bij uitgestroomde tbs-gestelden het percentage recidivisten met een zeer ernstig delict (ongeacht of het een zeden- of een niet-zedendelict betreft) over de tijd toeneemt. Deze toename is sterker bij zedendelinquenten dan bij niet-zedendelinquenten. Bij zedendelinquenten is het percentage recidivisten met een zeer ernstig delict drie jaar na uitstroom 10,1%, na 9 jaar is dit 20,5% en na 18 jaar uitstroom uit de tbs is dit percentage gegroeid tot 30,5% (zie figuur). Ook bij niet-zedendelinquenten (hoofdzakelijk geweldsdelinquenten) neemt het percentage recidivisten met een zeer ernstig delict toe over de tijd (na drie jaar is dit 9,5%, na 9 jaar is dit 16,1% en na 18 jaar 20,5%).



⁶ B. van Gestel, L.M. van der Knaap en A. Hendriks, m.m.v. C.H. de Kogel, M.H. Nagtegaal en S. Bogaerts, Toezicht buiten de muren, een systematische review van extramuraal toezicht op tbs-gestelden van vergelijkbare groepen, WODC, 2006.

⁷ C.H. de Kogel en M.H. Nagtegaal, Toezichtprogramma's voor delinquenten en forensisch psychiatrisch patiënten, Effectiviteit en veronderstelde werkzame mechanismen, WODC, 2008.

De huidige wetgeving biedt een juridisch kader voor langdurig toezicht tot maximaal negen jaar. De voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege kan thans tot maximaal negen jaar worden verlengd. De bevindingen van het voorliggende onderzoek bieden inzicht in de recidive op langere termijn, te weten tussen de 9 en 18 jaar na uitstroom. De resultaten wijzen erop dat adequate vormen van toezicht en begeleiding mogelijk ook langer dan negen jaar na uitstroom nog zinvol zijn met het oog op het verminderen van het recidiverisico bij zedendelinquenten en geweldsdelinquenten (niet-zedendelinquenten). De resultaten onderstrepen het belang van de maatregelen om de toezichttermijnen te verlengen. Ondanks het feit dat sprake is van sterke aanwijzingen dat het zinvol is om zeden- en geweldsdelinquenten nog gedurende langere periode te begeleiden, dient volledigheidshalve te worden opgemerkt dat er nog weinig onderzoek is gedaan naar de effecten van een langdurig toezicht op zeer lange termijn. De effecten hiervan op de recidivecijfers dienen in de toekomst nog nader te worden gezien.

In het derde en laatste deelonderzoek is ten behoeve van de inhoudelijke invulling van het voorgestelde langdurige toezicht onderzocht wat uit onderzoek bekend is over de effectiviteit en veronderstelde werkzame mechanismen van vormen van toezicht die kunnen worden ingezet bij (langdurig) toezicht op zedendelinquenten. De resultaten van het onderzoek dragen bij aan de inhoudelijke invulling en vormgeving van toezicht gericht op permanente risicobeheersing en het voorkomen van (potentiële) slachtoffers.

Het derde deelonderzoek toont aan dat toezichtprogramma's waarin alleen een sterke nadruk op controle ligt niet leiden tot recidivevermindering. Er is echter wél evidentie voor de effectiviteit van toezichtprogramma's die bestaan uit een combinatie van controle met begeleiding, behandeling of sociale steun. Cognitieve-gedragstherapie blijkt binnen toezicht op zedendelinquenten een effectief onderdeel, vooral als deze behandeling zich toespitst op de specifieke mogelijkheden en risicofactoren van een delinquent. Ook libidoremmende medicatie blijkt binnen reclasseringstoezicht veelbelovend wat betreft het verminderen van het recidiverisico bij sommige groepen zedendelinquenten. Andere factoren die van belang zijn voor effectief toezicht zijn maatwerk wat betreft aard en intensiteit van het toezicht, de invulling van de werkrelatie van de professional met de delinquent, het motiveren van de delinquent en randvoorwaarden zoals geschikte huisvesting voor de delinquent. Onbekend is echter nog hoe effectief het toezicht is als dit vele jaren duurt. In het onderzoek wordt geconstateerd dat bij de invulling van het toezicht zowel elementen van controle als van ondersteuning, begeleiding en behandeling van belang zijn. Andere belangrijke elementen in het toezicht zijn uitwisseling van informatie en samenwerking tussen professionele instanties. Geconstateerd wordt dat voornoemde elementen aansluiten bij de wijze waarop in Nederland het toezicht is vormgegeven en bij de werkwijze van de reclasseringsorganisaties bij de uitvoering van het toezicht.

Uit het onderzoek blijkt voorts dat in de VS en Engeland veroordeelde zedendelinquenten verplicht zijn zich te laten inschrijven bij de lokale autoriteiten (registratie) en worden professionele instanties en/of het publiek geïnformeerd als een zedendelinquent vrijkomt (notificatie). Woonplaatsrestricties verbieden geregistreerde zedendelinquenten binnen een bepaalde afstand (meestal 300–600 meter) te wonen van plaatsen waar zich groepen kinderen kunnen ophouden. Onderzoek laat echter zien dat registratie in het algemeen geen effect heeft op recidive van geregistreerde zedendelinquenten. Wél zijn er voorzichtige aanwijzingen dat registratiewetgeving mogelijk een recidiveverminderend effect heeft bij zedendelinquenten uit de hoogste risicocategorie. Er is geen

wetenschappelijk bewijs dat publieksnotificatie en woonplaatsrestrictie zoals deze in de VS bij grote groepen zedendelinquenten worden toegepast de kans op een nieuw zedendelict verkleinen. Onderzoek waarbij zedendelinquenten en hun naasten zijn ondervraagd, wijst daarentegen wel op negatieve bijeffecten zoals sociale uitsluiting. Het effect van deze juridische instrumenten lijkt vooral af te hangen van de manier waarop ze in de praktijk worden vormgegeven. Bij discrete, beperkte publieksnotificatie en selectieve notificatie aan professionele instanties zoals dit in Engeland en Nederland gebeurt, lijken negatieve bijeffecten op de re-integratie uit te blijven. Over het effect hiervan op recidive van zedendelinquenten is echter nog weinig bekend. Het onderzoek leert dat goed moet worden gekeken naar de wijze waarop notificatie wordt ingevuld.

4. Laten vervallen maximale duur voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege

In artikel 38j Sr, tweede lid, wordt de maximale duur van negen jaar van de voorwaardelijke beëindiging van de dwangverpleging afgeschaft. Voor tbs-gestelden aan wie een ongemaximeerde tbs met verpleging van overheidswege is opgelegd biedt de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege reeds een kader voor langdurig toezicht onder voorwaarden. Dit toezicht is thans echter eindig door de wettelijke maximale duur van negen jaar. Door het afschaffen van deze wettelijke maximale duur kan de rechter, indien hij dat noodzakelijk acht, de voorwaardelijke beëindiging steeds jaarlijks of tweejaarlijks verlengen, zonder dat de voorwaardelijke beëindiging na negen jaar van rechtswege eindigt. Door de periodieke rechterlijke toets wordt gewaarborgd dat de totale duur van de voorwaardelijke beëindiging niet langer duurt dan noodzakelijk en proportioneel is. Door de wettelijke maximale duur te schrappen wordt voorkomen dat de voorwaardelijke beëindiging van rechtswege eindigt, terwijl de betrokkene nog toezicht nodig heeft omdat het recidiverisico nog niet tot een aanvaardbaar niveau is teruggebracht. Wel kan de intensiteit van het benodigde toezicht in de loop der tijd afnemen. Dit komt tot uitdrukking in de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende voorwaarden die in het kader van de voorwaardelijke beëindiging door de rechter worden opgelegd en die op de persoon en zijn actuele situatie zijn toegesneden.

Met de afschaffing van de wettelijke maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging wordt beoogd het recidiverisico van tbs-gestelden verder te verminderen. De rechter is immers niet meer gebonden aan beperkingen door de periode waarbinnen verlengd kan worden, zodat nog meer maatwerk mogelijk is. Indien na negen jaar blijkt dat het recidiverisico niet voldoende is afgenomen tot een aanvaardbaar niveau kan de voorwaardelijke beëindiging verder worden verlengd, waardoor toezicht mogelijk blijft. Met de afschaffing wordt tevens de uitstroom van tbs-gestelden uit de tbs-inrichtingen bevorderd. Door het toezicht te laten voortduren zolang dit nodig is, blijft het vangnet van de hervatting van de verpleging van overheidswege bestaan. Hierdoor is de veronderstelling gerechtvaardigd dat bij de tbs-klinieken en het openbaar ministerie een grotere bereidheid zal ontstaan – uiteraard wanneer het recidiverisico tot het daarvoor vereiste niveau is teruggebracht – tot het bevorderen van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging. Dit laat onverlet dat de effectiviteit van dit wetsvoorstel in belangrijke mate wordt bepaald door een effectief toezicht van de reclassering, in samenwerking met de tbs-inrichtingen, gedurende die periode van voorwaardelijke beëindiging van de verpleging. Op dit toezicht wordt in paragraaf 8 van deze toelichting nader ingegaan.

Voorts wordt met de afschaffing van de wettelijke maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging beoogd de instroom in de tbs te beperken, doordat via het toezicht en de vrijheidsbeperking recidive wordt teruggedrongen.

De verlenging van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging is het passende kader voor tbs-gestelden die een ongemaximeerde tbs met verpleging van overheidswege opgelegd hebben gekregen en ten aanzien van wie nog een recidiverisico bestaat. In het geval van een gemaximeerde tbs echter, kan de tbs-maatregel na vier jaar niet verder verlengd worden en kan het toezicht – indien noodzakelijk – worden voortgezet door middel van de zelfstandige toezichthoudende maatregel.

5. Proeftijden voorwaardelijke invrijheidsstelling

In de huidige regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling kent de proeftijd van de algemene voorwaarde (het niet plegen van strafbare feiten) een minimumduur van één jaar. Deze minimumduur geldt niet voor de bijzondere voorwaarden die zijn verbonden aan de voorwaardelijke invrijheidstelling. De proeftijd van de bijzondere voorwaarden wordt door het openbaar ministerie vastgesteld, maar is ten hoogste gelijk aan de periode van de voorwaardelijke invrijheidsstelling. Voor gevangenisstraffen korter dan twee jaar is het gevolg hiervan dat in een beperkte periode invulling gegeven moet worden aan gedragsverandering door middel van bijzondere voorwaarden. Deze situatie wil ik door middel van dit wetsvoorstel aanpassen, aangezien ook na een kortere detentie aan een begeleide terugkeer in de samenleving door middel van bijzonder voorwaarden gewerkt moet kunnen worden.

Een succesvolle terugkeer in de samenleving vergt allereerst de inzet van de gedetineerde zelf. Meer nadruk wordt daarom gelegd op de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde, zijn gedrag en motivatie. In de visie van het kabinet is de voorwaardelijke invrijheidstelling een fase in de uitvoering van straffen die aansluit bij de voorafgaande detentie. De tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf wordt afgesloten met voorwaardelijke invrijheidstelling, waaraan op de aard van het delict en de persoon van de dader afgestemde bijzondere voorwaarden kunnen worden verbonden. Dat kan onder meer betekenen dat activiteiten en interventies die tijdens detentie zijn gestart, maar op het moment van voorwaardelijke invrijheidstelling nog niet zijn afgerond, kunnen doorlopen in de fase van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Op deze wijze vormt de voorwaardelijke invrijheidstelling een passende afsluiting van de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen die verbonden is aan de bereidheid van de gedetineerde om verantwoordelijkheid te dragen voor de eigen toekomst.

Dit wetsvoorstel bevat het voorstel om het onderscheid dat artikel 15c Sr maakt tussen de duur van de proeftijd van de algemene voorwaarde(n) en de bijzondere voorwaarden op te heffen. De aan de voorwaardelijke invrijheidstelling verbonden proeftijd duurt daardoor in alle gevallen ten minste één jaar, ook bij kortere vrijheidsstraffen. In deze periode is er ruimte voor gedragsinterventies en/of behandeling van langere duur dan thans mogelijk is. Het is echter niet zo dat bijzondere voorwaarden met een duur van een jaar moeten worden opgelegd. Als bijvoorbeeld aan de voorwaardelijke invrijheidstelling alleen de bijzondere voorwaarde is verbonden van het volgen van een training voor cognitieve vaardigheden of een training met betrekking tot het beheersen van agressie van enkele maanden, dan is na het afronden van deze training aan deze bijzondere voorwaarde voldaan. Voor de rest van de proeftijd geldt dan alleen nog de algemene voorwaarde van het niet-plegen van strafbare feiten.

Verder wordt in de v.i.-regeling de mogelijkheid opgenomen om de proeftijd eenmalig te verlengen. Anders dan de regeling van de voorwaardelijke veroordeling kent de regeling van de voorwaardelijke invrijstelling deze mogelijkheid tot nog toe niet. Het gedrag van de veroordeelde kan aanleiding geven voor een verlenging van de proeftijd. De mogelijkheid van verlenging van de proeftijd stelt het openbaar ministerie en de rechter in staat om op problemen die zich bij de veroordeelde bij het naleven van de aan de v.i. verbonden voorwaarden voordoen, op adequate wijze te reageren. Het kan in verband daarmee wenselijk zijn om bijvoorbeeld een behandeling of de deelname aan een gedragsinterventie voort te zetten na het aflopen van de initiële proeftijd.

6. Nieuwe maatregel

6.1 Doelstelling nieuwe maatregel

Dit wetsvoorstel introduceert een nieuwe maatregel. Ten eerste kan hiermee het gedrag van ter beschikking gestelden en zeden- en geweldsdelinquenten worden beïnvloed. Verder kan hiermee ook hun bewegingsvrijheid worden beperkt. De maatregel kan worden opgelegd aan personen die een maatregel van ter beschikking stelling opgelegd krijgen (zowel tbs met voorwaarden als tbs met verpleging van overheidswege) dan wel personen die worden veroordeeld tot een (deels) onvoorwaardelijke gevangenisstraf wegens een zeden- of een geweldsdelict. Voor geweldsdelicten geldt daarbij als voorwaarde dat het delict bedreigd wordt met een gevangenisstraf van ten hoogste vier jaar of meer.

In het voorontwerp van dit wetsvoorstel dat voor advies is voorgelegd, werd er nog van uitgegaan dat de zelfstandige maatregel slechts kon worden toegepast bij tbs-gestelden met een bevel tot verpleging van overheidswege en zedendelinquenten aan wie een (deels) onvoorwaardelijke gevangenisstraf was opgelegd. Delinquenten die tbs met voorwaarden opgelegd hadden gekregen en zware geweldsdelinquenten met een (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf vielen oorspronkelijk dus niet onder de reikwijdte van de zelfstandige maatregel. Deze afbakening van de doelgroep werd in meerdere adviezen aan de orde gesteld. Zo verzocht de NVvR om een nadere motivering voor de focus op zedendelicten. Daarbij wees de NVvR erop dat andere ernstige strafbare feiten als brandstichting, gewelddadige overval en moord of doodslag eveneens diep ingrijpen in het leven van het slachtoffer en leiden tot maatschappelijke onrust. Deels werden deze delinquenten reeds bestreken door de zelfstandige maatregel zoals deze in het voorontwerp was vormgegeven, echter dat was beperkt tot die gevallen waarin betrokkene wegens het begaan ervan de maatregel van tbs met verpleging kreeg opgelegd. Voor die gevallen waarin geen tbs kon worden opgelegd, dan wel tbs met voorwaarden werd opgelegd of betrokkene werd veroordeeld tot een gevangenisstraf, was niet voorzien in een langdurig toezicht. Met de NVvR ben ik van oordeel dat delicten als de hiervoor genoemde eveneens dermate ernstig en ingrijpend zijn dat een langdurige toezichthoudende maatregel gerechtvaardigd zou zijn, ook wanneer geen maatregel van tbs met verpleging wordt opgelegd. Ik heb Significant daarom verzocht om de groepen tbs met voorwaarden en zware geweldsdelinquenten eveneens te betrekken bij de ex ante uitvoeringstoets. Indachtig deze adviezen en de resultaten van het onderzoek van Significant heb ik besloten de reikwijdte van de zelfstandige maatregel uit te breiden, zodat deze thans ook de groep tbs met voorwaarden en de groep geweldsdelinquenten met een (deels) onvoorwaardelijke gevangenisstraf wegens een delict dat bedreigd wordt met een gevangenisstraf van ten hoogste vier jaar of meer bestrijkt. Voor deze termijn van vier jaar is aangesloten bij de termijn die bepalend is

voor de vraag of voor een delict al dan niet voorlopige hechtenis is toegelaten. Met het stellen van deze beperkende voorwaarde wordt invulling gegeven aan de proportionaliteitseis.

Deze uitbreiding van de doelgroep maakt voorts dat de vrees van GGZ-NL dat de zelfstandige toezichthoudende maatregel het probleem van de weigerende observandi zou vergroten, omdat deze voor advocaten een extra stimulans zou zijn om hun cliënten te adviseren niet mee te werken aan de pro justitia rapportage wordt weggenomen. De situatie dat de maatregel in het geval van een zwaar geweldsdelict wel kan worden toegepast wanneer betrokkene tbs met verpleging krijgt opgelegd, maar niet wanneer hij wegens datzelfde delict wordt veroordeeld tot een gevangenisstraf, doet zich niet langer voor. Door de toevoeging van tbs met voorwaarden geldt daarnaast nog dat nu de gehele groep zedendelinquenten onder het bereik van langdurig toezicht valt. Dat – zoals in het voorontwerp nog het geval was – een zedendelinquent die wordt veroordeeld tot een (deels) onvoorwaardelijke gevangenisstraf evenals de zedendelinquent die tbs met verpleging krijgt opgelegd wél onder de reikwijdte van de maatregel zou vallen, maar de zedendelinquent die tbs met voorwaarden krijgt opgelegd niet, valt moeilijk te rechtvaardigen gezien de ingrijpendheid van de delicten. Met deze uitbreiding van de doelgroep wordt bereikt dat plegers van ernstige gewelds- en zedendelicten, die een diepe impact hebben op zowel het slachtoffer als de maatschappij in zijn geheel, zo lang als nodig is onder toezicht blijven staan, ongeacht of zij ter zake van het begane delict ter beschikking zijn gesteld met verpleging van overheidswege of niet.

Het OM en de RSJ plaatsten vraagtekens bij de meerwaarde van de maatregel ten aanzien van tbs-gestelden met verpleging. Zij redeneren terecht dat in het geval van een ongemaximeerde tbs met verpleging geldt dat het verlengen van de tbs-maatregel de geëigende weg is wanneer het recidiverisico van betrokkene niet voldoende is afgenomen. Zeker wanneer, zoals eveneens voorgesteld in dit wetsvoorstel, de maximumduur van de voorwaardelijke beëindiging wordt geschrapt, zal de zelfstandige maatregel bij deze groep ter beschikking gestelden naar verwachting slechts zelden aan de orde zijn. Deze organisaties lijken over het hoofd te zien, dat niet ten aanzien van alle ter beschikking gestelden met verpleging geldt dat de tbs-maatregel onbeperkt kan worden verlengd en dat aan definitieve beëindiging een periode van voorwaardelijke beëindiging van de verpleging voorafgaat. De tbs-maatregel is immers slechts ongemaximeerd wanneer deze is opgelegd ter zake van een zogeheten «geweldsmisdrijf», een misdrijf dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor het lichaam van een of meer personen. Wanneer geen sprake is van een geweldsmisdrijf, bedraagt de totale duur van de tbs-maatregel ten hoogste vier jaar (artikel 38e, eerste lid, Sr). Voor zedendelinquenten die tbs met verpleging krijgen opgelegd geldt dat vaak sprake zal zijn van een geweldsmisdrijf, maar dat is niet altijd het geval. Het voorhanden hebben van kinderporno is – in tegenstelling tot het vervaardigen ervan – bijvoorbeeld niet aan te merken als een geweldsmisdrijf. In dit soort gevallen, waarbij sprake is van een gemaximeerde tbs met verpleging, bestaat in de praktijk wel degelijk behoefte aan een vorm van toezicht na het eindigen van de tbs met verpleging, zoals ook de hiervoor al aangehaalde uitspraak van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (TBS P12/0103) en het rapport van Significant aantonen.

Anders dan bij de gemaximeerde tbs met verpleging van overheidswege, is aan de zelfstandige maatregel geen wettelijke maximale duur verbonden. Wel is sprake van een materiële begrenzing: verlenging van de maatregel is slechts mogelijk zolang er ernstig rekening mee moet

worden gehouden dat betrokkene wederom een misdrijf zal begaan waarvoor de zelfstandige maatregel kan worden opgelegd of zolang dit noodzakelijk is ter voorkoming van ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen. Het voortgezette toezicht dient mitsdien enkel ter kentering van het gevaar dat nog van betrokkene uitgaat en strekt niet verder dan dat. Door de periodieke rechterlijke toets, waarbij de rechter alle actuele feiten en omstandigheden van de individuele zaak bij zijn beoordeling betreft, is geborgd dat de maatregel niet langer voortduurt dan dat deze noodzakelijk en proportioneel is. De mogelijkheid van voortgezet toezicht in het kader van de zelfstandige maatregel versterkt de effectiviteit van de gemaximeerde tbs met verpleging van overheidswege en vult deze maatregel waar nodig aan. De mogelijkheid dat het toezicht na het eindigen van de tbs-maatregel kan worden voortgezet kan voor betrokkene een extra aansporing zijn om zich gedurende de periode van verpleging maximaal in te spannen met het oog op zijn behandeling en resocialisatie. Dit heeft mogelijk een positieve uitwerking op het terugdringen van het recidiverisico dat van hem uitgaat. Wanneer het recidiverisico tot een aanvaardbaar niveau is teruggebracht, zal het voortzetten van het toezicht in het kader van de zelfstandige maatregel niet aan de orde zijn. Waar de tenuitvoerlegging van de zelfstandige maatregel wel aan de orde is, zal de rechter bij het verbinden van voorwaarden aan die maatregel ook rekening houden met de behandelingen die betrokkene tijdens de verpleging reeds heeft genoten en de resultaten daarvan. Waar voortzetting van de zorg na afloop van de vier jaar verpleging van overheidswege toch noodzakelijk blijkt, is relevant of betrokkene bereid is de benodigde zorg op vrijwillige basis voort te zetten. Een aanwezigheid daartoe zal door het openbaar ministerie en de rechter betrokken worden bij de vraag of de tenuitvoerlegging van de zelfstandige maatregel is aangewezen. Dit alles draagt – in die gevallen waarin dit noodzakelijk is – bij aan de continuïteit van zorg, waar het nu nog te vaak aan ontbreekt.

Door de verlenging van de proeftijden van de voorwaardelijke invrijheidsstelling, kan langer toezicht worden gehouden. Deze proeftijden zijn eindig en dienen herleidbaar te zijn tot de gevangenisstraf. Dat kan ertoe leiden, dat de toezichthoudende voorwaarden van kortere duur zijn dan wenselijk is gelet op het risico op recidive dat nog steeds van de betrokkene uitgaat. Een nieuwe toezichtmaatregel in aansluiting op de gevangenisstraf blijft derhalve nodig.

De maatregel kan ten uitvoer worden gelegd als er geen voorwaardelijk kader meer voorhanden is. Tenuitvoerlegging is mogelijk indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan, of ter voorkoming van ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen. Bij de afgifte van de last tot tenuitvoerlegging van de maatregel stelt de rechter de voorwaarden en de duur van de maatregel vast. Daarbij houdt hij rekening met alle feiten en omstandigheden van de individuele zaak. Naast het recidiverisico en de ernst van het strafbaar feit waarvoor betrokkene is veroordeeld en de belangen van het slachtoffer en van de samenleving in het algemeen, houdt de rechter mitsdien ook rekening met de persoon van de dader en met zijn belangen. In het geval bijvoorbeeld verdere behandeling van betrokkene aansluitend aan zijn tbs-maatregel of een andere vorm van forensische zorg noodzakelijk wordt geacht en betrokkene toont zich bereid om de benodigde zorg vrijwillig te continueren, dan zal de rechter dit gegeven meewegen bij zijn beslissing. Dat geldt zowel bij de beoordeling van de noodzaak van de tenuitvoerlegging van de maatregel, als voor de invulling en duur ervan. In dit voorbeeld zou de rechter, wanneer hij beslist tot tenuitvoerlegging, ervan kunnen afzien behandeling als voorwaarde te stellen en kunnen volstaan met een minder ingrijpende invulling van de maatregel. Aldus is

geborgd dat de maatregel op de individuele persoon van de dader is toegesneden, dat deze proportioneel is en de vrijheden van betrokkene niet verder en langer dan nodig worden ingeperkt.

In het voorontwerp van dit wetsvoorstel was bepaald dat de zelfstandige maatregel voor een periode van vijf jaar werd opgelegd en vervolgens telkens met vijf jaar kon worden verlengd. Verschillende organisaties, waaronder het OM, de Nvvr en de Rvdr achten deze termijn te lang gezien de mogelijk vergaande beperking van de levenssfeer van de betrokkene die de maatregel kan inhouden en zij pleiten voor een grotere rechterlijke beoordelingsruimte in deze. Met het oog op de rechtsbescherming heb ik de strekking van deze adviezen overgenomen. Bij de last tot tenuitvoerlegging of verlenging dient de rechter naast de aan de maatregel te verbinden voorwaarden telkens de duur van de maatregel te bepalen. Deze kan twee, drie, vier of vijf jaar bedragen. Hierdoor kan nog meer maatwerk worden geboden, omdat zowel de intensiteit van de maatregel als de duur ervan kan worden toegesneden op de persoon van de betrokkene. Bij het vaststellen van de duur van de maatregel zal de rechter rekening houden met de mate van ingrijpendheid van de voorwaarden die hij daaraan verbindt. Zo ligt een kortere duur in de lijn der verwachting in het geval de maatregel opname in een zorginstelling inhoudt. Een kortere duur van de maatregel betekent immers een hogere frequentie van de rechterlijke periodieke toets van de noodzakelijkheid van de maatregel. Daarnaast is van belang dat de termijn van de zelfstandige maatregel de termijn betreft waarbinnen toezicht kan worden gehouden, door middel van door de rechter te stellen voorwaarden aan gedragsverandering kan worden gewerkt en vrijheden kunnen worden beperkt. Het is daarbij niet zo, dat de rechter de voorwaarden die hij noodzakelijk acht allemaal automatisch voor de gehele looptijd van de maatregel moet opleggen. De rechter kan daarbij tussen de voorwaarden differentiëren. Wanneer als voorwaarden bijvoorbeeld het verblijven in een instelling voor begeleid wonen en het volgen van een training met betrekking tot het beheersen van agressie en deze training bestrijkt enkele maanden, dan is na het afronden van deze training aan laatstgenoemde voorwaarde voldaan, terwijl betrokkene gedurende de gehele termijn in de instelling voor begeleid wonen dient te verblijven. Nu tegen de tenuitvoerlegging en verlenging van de maatregel voorts hoger beroep openstaat en gedurende de looptijd van de maatregel wijziging of opheffing van de voorwaarden en de maatregel kan worden gevorderd bij veranderde omstandigheden, is voorzien in afdoende mate van rechtsbescherming.

Deze maatregel dient ter bescherming van de veiligheid in de samenleving. Personen die een ernstig delict hebben begaan, en in het bijzonder personen die een zeden- of zwaar geweldsdelict hebben gepleegd, veroorzaken doorgaans veel onrust in hun sociale omgeving wanneer zij terugkeren in de maatschappij. Indien blijkt dat het recidiverisico na de straf, voorwaardelijke invrijheidsstelling of terbeschikkingstelling niet voldoende is verminderd of als er bescherming nodig is voor slachtoffers of getuigen, kan de maatregel ten uitvoer worden opgelegd. Met de nieuwe maatregel krijgt de rechter meer mogelijkheden om voorzieningen te treffen die zoveel mogelijk zijn afgestemd op de persoon van de dader en het door hem gepleegde strafbare feit. Hierdoor wordt de effectiviteit van de rechtspraak vergroot.

In de huidige situatie verblijven zedendelinquenten gemiddeld langer dan andere categorieën delinquenten in de tbs met verpleging van overheidswege. De nieuwe maatregel zou als effect kunnen hebben dat de drempel wordt verlaagd om tbs-gestelden uit te laten stromen. Uiteraard

enkel indien en voor zover dit verantwoord is en de maatregel voldoende bescherming biedt aan de samenleving.

Voorts heeft de rechter met de maatregel een alternatief voor handen ten aanzien van verdachten aan wie geen terbeschikkingstelling kan worden opgelegd, bijvoorbeeld in het geval er sprake is van een weigerende observandus en de rechter in de beschikbare gegevens geen basis ziet om tbs op te leggen omdat niet vast is komen te staan dat sprake is van een geestesstoornis. Als deze verdachte een zeden- of zwaar geweldsdelict heeft gepleegd en wordt veroordeeld tot een gevangenisstraf kan de rechter tevens een maatregel opleggen, welke ten uitvoer kan worden gelegd na afloop van de gevangenisstraf en de voorwaardelijke invrijheidsstelling, die in de voorgestelde wettelijke regeling zijn opgenomen. Bij de tenuitvoerlegging van die maatregel kan de rechter aan die maatregel onder meer als voorwaarde verbinden dat betrokkene in een zorginstelling wordt opgenomen, dan wel verplicht wordt zich te laten behandelen. Op die wijze krijgt betrokkene dan toch nog de benodigde behandeling.

6.2 Gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking

De volgende gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende voorwaarden kunnen in het kader van de zelfstandige maatregel worden opgelegd:

- a. een verbod op het gebruik van verdovende middelen of alcohol en de verplichting ten behoeve van de naleving van dit verbod mee te werken aan bloedonderzoek of urineonderzoek;
- b. opnemings van de veroordeelde in een zorginstelling;
- c. een verplichting zich onder behandeling te stellen van een deskundige of zorginstelling;
- d. het verblijven in een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang;
- e. het deelnemen aan een gedragsinterventie;
- f. een verbod om vrijwilligerswerk van een bepaalde aard te verrichten;
- g. andere voorwaarden, het gedrag van de veroordeelde betreffende;
- h. een locatieverbod;
- i. een contactverbod;
- j. een meldplicht;
- k. een beperking van het recht Nederland te verlaten;
- l. een verhuisplicht of een verbod om zich in een bepaald gebied te vestigen.

Het gaat hier om voorwaarden die bijvoorbeeld ook in het kader van een voorwaardelijke veroordeling en een voorwaardelijke invrijheidsstelling kunnen worden gesteld of om beperkingen die zijn geïntroduceerd met de wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in verband met de invoering van een rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregel (rechterlijk gebieds- of contactverbod) (Stb. 2011, 546). Deels betreft het voorwaarden, zoals het verbod om vrijwilligerswerk (van een bepaalde aard) te verrichten en het opleggen van een vestigingsverbod of de beperking van het recht Nederland te verlaten (reisverbod), die niet eerder expliciet in de strafwetgeving zijn benoemd.

- een verbod op het gebruik van verdovende middelen of alcohol en de verplichting ten behoeve van de naleving van dit verbod mee te werken aan bloedonderzoek of urineonderzoek

Een drugs- en/of alcoholverbod wordt zeer regelmatig als bijzondere voorwaarde opgelegd en vloeit veelal voort uit de bijzondere voorwaarde om de aanwijzingen van de reclassering te volgen. Een eventueel gebruik van soft- en harddrugs kan gecontroleerd worden door afname van urine.

Voor een controle op alcoholgebruik kan bloed worden afgenomen. Een dergelijk onderzoek wordt in opdracht van de reclassering verricht door een instantie die hiertoe deskundig is. Het wetvoorstel voorziet niet in een bevoegdheid om de veroordeelde te kunnen dwingen bloed en/of urine af te staan. De weigering om aan een onderzoek mee te werken blijft evenwel niet zonder gevolgen: zij kan ertoe leiden dat vervangende hechtenis zal worden opgelegd. De omstandigheid dat de delinquent de gestelde voorwaarden niet naleeft, wordt bovendien door het openbaar ministerie en de rechter meegewogen bij de beslissing om verlenging van de maatregel te vorderen respectievelijk een vordering tot verlenging in te willigen. Het is dan ook van belang dat het voor de betrokkene kenbaar en duidelijk is dat de naleving van een alcohol- en/of drugsverbod gecontroleerd wordt door bloed- en/of urineonderzoek. Om deze reden wordt hiernaar ook verwezen in de formulering van artikel 38ab, onder a.

- opneming van de veroordeelde in een zorginstelling en een verplichting zich onder behandeling te stellen van een deskundige of zorginstelling

In de gevallen waarin wordt geconstateerd dat de delinquent gebaat zou zijn bij een behandeling, kan de rechter bepalen dat de betrokkene ambulantly wordt behandeld of, indien noodzakelijk, opname in een zorginstelling opleggen. Voorwaarde voor het verbinden van een van deze twee voorwaarden aan de zelfstandige maatregel is dat de noodzaak van behandeling of opname blijkt uit een medische verklaring. Deze voorwaarden kunnen ook worden gesteld in het kader van, onder meer, de voorwaardelijke sanctie (artikel 14c, tweede lid, Sr), de voorwaardelijke invrijheidsstelling (artikel 15a, derde lid, Sr), de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege (artikel 38g gezien in samenhang met artikel 38a, eerste lid, Sr) en de tbs met voorwaarden (artikel 38a, eerste lid, Sr). Het gaat dan om forensische zorg in de zin van het wetsvoorstel Wet forensische zorg. In dit wetsvoorstel is ook de plaatsing van de betrokkene bij de zorgaanbieder geregeld. De behandeling moet voldoen aan de eisen die in het kader van de forensische zorg worden gesteld. Voor delinquenten die naast een verslaving te maken hebben met psychiatrische problemen en/of verstandelijke beperkingen is speciale (ambulante) forensische zorg, met inbegrip van crisisbedden, beschikbaar. Het wetsvoorstel voorziet niet in een bevoegdheid tot dwangopname, dwangbehandeling of dwangmedicatie. Een behandeling kan wel het innemen van medicatie met zich brengen. Hierbij geldt dat het voorschrijven van medicatie is voorbehouden aan medische specialisten, die daartoe bevoegd en bekwaam zijn. Aangezien het wetsvoorstel niet voorziet in een bevoegdheid tot dwangmedicatie, kan bijvoorbeeld het innemen van medicijnen dan ook niet worden afgedwongen. Er is dus ook geen sprake van een inbreuk op de onaantastbaarheid van het lichaam (artikel 11 van de Grondwet en artikel 8 EVRM). Binnen de kaders van een bredere behandeling bestaan er daarentegen wel goede mogelijkheden tot vrijwillige behandeling met medicatie, waaronder libidoremmende medicatie. Dit onderdeel van de behandeling is uiteraard niet vrijblijvend. Hier is, evenals het geval is met betrekking tot de voorwaarde opname in een zorginstelling, dan weliswaar geen sprake van dwang, maar wel van drang voortkomend uit de aard van de opgelegde voorwaarde. De weigering medicijnen in te nemen die de behandelaar nodig acht, op andere wijze niet meewerken aan de behandeling of de opname in een zorginstelling kan er toe leiden dat de tenuitvoerlegging van de zelfstandige maatregel, inclusief de daarbij gestelde voorwaarden, wordt verlengd. Ook kan de rechter vervangende hechtenis bevelen vanwege het niet naleven van de voorwaarden. Wanneer het openbaar ministerie van oordeel is dat betrokkene een gevaar voor zichzelf of een ander oplevert, kan het zich bovendien tot de rechter wenden voor afgifte van een zorgmachtiging op grond van de Wet Bopz. Dat betreft thans nog de

civiele rechter. Op het moment van inwerkingtreding van de Wet forensische zorg kan de strafrechter ook zelf een machtiging krachtens de Wet Bopz afgeven, bijvoorbeeld naar aanleiding van een vordering van het openbaar ministerie tot vervangende hechtenis (artikel 2.3 Wfz).

Het is bij het stellen van de voorwaarde van een behandeling die het innemen van medicijnen mee kan brengen dan ook van groot belang dat de rechter de betrokkene wijst op de gevolgen die het weigeren van een onderdeel van de behandeling kan hebben. De rechter die oordeelt over de vordering tot tenuitvoerlegging of verlenging van de maatregel en de rechter die oordeelt over het opleggen van vervangende hechtenis kunnen daarbij uiteraard rekening houden met de redenen die de veroordeelde opgeeft over zijn weigering om (nog langer) de medicijnen in te nemen, die de behandelaar nodig acht. De toetsende rol van de rechter is een waarborg om te voorkomen dat een dwangsituatie ontstaat bij de weigering medicijnen in te nemen vanwege de tenuitvoerlegging van de maatregel of vervangende hechtenis als stok achter de deur.

- het verblijven in een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang

Het gaat hier om de verplichting van een veroordeelde om te verblijven in een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang en zich te houden aan het (dag)programma dat deze voorziening in overleg met de reclassering heeft opgesteld. Gedacht kan worden aan de zogenoemde Regionale Instellingen voor Beschermd Wonen (RIBW), die verschillende vormen van beschermd of begeleid wonen bieden aan mensen met langdurige psychiatrische en/of psychosociale problematiek. Een dergelijk verblijf is erop gericht om de veroordeelde structuur te bieden en hem te leren zelfstandig en verantwoord te functioneren in de maatschappij. Deze voorwaarde kan bij uitstek worden gecombineerd met één of meerdere van de andere hier besproken voorwaarden.

- het deelnemen aan een gedragsinterventie

Hierbij moet worden gedacht aan de verplichte deelname aan bepaalde cursussen, opleidingen of andere gedragsinterventies, ten behoeve van een gedragsverandering bij de veroordeelde. Het kan gaan om gedragsinterventies als agressiebeheersingstraining, training cognitieve vaardigheden en training arbeidsvaardigheden.

- verbod om vrijwilligerswerk (van een bepaalde aard) te verrichten

Een dergelijk verbod moet zijn gerelateerd aan het strafbare feit waarvoor betrokkene is veroordeeld. Als het gaat om een pedoseksuele delinquent kan de rechter de maatregel zo invullen dat de betrokkene geen vrijwilligerswerk mag verrichten bij organisaties of instanties die zich bezighouden met de opvang of verzorging van kinderen of activiteiten voor kinderen.

Verder kan worden gedacht aan een verbod om vrijwilligerswerk te verrichten met andere kwetsbare groepen, zoals ouderen, gehandicapten, of daklozen.

RN merkt op dat de naleving van deze nieuw benoemde voorwaarde voor de reclassering bijzonder lastig te controleren is. In dit verband merk ik allereerst op dat omtrent het uit te oefenen toezicht, zoals blijkt uit het derde lid van artikel 38ad, nadere regels zullen worden gesteld. Daarnaast is van belang dat het verbod om vrijwilligerswerk van een bepaalde aard te verrichten als te stellen voorwaarde niet op zichzelf staat, maar deel uitmaakt van een breder palet aan preventiemaatregelen om onder meer

het risico op seksueel misbruik van kinderen binnen het vrijwilligerswerk te beperken. Zo hebben het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het ministerie van Veiligheid en Justitie de op- en inrichting van een landelijk onafhankelijk tuchtcollege voor de vrijwilligerssector en het gebruik van een referentielijst gefaciliteerd. Deze tuchtcommissie is op 18 maart 2013 van start gegaan. Vrijwilligers die gedragsregels hebben overtreden en hiervoor tuchtrechtelijk zijn gesanctioneerd worden geregistreerd. Doel van deze referentielijst is te voorkomen dat zij bij een (andere) vrijwilligersorganisatie aan de slag kunnen gaan. Naast dit systeem heeft de sport een eigen registratiesysteem. Het voornemen bestaat om beide referentielijsten in 2014 aan elkaar te koppelen. Daarnaast geldt dat een organisatie de beoogde vrijwilliger kan vragen een zogeheten verklaring omtrent het gedrag (VOG) te overleggen. Ten behoeve van een veroordeelde pedoseksueel bijvoorbeeld zal de Dienst Justis van het Ministerie van Veiligheid en Justitie geen VOG afgeven voor de functie van vrijwilliger die met kinderen werkt. Als de beoogde vrijwilliger geen VOG krijgt, dan zou de organisatie moeten besluiten hem niet te laten functioneren binnen haar organisatie. Om vrijwilligersorganisaties in de kosten van de VOG-aanvraag tegemoet te komen, kan vanaf 1 januari 2012 de VOG gratis worden aangevraagd door een grote groep vrijwilligers die met kinderen werken (Kamerstukken II 2011/12, 33 000 VI, nr. 73).

- andere voorwaarden, het gedrag van de veroordeelde betreffende

Denkbaar is dat zich gevallen voordoen, waarin de rechter met de in de wet genoemde voorwaarden niet voldoende uit de voeten kan. De gedragsvoorwaarde geeft de rechter de mogelijkheid om een voorwaarde op te leggen die hij passend en proportioneel acht, maar die niet expliciet in de wet is genoemd. Deze gedragsvoorwaarde, die van oudsher reeds op andere plekken in het Wetboek van Strafrecht is opgenomen, waaronder in artikel 14c, tweede lid, onder 14, en artikel 15a, derde lid, onder 10, biedt de rechter daarmee een «vangnet» om op terug te vallen. Hiermee wordt in de lijst van voorwaarden een mate van flexibiliteit ingebouwd, waaraan in de praktijk behoefte bestaat. De ruimte die de wettekst de rechter laat in de keuze welke voorwaarde hij passend en geboden acht, is nader genormeerd in de jurisprudentie. Volgens vaste jurisprudentie van de Hoge Raad dient de voorwaarde betrekking te hebben op het gedrag van de veroordeelde, dat wil zeggen op zijn handel en wandel thuis en in de samenleving (HR 15 maart 1926, NJ 1926, 422). Meer specifiek betreft het gedrag waartoe de veroordeelde uit een oogpunt van betamelijkheid is gehouden (HR 25 juni 1963, NJ 1964, 311). Evenals bij het stellen van de overige voorwaarden het geval is, geldt ook bij de concrete invulling van deze voorwaarde dat de rechter hierbij steeds een proportionaliteitstoets verricht. De eventuele inbreuk die de voorwaarde maakt op een verdragsrechtelijk of grondwettelijk beschermd recht is daarbij voor de rechter een wezenlijk punt van afweging. Het ligt in de rede dat deze voorwaarde, wanneer daarvan in het kader van de zelfstandige maatregel gebruik wordt gemaakt, op eenzelfde wijze zal worden ingevuld. Doordat met het onderhavige wetsvoorstel verschillende voorwaarden, waaronder het verbod om vrijwilligerswerk van een bepaalde aard te verrichten, thans expliciet in de wet worden verankerd, neemt de noodzaak om terug te vallen op het vangnet dat deze gedragsvoorwaarde de rechter biedt, bovendien af.

- contactverbod, locatieverbod, locatiegebod, meldplicht

Een contactverbod omvat een verbod om contact te leggen met bepaalde personen, bijvoorbeeld het slachtoffer, of instellingen. Een contactverbod heeft niet enkel betrekking op fysiek contact, maar op alle vormen van

contact zoals contact via de telefoon, e-mail en per post. Gezien de veelheid aan vormen van contact, is een contactverbod dan ook niet eenvoudig te handhaven. Vaak zal overtreding van het verbod daarom slechts vastgesteld kunnen worden met behulp van melding door de persoon die erdoor beschermd wordt. In het kader van het toezicht kan de reclassering (periodiek) informeren bij de persoon op wie het contactverbod betrekking heeft of de veroordeelde zich aan het contactverbod heeft gehouden. Ook technische ontwikkelingen kunnen eraan bijdragen dat overtredingen ook met nieuwe hulpmiddelen kunnen worden opgenomen (nummerherkenning en mobiele telefoons met camera e.d.). Onder een locatieverbod wordt een verbod verstaan om zich op of in de directe omgeving van een bepaalde locatie te bevinden. Het verbod heeft tot doel te voorkomen dat de betrokkene zich opnieuw naar locaties begeeft waar het risico bestaat dat opnieuw (vergelijkbare) strafbare feiten worden gepleegd. Het locatieverbod kan bijvoorbeeld betrekking hebben op de wijk waar het slachtoffer woonachtig is of een verbod betreffen om in de buurt te komen van een bepaald type locatie. Zo kan de maatregel in het geval van een pedoseksuele zedendelinquent bijvoorbeeld de vrijheidsbeperkende voorwaarde omvatten dat de betrokkene zich niet ophoudt bij plaatsen waar veel kinderen aanwezig zijn als schoolgebouwen, kinderdagverblijven en speeltuinen. Het locatieverbod kan op verschillende manieren worden ingevuld. Het kan gaan om een algemeen verbod, maar ook om een verbod op bepaalde dagen of tijdstippen. De spiegelbeeldsituatie van een locatieverbod is een locatiegebod. Onder een locatiegebod wordt verstaan een verplichting om op een bepaald tijdstip of gedurende een bepaalde periode op een bepaalde locatie aanwezig te zijn. Hier kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het gebod om 's nachts thuis te blijven. In de praktijk gaan een locatie- en een contactverbod vaak samen. Een meldplicht kan het locatieverbod of contactverbod ook ondersteunen, maar kan ook zelfstandig worden opgelegd. De betrokkene moet zich op dat moment dan melden bij een daartoe aangewezen instantie, zoals de politie of de reclassering. Een meldplicht heeft als belangrijkste functie dat het voorkomt dat de betrokkene zich onttrekt aan de waarneming van de politie en de reclassering. Een meldplicht bij een reclasseringsinstelling kan daarnaast een belangrijke functie hebben in het structureren van het dagelijks leven van de delinquent. Op deze wijze kan de meldplicht een belangrijke ondersteunende rol spelen bij de naleving van de (overige) voorwaarden en het slagen van het toezicht. De reclassering stemt in dergelijke gevallen de intensiteit van de meldplicht af op het niveau van het toezicht en het verloop van de naleving van de voorwaarden door de veroordeelde. Daarmee kan de intensiteit van de meldplicht per veroordeelde en gedurende een bepaalde periode variëren. Aan een locatieverbod of -gebod of een contactverbod kan bovendien door de rechter indien noodzakelijk elektronisch toezicht worden verbonden. De rechter zal de opgelegde verboden in de uitspraak waarin de last tot tenuitvoerlegging of verlenging van de maatregel wordt afgegeven, nader preciseren.

- de beperking van het recht om Nederland te verlaten (reisverbod)

Op grond van de vrij recente wetgeving inzake de voorwaardelijke veroordeling en de voorwaardelijke invrijheidstelling (Stb. 511, 525), die op 1 april 2012 in werking is getreden, is reeds voorzien in de mogelijkheid om bij een strafrechtelijke veroordeling een beperking van het recht om Nederland te verlaten (reisverbod) als bijzondere voorwaarde op te nemen. Het reisverbod is daarbij aangemerkt als een specifieke – verstrekkende – vorm van een locatiegebod, inhoudende de plicht om binnen Nederland te blijven. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet expliciet in een beperking van het recht om Nederland niet te verlaten als bijzondere voorwaarde in het kader van langdurig toezicht op

zeden- en geweldsdelinquenten. Deze beperking kan op verschillende manieren worden ingevuld. De beperking kan betrekking hebben op één of meerdere specifieke landen, maar in uitzonderlijke gevallen kan deze ook een algemeen verbod inhouden om naar het buitenland te reizen. Het reisverbod zal als beperking vooral van nut kunnen zijn bij personen die zich schuldig hebben gemaakt aan mensenhandel en bij zedendelinquenten die zich mogelijk ook in het buitenland schuldig zullen maken aan seksueel misbruik. Daarbij moet in het bijzonder worden gedacht aan seksueel misbruik van minderjarigen. Dit wetsvoorstel draagt hiermee dan ook bij aan de bestrijding van kinderseksuisme. Ook kan het zijn dat het strafbare feit is gerelateerd aan een persoon die in het buitenland woonachtig is. In dat geval kan de rechter de maatregel zodanig vormgeven dat de betrokkene niet naar het betreffende land mag reizen waar het strafbare feit is gepleegd of het land waar de betreffende persoon woonachtig is.

- verhuisplicht of verbod om zich in bepaald gebied te vestigen

Deze voorwaarden betreffen een verbijzondering van het verbod om zich op of in de directe omgeving van een bepaalde locatie te bevinden. Op grond van deze meer algemeen geformuleerde voorwaarde kon een verhuisplicht of vestigingsverbod de facto mitsdien reeds worden bewerkstelligd. Nieuw is dat deze voorwaarden nu expliciet in de wet zijn opgenomen. Het gaat hier om een vergaande beperking in de vrijheid. Niettemin kan deze gerechtvaardigd zijn bij zeer ernstige delicten. Als de betrokkene zich schuldig heeft gemaakt aan een zeer ernstig strafbaar feit, bijvoorbeeld een zedendelict, kan de rechter bepalen dat een verhuisplicht wordt opgelegd of dat betrokkene zich in een bepaald gebied niet mag vestigen. Dit kan denkbaar zijn als het slachtoffer in de buurt van de dader woonachtig is en na diens vrijlating kan worden geconfronteerd met zijn aanwezigheid in de nabije woonomgeving. Dat geldt in het bijzonder wanneer het een minderjarig slachtoffer van een zedendelict betreft. Bij het opleggen van deze maatregel zal de rechter bij zijn oordeelsvorming betrekken of betrokkene eigenaar of huurder is van zijn woning en met overige belangen van de betrokkene en van diens mogelijke familieleden. Wanneer een verhuisplicht wordt opgelegd, is het bovendien noodzakelijk dat de delinquent vervangende woonruimte krijgt. Het ontbreken van een vaste verblijfplaats staat in de weg aan effectief toezicht op de naleving van de voorwaarden. Zoals bij alle justitiële voorwaarden het geval is, is het aan betrokkene om de opgelegde voorwaarde na te leven. Hij zal zich dus moeten inspannen om alternatieve woonruimte te vinden. Het gevangeniswezen en de reclassering kunnen hierbij behulpzaam zijn. Indien betrokkene niet kan terugkeren naar zijn woning en niet in een zorginstelling dient te verblijven, draagt de gemeente waar hij zich zal vestigen zorg voor huisvesting. Betrokkene zal zich moeten inschrijven als woningzoekende. Voor toewijzing van een huurwoning gelden de reguliere afspraken, ook wat betreft een urgentieverklaring. Betrokkene betaalt zelf de kosten van huisvesting. In dit verband kan nog worden gewezen op het Samenwerkingsmodel Nazorg volwassen (ex-) gedetineerde burgers en de daarbij behorende Handreiking, waarin de taken en verantwoordelijkheden van gemeenten en de rijksoverheid op het gebied van nazorg aan (ex-)gedetineerde burgers nader zijn omschreven. Ten aanzien van huisvesting wordt ernaar gestreefd dat iedere (ex-)gedetineerde burger na afloop van detentie beschikt over een eerste vorm van onderdak en, indien mogelijk, over een stabiele woonsituatie. Zo hebben gemeenten een inspanningsverplichting om ervoor zorg te dragen dat er voldoende woonvoorzieningen zijn voor – daarvoor geïndiceerde – ex-gedeteneerde burgers en dienen zij zich ervoor in te spannen dat zij, indien noodzakelijk, tijdig passende huisvesting voor de ex-gedeteneerde burger organiseren. Voor het bereiken van een duurzame

oplossing is het essentieel dat betrokkene zich bewust is van zijn eigen verantwoordelijkheden en zich coöperatief opstelt.

De voorwaarden kunnen afzonderlijk of in combinatie worden opgelegd. Zo kan in aanvulling op een locatieverbod een meldplicht worden opgelegd. De meldplicht is dan een extra waarborg dat betrokkene niet in een gebied komt waar hij op bepaalde tijdstippen niet mag zijn. Ook kan een contactverbod worden opgelegd in aanvulling op een locatieverbod, als waarborg dat de betrokkene niet in de nabijheid komt van één of meer bepaalde personen. Verder kan bijvoorbeeld een locatieverbod worden gecombineerd met de plicht om te verhuizen uit dat gebied.

Elektronisch toezicht

Ingevolge het derde lid van het nieuwe artikel 38ab is bepaald dat aan de in het kader van de toezichthoudende maatregel gestelde voorwaarde(n) elektronisch toezicht kan worden verbonden. Elektronisch toezicht is met name geschikt om de naleving te controleren van opgelegde locatieverboden of -geboden, contactverboden en reisverboden, zoals ik hiervoor al aangaf. RN merkt dan ook terecht op dat elektronisch toezicht bij andere voorwaarden minder voor de hand ligt. Handhaving zonder elektronisch toezicht is echter mogelijk en dit is dan ook het uitgangspunt. De NP geeft aan dit als een gemiste kans te beschouwen, omdat het gebruik van elektronisch toezicht met zich brengt dat de capaciteit van de gebiedsgebonden politiezorg beperkt kan worden gehouden. Bedacht dient echter te worden dat elektronisch toezicht een extra inperking inhoudt van de grondrechten van de betrokkene. Het is dan ook aan de rechter gelaten om op basis van de feiten en omstandigheden van het individuele geval te bepalen of hij aanleiding ziet om elektronisch toezicht aan de gestelde voorwaarde(n) te verbinden. Bij dat oordeel betreft de rechter naast de aard van de gestelde voorwaarden en de extra inperking van de grondrechten van de betrokkene tevens andere relevante omstandigheden als de (te verwachten) mate van bereidheid van de betrokkene om de voorwaarde(n) na te leven. In dat verband kan van belang zijn dat betrokkene eerder gestelde voorwaarden, bijvoorbeeld in het kader van een voorwaardelijke invrijheidsstelling of gedurende tbs met voorwaarden, steeds heeft nageleefd. De rechter stelt tevens de duur van het elektronisch toezicht vast. Elektronisch toezicht kan voor de gehele looptijd van de maatregel aan een voorwaarde worden verbonden, maar het is ook mogelijk om dat slechts voor een deel van deze periode te doen. In geval van een vordering om verlenging van de maatregel zal de rechter in ieder geval opnieuw beoordelen of hij elektronisch toezicht aangewezen acht.

De gestelde voorwaarden moeten in verhouding staan tot de actuele recidivedreiging die van de persoon van de betrokkene uitgaat en moeten het belang van het voorkomen van misdrijven dienen. Bij het opleggen van de voorwaarden wordt steeds een proportionaliteitstoets verricht. De door de rechter op te leggen voorwaarden vormen een – soms vergaande – inperking van verschillende grondrechten, zoals het recht op bewegingsvrijheid en het recht op privéleven. Bij de belangenafweging in het kader van de proportionaliteitstoets is de mate van de inbreuk die een voorwaarde of het samenstel van de in het kader van de toezichthoudende maatregel te stellen voorwaarden op een verdrag- en grondwettelijk beschermd grondrecht maakt voor de rechter een wezenlijk punt van afweging. In de paragraaf over het grondrechtelijk kader (paragraaf 10) zal hier verder op in worden gegaan.

7. Vormgeving van de maatregelen

7.1 Vormgeving en procedure

Personen aan wie tbs met verpleging is opgelegd en wier verpleging voorwaardelijk is beëindigd, vallen onder het toezicht dat in het kader van deze voorwaardelijke beëindiging wordt verricht. Als blijkt dat de recidivekans niet zodanig vermindert dat zonder toezicht aan de samenleving kan worden deelgenomen, zal de rechter de voorwaardelijke beëindiging steeds verlengen en zal het toezicht blijven plaatsvinden in het kader van de voorwaardelijke beëindiging. Bij een verhoogd recidiverisico is de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging het passende kader. Een vergelijkbare redenering geldt ten aanzien van personen aan wie tbs met voorwaarden is opgelegd. Bij een verhoogd recidiverisico is de verlenging van de tbs-maatregel onder voorwaarden het passende kader. Voor tbs met voorwaarden geldt evenwel een wettelijke maximale duur van negen jaar. Aansluitend aan de tbs met voorwaarden kan het toezicht worden voorgezet in het kader van de nieuwe gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel, wanneer toezicht na die periode nog nodig wordt geacht.

De tenuitvoerlegging van deze maatregel kan ook volgen op de gemaximeerde tbs met verpleging van overheidswege, wanneer toezicht na het verstrijken van de wettelijke maximale termijn van vier jaar nog nodig wordt geacht.

Voorts kan de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel ten uitvoer worden gelegd aansluitend op een straf en/of de voorwaardelijke invrijheidsstelling. Deze is immers eindig, waardoor een aanvullende maatregel wenselijk is teneinde de samenleving, slachtoffers of goederen te beschermen tegen een mogelijke recidive van de zeden- of zware geweldsdelinquent en/of slachtoffers of getuigen te beschermen tegen ernstig belastend gedrag dat van de betrokkene uitgaat.

Overwogen is om het toezicht te laten plaatsvinden in het kader van de voorwaardelijke invrijheidsstelling en parallel aan de afschaffing van de maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege, de maximale duur van de voorwaardelijke invrijheidsstelling af te schaffen. Dit stuit echter op principiële bezwaren. De duur van de voorwaardelijke beëindiging dient gekoppeld te zijn aan de duur van de opgelegde gevangenisstraf. Voor de thans voorgestelde maatregel geldt dit niet.

Het openbaar ministerie kan een vordering doen tot tenuitvoerlegging van de maatregel bij de rechtbank die in eerste aanleg kennis heeft genomen van het misdrijf ter zake waarvan de maatregel is opgelegd. Het zal deze vordering enkel doen wanneer er geen voorwaardelijk kader meer voorhanden is. Dit is het geval als de straf is geëindigd, de voorwaardelijke invrijheidsstelling is geëindigd of de terbeschikkingstelling is geëindigd. De rechter beslist dan welke voorwaarden aan de delinquent worden opgelegd en bepaalt tevens de duur van de maatregel.

Het openbaar ministerie maakt een weging ten aanzien van het recidiverisico en/of het risico op ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen. Als het openbaar ministerie een vordering indient, beoordeelt de rechter of hij aanleiding ziet de maatregel ten uitvoer te leggen. Artikel 38ab, eerste lid, bepaalt dat dit het geval is indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan waarvoor de zelfstandige maatregel kan worden opgelegd of indien dit ter voorkoming van ernstig belastend gedrag jegens slacht-

offers of getuigen noodzakelijk is. Deze twee gronden zijn aan te merken als verbijzonderingen van het meer algemene criterium «ter bescherming van de veiligheid van anderen, dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen», op grond waarvan de maatregel kan worden opgelegd (artikel 38z). Aan de tenuitvoerlegging van de maatregel worden mitsdien zwaardere eisen gesteld dan aan de oplegging ervan. Gelet op het mogelijk ingrijpende karakter van de maatregel en bezien in het licht van het proportionaliteitsvereiste acht ik deze strengere criteria aangevoelen. Deze gronden voor de tenuitvoerlegging van de zelfstandige maatregel sluiten aan bij de criteria op grond waarvan de rechter kan bevelen dat de vrijheidsbeperkende maatregel van artikel 38v Sr dadelijk uitvoerbaar is. De rechter heeft met deze gronden mitsdien reeds ervaring opgedaan. Bij zijn vordering tot tenuitvoerlegging van de maatregel legt de officier van justitie een recent opgemaakt, met redenen omkleed en ondertekend advies over van een reclasseringsinstelling. Dat advies dient mede ter beoordeling van het recidiverisico en kan daarnaast ook aanwijzingen bevatten dat de betrokkene mogelijk ernstig belastend gedrag zal vertonen jegens het slachtoffer of getuigen.

Voor de eerstgenoemde grond voor tenuitvoerlegging, dat er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan, geldt dat bepalend is of het aanwezig geachte recidiverisico betrekking heeft op een misdrijf waarvoor de zelfstandige maatregel kan worden opgelegd, met andere woorden, kort gezegd een zeden- of zwaar geweldsdelict dan wel een ander misdrijf waarvoor het opleggen van een tbs-maatregel is toegelaten. Door deze nadere begrenzing wordt geborgd dat de aard en zwaarte van het misdrijf waarvan een grote vrees voor recidive wordt aangenomen bepalend zijn voor de vraag of de zelfstandige maatregel ten uitvoer kan worden gelegd en kan worden verlengd. Overwogen is of aansluiting gezocht zou moeten worden bij het criterium «indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen», dat onder meer geldt bij de proeftijd bij de voorwaardelijke invrijheidstelling in artikel 14b, tweede lid, Sr. Hiervan is afgezien, omdat het hanteren van dit criterium feitelijk zou inhouden dat de zelfstandige maatregel enkel ten uitvoer kan worden gelegd in die gevallen waarin de ernstige vrees voor recidive betrekking heeft op een zogeheten «geweldsmisdrijf», waarvoor ongemaximeerde tbs met verpleging van overheidswege kan worden opgelegd. Ernstige misdrijven als het bezit van kinderporno, waarvoor dit niet het geval is, zouden daarmee buiten de reikwijdte van de maatregel vallen. Dat acht ik niet wenselijk.

Ten aanzien van deze tweede grond voor tenuitvoerlegging, noodzakelijk ter voorkoming van ernstig belastend gedrag jegens het slachtoffer of getuigen, is van belang dat de vrees voor ernstig belastend gedrag op enigerlei wijze geobjectiveerd is. Met de gekozen formulering is beoogd aan te geven dat niet louter het subjectieve oordeel van, bijvoorbeeld, het slachtoffer omtrent mogelijk te verwachten belastend gedrag bepalend is, maar dat het een objectiveerbare situatie betreft. Met andere woorden er is sprake van sterke aanwijzingen dat een situatie ontstaat, die een redelijk denkend mens als ernstig belastend zou ervaren. Voorbeelden van belastend gedrag zijn bijvoorbeeld (veelvuldig) telefoneren, aanbellen of langslopen, waarbij de getuige of het slachtoffer ongevraagd op hinderlijke wijze met de veroordeelde wordt geconfronteerd. Dit kan voor hen ernstig belastend zijn omdat de veroordeelde zich ongevraagd meldt, mogelijk tracht hen angst aan te jagen of zelfs een nieuw strafbaar feit pleegt, zoals een misdrijf bedoeld in de artikelen 285 Sr (bedreiging), 285a Sr (intimidatie) of 285b Sr (stalking). Als een slachtoffer of een getuige –

gelet op diens uitingen of gedrag – redelijkerwijs kan vrezen voor ernstig belastend gedrag door de veroordeelde, kan de rechter besluiten tot tenuitvoerlegging van de zelfstandige maatregel. De vraag of bepaalde belastende gedragingen jegens slachtoffers of getuigen gekwalificeerd kunnen worden als «ernstig» belastend vergt een individuele beoordeling, waarbij alle relevante feiten en omstandigheden van het voorliggende geval worden betrokken. Naast de frequentie en/of indringendheid van de gedragingen kunnen ook andere factoren als de impact van het gepleegde strafbare feit op het slachtoffer van belang zijn bij deze beoordeling.

Wanneer de rechter tot tenuitvoerlegging besluit, bepaalt hij in zijn vonnis welke voorwaarden daarbij worden gesteld en wat de duur van de maatregel is. Het is mogelijk dat het gaat om een combinatie van gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende voorwaarden. Het openbaar ministerie voegt bij zijn vordering een advies van een reclasseringsinstelling.

De reclassering geeft een advies over het recidiverisico en/of de noodzaak tot bescherming van de slachtoffers of getuigen bij een vordering tot oplegging en bij een vordering tot tenuitvoerlegging of verlenging van het langdurig toezicht. Dit reclasseringsadvies bevat een zogeheten risicotaxatie. Een voorbeeld van een dergelijk screeningsinstrument is de «Recidive Inschattingsschalen» (RISc). Een reclasseringswerker bepaalt met behulp hiervan in welke mate er sprake is van risico op recidive, welke factoren de kans op recidive vergroten (criminogene factoren) én welke interventies nodig zijn om deze kans te verkleinen. Bij de vordering tot tenuitvoerlegging of verlenging adviseert de reclassering tevens over de te stellen gedragsbeïnvloedende of vrijheidsbeperkende voorwaarden.

Indien de rechter op vordering van het openbaar ministerie een last afgeeft tot tenuitvoerlegging van de maatregel, geldt deze in eerste instantie voor een periode van twee, drie, vier of vijf jaar. De maatregel kan vervolgens telkens door de rechter worden verlengd met een periode van twee, drie, vier of vijf jaar. De keuze om de looptijden vast te stellen op hele jaren is ingegeven door proceseconomische en praktische overwegingen. Hierbij zij opgemerkt dat dit niet inhoudt dat een zelfstandige maatregel waaraan de noodzakelijkheid na verloop van tijd is komen te ontvallen enkel omwille van deze overwegingen toch gedurende de gehele vastgestelde looptijd voortduurt. Juist om veilig te stellen dat de maatregel alleen ten uitvoer wordt gelegd zolang de tenuitvoerlegging daadwerkelijk noodzakelijk is, voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid om de rechter te verzoeken de maatregel of de daarbij gestelde voorwaarden te wijzigen of op te heffen (artikel 38ae). Voor een minimumtermijn van twee jaar is voorts gekozen om redenen van doelmatigheid en proceseconomie. Ervaring in de praktijk leert dat een gedragsverandering niet van de ene op de andere dag is gerealiseerd. Een langere toezichtperiode is in dergelijke gevallen noodzakelijk om vast te kunnen stellen of de gewenste gedragsverandering standhoudt en risico's beheersbaar geworden zijn. Daarbij dient in aanmerking te worden genomen dat de maatregel in de regel zal volgen op een periode waarin reeds in het kader van tbs of voorwaardelijke invrijheidstelling aan gedragsverandering is gewerkt en die periode te kort is gebleken om het recidiverisico tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen. Deze minimumtermijn wijkt af van de termijnen bij de tbs-maatregel, die ook voor de duur van één jaar kan worden verlengd. De rechtvaardiging voor dit onderscheid is gelegen in het ingrijpender karakter van de tbs-maatregel, in het bijzonder waar het tbs met verpleging van overheidswege betreft. In dat laatste geval is geen sprake van vrijheidsbeperking, maar van vrijheidsontneming, waarbij een meer frequente periodieke rechterlijke toets is aangewezen. Door de periodieke rechterlijke toets is geborgd dat de maatregel niet langer dan

nodig voortduurt. Aangezien er geen wettelijke maximale termijn in het onderhavige wetsvoorstel is opgenomen, is niet uitgesloten dat de maatregel telkens opnieuw wordt verlengd en dat uiteindelijk sprake is van levenslang toezicht. Hiervan zal echter slechts in uitzonderlijke gevallen sprake zijn.

De vordering tot verlenging moet worden gedaan bij de rechtbank die in eerste aanleg kennis heeft genomen van het strafbare feit ter zake waarvan is bepaald dat aan betrokkene langdurig toezicht wordt opgelegd (artikel 38ac, eerste lid).

Denkbaar is dat het toezicht door de reclassering of het stellen van een bepaalde voorwaarde op een gegeven moment niet meer nodig is. Afhankelijk van de resterende looptijd van de maatregel kan het openbaar ministerie de rechter die in eerste aanleg kennisgenomen heeft van het misdrijf ter zake waarvan de maatregel is opgelegd verzoeken om opheffing of wijziging van de maatregel (artikel 38ae), dan wel kan het afzien van een vordering tot verlenging. Ook de delinquent kan de rechter verzoeken om wijziging of opheffing van de maatregel en daarnaast kan de rechter ook ambtshalve beslissen dat het toezicht niet wordt verlengd dan wel dat de daarbij gestelde voorwaarden worden gewijzigd. Deze mogelijkheid tot wijziging en opheffing is met name ingegeven door de mogelijk lange duur van de maatregel van vijf jaar. Hiermee wordt bereikt dat de maatregel niet langer voortduurt dan nodig is en dat de maatregel kan worden aangepast indien de situatie daarom vraagt. Dit alles dient ter borging van de proportionaliteit van de maatregel. Deze mogelijkheid komt tevens aan de orde in de paragraaf over het grondrechtelijk kader (paragraaf 10).

7.2 Zelfstandige maatregel

Het Nederlandse strafrechtelijke systeem kent een onderscheid tussen straffen en maatregelen. Met de straf wordt vergelding beoogd, terwijl de maatregel primair gericht is op beveiliging van de samenleving of herstel van de eerdere rechtmatige toestand. Bij een straf is leedtoevoeging beoogd omdat iemand zich schuldig heeft gemaakt aan een strafbaar feit, dat hem geheel of in enige mate toe te rekenen is. Het oogmerk van leedtoevoeging ontbreekt bij de maatregel. Verder is voor het opleggen van als maatregel geclassificeerde strafrechtelijke sancties niet steeds vereist dat de dader van zijn handelen een verwijt kan worden gemaakt. Als voorbeeld kan de maatregel van onttrekking aan het verkeer (artikel 36b Sr) worden genoemd. Deze kan worden opgelegd bij een rechterlijke uitspraak waarbij wel wordt vastgesteld dat een strafbaar feit is begaan, maar de verdachte is vrijgesproken of is ontslagen van alle rechtsvervolging. Ook de maatregel tot terbeschikkingstelling kan worden opgelegd wanneer de dader wordt ontslagen van alle rechtsvervolging om de reden dat het strafbaar feit hem niet kan worden toegerekend (artikel 37a, tweede lid, Sr). De strafrechtelijke maatregel staat kortom veel minder dan de straf in evenredigheidsverband met de ernst van het delict en het verwijt dat de dader daarvan kan worden gemaakt.

De thans voorgestelde zelfstandige toezichthoudende maatregel kan weliswaar enkel bij een terbeschikkingstelling of een veroordeling tot gevangenisstraf wegens een zeden- of zwaar geweldsdelict worden opgelegd, maar de ernst van dat strafbare feit is niet de leidraad voor de tenuitvoerlegging, inhoud en duur van de maatregel. Daarvoor zijn de actuele omstandigheden rondom de persoon van de betrokkene, in het bijzonder de mate van het recidiverisico dat nog van hem uitgaat, doorslaggevend. Met de tenuitvoerlegging van de maatregel wordt de veroordeelde onder toezicht gesteld en worden hem voorwaarden

opgelegd teneinde een gedragswijziging te bewerkstelligen dan wel hem in zijn vrijheid te beperken. Op deze manier wordt beoogd te voorkómen dat nieuwe strafbare feiten worden gepleegd, nieuwe slachtoffers worden gemaakt of eerdere slachtoffers in ernstige mate met belastend gedrag van de betrokkene worden geconfronteerd. Doordat de maatregel in kan grijpen in de persoonlijke levenssfeer van betrokkene en hem kan beperken in zijn bewegingsvrijheid, ervaart hij de tenuitvoerlegging van de maatregel mogelijk als een bijkomende straf, maar leedtoevoeging is op geen enkele wijze het doel van deze sanctie.

De voorgestelde regeling van de zelfstandige maatregel wordt ingevoegd in de vierde afdeling van het eerste boek van het Wetboek van Strafrecht, die voortaan zal worden aangeduid als gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregelen. De maatregel kan worden opgelegd in combinatie met een andere straf of maatregel, net als de maatregelen onttrekking aan het verkeer, ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel en schadevergoeding. Het doel van de maatregel, zoals omschreven in het voorgestelde artikel 38z, is gelegen in de bescherming van de veiligheid van de maatschappij, personen of goederen. Bij de tenuitvoerlegging van de maatregel wordt bezien of er rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde opnieuw een strafbaar feit pleegt of dat tenuitvoerlegging noodzakelijk is teneinde ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen te voorkomen. De criteria voor oplegging, tenuitvoerlegging en verlenging zijn deels ontleend aan de doelstelling van de maatregel van plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders, de ISD-maatregel (artikelen 38m tot en met 38u Sr), en de vrijheidsbeperkende maatregel als bedoeld in artikel 38v Sr.

In het kader van een voorwaardelijke strafoplegging of een voorwaardelijke invrijheidsstelling bestaat reeds de mogelijkheid om voorwaarden te stellen, zoals deelname aan verslavingszorg, een verbod tot het verrichten van bepaalde activiteiten, gebieds- en contactverboden, of voorwaarden ter zake van de te kiezen woonplaats. De gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende (toezicht)maatregel biedt als zelfstandige maatregel meer mogelijkheden voor omvangrijke of ingrijpende voorwaarden dan een (voorwaardelijke) strafoplegging, die altijd gerelateerd moet zijn aan de ernst van het feit. Wanneer bij de voorwaardelijke strafoplegging het resterende strafdeel klein is, zijn de mogelijkheden voor het stellen van voorwaarden, de kans op naleving daarvan en de kans dat het met de te stellen voorwaarden beoogde doel wordt bereikt minder groot. De voorwaardelijke strafoplegging is dan ongeschikt. Een zelfstandige maatregel geeft ruimte aan langere termijnen dan die mogelijk zijn bij een (voorwaardelijke) straf of bij de voorwaarden bij voorwaardelijke invrijheidsstelling. De maximale proeftijd bij voorwaardelijke strafoplegging is – afhankelijk van het karakter van de voorwaarde – 2 tot 3 jaar. In geval van een ernstig gewelds- of zedenmisdrijf kan de proeftijd oplopen tot 10 jaar. De proeftijd bij de voorwaardelijke invrijheidsstelling wordt beperkt door de duur van de opgelegde vrijheidsstraf: zij bedraagt voor de bijzondere voorwaarde ten hoogste een derde gedeelte van de opgelegde vrijheidsstraf. Bij vrijheidsstraffen van 3 jaar bedraagt de proeftijd dus een jaar. Bij vrijheidsstraffen vanaf 6 jaar, is de proeftijd vergelijkbaar met die bij de voorwaardelijke strafoplegging.

Een zelfstandige maatregel biedt voorts mogelijkheden voor gedragsbeïnvloeding of vrijheidsbeperking in die gevallen waarin voorwaardelijke strafoplegging niet mogelijk is, omdat een vrijheidsstraf wordt opgelegd van meer dan vier jaar. Weliswaar kan dan voorzien worden in het stellen van voorwaarden bij de voorwaardelijke invrijheidsstelling, maar dan is er een beperkte proeftijd. Ook in gevallen waarin voorwaardelijke invrijheidsstelling niet mogelijk is, namelijk in geval van een vrijheidsstraf van

minder dan een jaar, kan een vrijheidsbeperkende maatregel een goede aanvulling zijn, in plaats van of in aanvulling op het opleggen van een voorwaardelijk strafdeel.

Gelet op het voorgaande is een algemene zelfstandige maatregel gewenst, die voorziet in de beperking van de vrijheid van de betrokkene en die ruimte biedt voor differentiatie naar inhoud, en toepasbaar is in meer gevallen dan mogelijk is bij de voorwaardelijke strafoplegging en de voorwaardelijke invrijheidstelling. Hierbij kan worden gedacht aan een verbod te reizen naar bepaalde bestemmingen na veroordeling wegens delicten in verband met bijvoorbeeld mensenhandel of kindersekstoe-risme, een verbod op het verrichten van bepaalde activiteiten als bijvoorbeeld vrijwilligerswerk met kinderen, dan wel andere gedragsbeïnvloedende of vrijheidsbeperkende maatregelen die kunnen dienen om slachtoffers te beschermen of recidive van strafbare feiten te voorkomen.

De maatregel uit dit wetsvoorstel kan slechts worden opgelegd indien de rechter de betrokkene veroordeelt tot een (deels onvoorwaardelijke) gevangenisstraf wegens een misdrijf dat gericht is tegen of gevaar oplevert voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen of een misdrijf als genoemd in artikel 38z, onder c, of hem de maatregel van terbeschikkingstelling oplegt. Dit kan zowel de terbeschikkingstelling onder voorwaarden betreffen als de terbeschikkingstelling met verpleging van overheidswege.

7.3 Periodieke toetsing

De constructie, waarbij is voorzien in een periodieke rechterlijke toetsing, sluit aan bij de systematiek van de wet en komt overeen met vergelijkbare constructies in het buitenland (hiervoor zij verwezen naar het onderzoek van het WODC, opgenomen in paragraaf 3) en de terbeschikkingstelling. Periodieke toetsing biedt waarborgen en borgt in het bijzonder de proportionaliteit. Bovendien zou het ontbreken van een periodieke beoordeling betekenen dat bij de tenuitvoerlegging duidelijk aangetoond moet worden dat vrijheidsbeperking gedurende een langdurige periode – zo mogelijk levenslang – noodzakelijk is. Een dergelijke bewijsopdracht is voor de adviserende instantie vrijwel niet te vervullen. Verder zou bij het ontbreken van een periodieke toetsing de mogelijkheid aan de veroordeelde worden ontnomen om zijn leven te beteren. Dat periodiek wordt getoetst of (verdere) verlenging van de maatregel noodzakelijk is, staat er niet aan in de weg dat het toezicht levenslang kan voortduren. Zolang hij dit noodzakelijk en proportioneel acht, kan de rechter de maatregel verlengen. Een levenslang toezicht zal naar verwachting echter slechts in een beperkt aantal gevallen aan de orde zijn.

7.4 Dadelijke uitvoerbaarheid

In het voorgestelde tweede lid van artikel 38ag is bepaald dat de maatregel in afwijking van artikel 557, eerste lid, Sv dadelijk uitvoerbaar is. Dit brengt mee dat de tenuitvoerlegging van de maatregel niet wordt geschorst of opgeschort door het instellen van beroep. De betrokkene moet de door de rechter opgelegde voorwaarden onmiddellijk naleven en het openbaar ministerie en de reclassering houden onmiddellijk toezicht op de naleving. De rechtvaardiging van de dadelijke tenuitvoerlegging is erin gelegen dat de gedragsbeïnvloedende of vrijheidsbeperkende maatregel aansluitend aan de gevangenisstraf of beëindiging van de terbeschikkingstelling, zo snel mogelijk ten uitvoer moet worden gelegd met het oog op de veiligheid van de samenleving. In het strafrecht bestaan er al een aantal uitzonderingen op de hoofdregel van artikel 557 Sv. Zo kan de voorlopige hechtenis dadelijk ten uitvoer worden gelegd en

bestaat ook bij de vrijheidsbeperkende maatregel van artikel 38v en de voorwaardelijke veroordeling van artikel 14a de mogelijkheid tot dadelijke uitvoerbaarheid van de daarbij gestelde voorwaarden en het te houden toezicht.

Anders dan in het geval van de maatregel van artikel 38v of de voorwaardelijke veroordeling is bij deze bepaling niet gekozen voor het inhoudelijke criterium dat er «ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor het lichaam van een of meer personen» («gevaarscriterium»). Ook hoeft de rechter zich in de individuele zaak geen afzonderlijk oordeel te vormen over de noodzakelijkheid van de dadelijke tenuitvoerlegging van de maatregel. Dit onderscheid is te verklaren doordat de rechter de voorwaarden stelt bij de last tot tenuitvoerlegging van de zelfstandige maatregel en hij die last alleen kan afgeven wanneer hij van oordeel is dat er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan, of indien dit ter voorkoming van ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen noodzakelijk is. Op het moment van de tenuitvoerlegging van de zelfstandige maatregel is de veroordeling van de betrokkene voorts al onherroepelijk, zodat hier met de mogelijkheid van onherstelbare schade voor een verdachte mitsdien geen rekening hoeft te worden gehouden. Nu de maatregel bovendien geen betrekking heeft op vrijheidsontneming, maar op vrijheidsbeperking, kleven aan directe uitvoerbaarheid niet zodanige nadelen of onomkeerbare gevolgen dat hiertoe niet zou kunnen worden overgegaan. Dat het gevaarscriterium hier niet is opgenomen, doet er tot slot niet aan af dat in veruit de meeste gevallen waarin de zelfstandige maatregel ten uitvoer wordt gelegd inhoudelijk wel aan dat criterium zal zijn voldaan. Dit gezien de delicten in verband waarmee de zelfstandige maatregel kan worden opgelegd (artikel 38z, eerste lid). Als waarborg is erin voorzien dat de dadelijke uitvoerbaarheid, na het instellen van beroep, door de rechter in beroep kan worden opgeheven.

De voorgestelde wijziging van artikel 366a Sv heeft tot doel dat als de onder toezicht gestelde bij de terechtzitting inzake de tenuitvoerlegging van de maatregel aanwezig is, door het openbaar ministerie zo snel mogelijk na de beslissing in persoon een mededeling kan worden uitgereikt waarin een beschrijving is gegeven van de maatregel. Dit is op dit moment staande praktijk bij oplegging van voorwaardelijke straffen en taakstraffen. De rechter zal uiteraard ook moeten kunnen beschikken over de opgelegde maatregel, als een oordeel moet worden gegeven over een geconstateerde overtreding van een of meerdere van de bij de gedragsbeïnvloedende of vrijheidsbeperkende maatregel gestelde voorwaarden. Indien de veroordeelde niet ter zitting aanwezig is, wordt de mededeling hem per post toegezonden.

8. Handhaving maatregelen

Op de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel is artikel 38x Sr van overeenkomstige toepassing (artikel 38ag, derde lid). Dit betekent dat vervangende hechtenis kan worden toegepast als de veroordeelde niet voldoet aan de maatregel. In artikel 38w, tweede lid, Sr, dat eveneens van overeenkomstige toepassing is verklaard, is geregeld dat de rechter in het vonnis bepaalt hoeveel vervangende hechtenis ten hoogste ten uitvoer kan worden gelegd. Deze vervangende hechtenis bedraagt minimaal drie dagen voor iedere keer dat niet aan de maatregel wordt voldaan. De rechter kan hierbij bepalen dat de vervangende hechtenis oploopt bij herhaalde overtreding van de opgelegde maatregel. De duur van de vervangende hechtenis is afhankelijk van de aard en ernst van de overtreding.

De vervangende hechtenis geldt niet als vervanging van de opgelegde maatregel. Gedurende de tijd die in vervangende hechtenis wordt doorgebracht, wordt de looptijd van de zelfstandige maatregel dan ook tijdelijk opgeschort. Na afloop van de ten uitvoer gelegde vervangende hechtenis loopt de tenuitvoerlegging van de maatregel voort. In de wet is verder een maximumduur van zes maanden opgenomen. Dit betekent dat de in totaal ten uitvoer te leggen vervangende hechtenis gedurende een termijn van tenuitvoerlegging van de maatregel de duur van zes maanden niet mag overschrijden. Wordt de maatregel vervolgens verlengd, dan wordt deze verlenging aangemerkt als een nieuwe maatregel en gaat daarmee ook een nieuwe maximumduur van zes maanden vervangende hechtenis lopen. Een termijn van ten hoogste zes maanden vervangende hechtenis is mitsdien gekoppeld aan elke afzonderlijke termijn van de maatregel.

Indien de persoon die is beperkt in zijn gedrag en/of bewegingsvrijheid door de maatregel van het langdurig toezicht, een nieuw strafbaar feit pleegt kan hij daarvoor worden vervolgd. In artikel 38af, eerste lid, is bepaald dat de maatregel vervalt indien dezelfde persoon ter beschikking wordt gesteld of indien dezelfde persoon veroordeeld wordt tot een gevangenisstraf en in dat vonnis tevens een nieuwe zelfstandige toezichthoudende maatregel is opgelegd.

Met het toezicht op de naleving van de maatregel is het openbaar ministerie belast (artikel 38ad, eerste lid). De door de rechter aangewezen reclasseringsinstelling informeert het openbaar ministerie. In het tweede lid van artikel 38ad is bepaald dat de door de rechter aangewezen reclasseringsinstelling toezicht houdt op de naleving van de voorwaarden en de veroordeelde ten behoeve daarvan begeleiding biedt. De reclasseringsinstelling heeft naast de hulpverleningstaak ook een informerende functie. De geloofwaardigheid van het toezicht tijdens de resocialisatie staat of valt immers met een consequente toepassing ervan en door een directe en adequate reactie op overtreding van de voorwaarden. Hierdoor kunnen ook nieuwe slachtoffers worden voorkomen. Als er sprake is van (dreigende) recidive of andere bijzondere voorvallen, informeert de reclassering het openbaar ministerie. Verder heeft de reclassering een rol bij de advisering bij een vordering tot oplegging, tenuitvoerlegging, verlenging, opheffing of wijziging van de maatregel. De reclassering geeft daarbij een advies over het recidiverisico en/of de noodzaak tot bescherming van de slachtoffers en adviseert tevens over de te stellen gedragsbeïnvloedende of vrijheidsbeperkende voorwaarden.

Samenwerking en een goede uitwisseling van informatie met de verschillende ketenpartners, waaronder de forensisch psychiatrische centra, zorginstellingen, de politie en het openbaar ministerie is voor een effectief toezicht onontbeerlijk. De afgelopen periode zijn verschillende maatregelen doorgevoerd, dan wel in gang gezet, die ertoe strekken het toezicht op (zedendelinquenten te verbeteren en verbreden. Initiatieven tot intensivering van de samenwerking zijn genomen door zowel de verschillende reclasseringsorganisaties als door de politie. Illustratief hiervoor is de opkomst en doorontwikkelingen van de zogenoemde «veiligheidshuizen», samenwerkingsverbanden van lokale ketenpartners met als doel het bestrijden van overlast en criminaliteit. Ook de vorming van de nationale politie heeft bijgedragen aan een verbeterde samenwerking, in het bijzonder de inrichting van de zogenoemde «zedenafdelingen». Deze afdelingen hebben als doelstelling eenduidigheid, kwaliteit en een grotere effectiviteit in de nieuwe organisatie en verbetering van de ketensamenwerking. Deze en andere initiatieven en ontwikkelingen dragen bij aan een bredere tendens om intensiever toezicht te bewerkstel-

ligen door middel van samenwerking tussen verschillende overheidsinstanties met als doel het creëren van een veiliger leefomgeving.

Inmiddels zijn ook reeds gesprekken gestart over mogelijkheden om het monitoren van zedendelinquenten door de politie en reclassering te verbeteren en de samenwerking tussen deze partijen en overige partners te intensiveren. Daarbij wordt, onder meer, gekeken naar de mogelijkheden voor het constateren van een permanente schending van de voorwaarden en om daar op een adequate manier op te kunnen reageren. Hierbij worden ook methoden betrokken waarmee in de praktijk goede ervaringen zijn opgedaan. In dit kader wijs ik bijvoorbeeld op het samenwerkingsconvenant forensisch psychiatrisch toezicht, dat op 26 september 2012 is ondertekend door de drie reclasseringsorganisaties en GGZ Nederland. Het convenant regelt de intensieve samenwerking en de informatie-uitwisseling tussen de geestelijke gezondheidszorg en de reclassering bij de uitvoering van de maatregel tbs met voorwaarden.

De komende periode zal – samen met de verschillende ketenpartners – worden bezien hoe het langdurig toezicht in het kader van de zelfstandige maatregel op een doeltreffende wijze door de verschillende ketenpartners kan worden uitgevoerd en welke taken en verantwoordelijkheden de verschillende partners binnen de uitvoering van dat toezicht hebben en welke informatie daarvoor benodigd is. Dit geldt in ieder geval voor de politie, het openbaar ministerie en de Reclasseringsorganisaties. Bij deze vormgeving zal ook gebruik worden gemaakt van de aanbevelingen uit WODC rapport «Toezicht op zedendelinquenten, effectiviteit en veronderstelde werkzame mechanismen van vormen van toezicht (Van der horst et al. 2012)».

Voor een persoonsgerichte benadering van bekende daders zijn gerichte handhavingsinspanningen nodig. Het openbaar ministerie zal daartoe lokaal instructies moeten doen uitgaan en beleid voeren. Naast de reclassering heeft ook de politie een belangrijke taak bij het signaleren van de niet-naleving van de voorwaarden en bij het handhavend optreden. De politie en andere opsporingsambtenaren zullen dan ook geïnformeerd moeten worden over personen die de zelfstandige maatregel opgelegd hebben gekregen en de voorwaarden die daarbij zijn gesteld. Naast het toezicht door opsporingsambtenaren is signalering en aangifte door eigenaren en beheerders van objecten, buurtbewoners en direct betrokkenen belangrijk bij de controle op de naleving van de maatregel.

Bij het toezicht op zware delinquenten staat de maatschappelijke veiligheid vanzelfsprekend voorop. Daarom wordt in het reïntegratieplan uitgebreid aandacht besteed aan de wijze waarop het risicomanagement en het toezicht worden vormgegeven. Voor de invulling van het langdurig toezicht is geen specifieke nieuwe vorm van toezicht nodig; dit past goed binnen de huidige werkwijze van de reclasseringsorganisaties. De reclasseringsorganisaties hebben een aantal standaard toezichtniveaus waarin wordt beschreven welke werkzaamheden (waarschijnlijk) worden toegepast. Daarbij is onderscheid gemaakt naar activiteiten in het kader van:

1. diagnose en indicatiestelling;
2. reguliere toezichtactiviteiten (contacten met onder toezicht gestelde, zorgverleners en familie, controle en naleving);
3. ketenoverleg en casuïstiek;
4. overdracht.

Vanaf 1 november 2009 is door de reclassering het aangescherpte toezicht geïmplementeerd met nader omschreven uitvoeringsvarianten van reclasseringstoezicht van minder naar meer intensief. In de praktijk betekent dit dat het toezicht gestandaardiseerd is, waarbij drie toezichtniveaus (1 tot en met 3) worden onderscheiden die, afhankelijk van het recidiverisico dat van de onder toezicht gestelde uitgaat, kunnen worden ingezet. Voor elk toezichtniveau is vastgesteld welke activiteiten met welke regelmaat moeten worden uitgevoerd. Het reclasseringstoezicht nieuwe stijl sluit aan bij de vrijheidsbeperkende en gedragsbeïnvloedende voorwaarden die kunnen worden opgelegd en de vormgeving van het toezicht wordt nog meer dan voorheen afgestemd op het risico van overtreding van de voorwaarden. Dit betekent ook dat de intensiteit van het toezicht en de behandeling per individu wordt bepaald op basis van (recidive)risico. Zo heeft de onder toezicht gestelde altijd een meldplicht en persoonlijk contact met zijn reclasseringswerker. De frequentie daarvan varieert echter per toezichtniveau. Delinquenten ten aanzien van wie een strikte controle noodzakelijk is, worden intensiever gevolgd, zodat signalen van terugval en dreigende recidive tijdig worden gesignaleerd en direct kan worden ingegrepen. Bij zedendelinquenten is doorgaans sprake van een intensief behandelings- en/of begeleidingsprogramma in combinatie met toezicht. De meest intensieve vorm van toezicht bestaat uit (onverwachte) controlebezoeken, een hoge gespreksfrequentie met de betrokkene, veel controle van behandel- en zorguitvoerders en de inzet van elektronische controlemiddelen. In het kader van de begeleiding en het toezicht van de delinquent wordt ook veelal intensief contact onderhouden met het sociale netwerk, behandelaars, politie en eventueel werkgevers.

Er zijn verschillende mogelijke componenten van toezicht die, afhankelijk van de onder toezicht gestelde, kunnen worden ingezet in het kader van het langdurig toezicht. Dit betreft de volgende onderdelen:

1. reclasseringstoezicht: naast het uitvoeren van reguliere toezichtactiviteiten, worden door reclasseringsmedewerkers ook activiteiten met betrekking tot diagnose, indicatiestelling, ketenoverleg en casuïstiekbespreking uitgevoerd.
2. zorg: de zorgbehoefte verschilt per persoon en wordt op basis van inschattingen van de reclassering en zorgverleners ingezet. In het kader van langdurig toezicht zullen de volgende vormen van zorg naar verwachting regelmatig voorkomen:
 - a. begeleid of beschermd wonen;
 - b. medicatie en controle op medicatie en/of middelengebruik;
 - c. check-up gesprekken;
 - d. ambulante of klinische behandeling;
 - e. time-out.
3. politietoezicht: de wijk- of buurtagent zal, in overleg met de reclasseringsmedewerker, de onder toezicht gestelde in de gaten houden door toezicht te houden op de naleving van bijzondere voorwaarden, zoals een gebiedsverbod of -gebod of een contactverbod.

Een ander belangrijk onderdeel voor de aanpak bij terugkeer van zedendelinquenten in het kader van langdurig toezicht vormt de landelijke invoering van het toezichtsprogramma COSA (Circles of Support and Accountability). Dit betreft een specifiek toezichtsprogramma voor zedendelinquenten waarbij betrokkene wordt «omringd» door vrijwilligers en deskundigen die getraind zijn in de omgang met de doelgroep en de herkenning van signalen die wijzen op mogelijke terugval in delictgedrag. Uit onderzoek in Canada en Engeland blijkt dat deze aanpak de recidivekans bij zedendelinquenten aanzienlijk kan verlagen. In het kader van dit programma wordt het sociale netwerk van de zedendelinquent betrokken bij het toezicht. Het sociale netwerk zorgt voor een structurerende werking

en daarnaast voor vroegtijdige signalering van symptomen die kunnen wijzen op terugval. Op deze manier kan men namelijk beter inschatten of de justitiabele ook in een niet gecontroleerde omgeving zijn geleerde vaardigheden toepast. Deze informatie is van groot belang voor risicotaxatie en meer gerichte interventies.

RN heeft in haar advies aandacht gevraagd voor het belang van maatwerk. Onder meer wordt aangegeven dat het niet de bedoeling kan zijn dat COSA voor alle zedendelinquenten een standaard onderdeel wordt van het langdurig toezicht. Zorg is een zeer belangrijke component van het langdurig toezicht. De zorgbehoefte verschilt per persoon en wordt vastgesteld op basis van inschattingen van de reclassering en zorgverleners. In sommige gevallen zal behoefte bestaan aan een intensievere vorm van zorg of begeleiding. Dit is echter niet voor iedereen relevant, zeker niet wanneer al sprake is geweest van een langere periode van behandeling. Ik onderschrijf het standpunt van RN dan ook dat sprake moet zijn van maatwerk en dat COSA niet voor elke zedendelinquent is aangewezen.

9. Rechtsbescherming

9.1 Beroep

Ook in hoger beroep kan door de strafrechter een gedragsbeïnvloedende of vrijheidsbeperkende maatregel worden opgelegd. Indien de verdachte of de officier van justitie tegen de uitspraak van de rechter in eerste aanleg in beroep gaat, zal de appelrechter de zaak in zijn geheel opnieuw beoordelen, en zal zijn aandacht in het bijzonder richten op de grieven van partijen (artikel 410 en 415, tweede lid, Sv). In hoger beroep kan worden opgekomen tegen de bewezenverklaring en de veroordeling wegens het strafbaar feit en tegen de opgelegde straf(fen) en maatregelen, waaronder de zelfstandige toezichthoudende maatregel. De appelrechter kan de uitspraak van de rechter in eerste aanleg geheel bevestigen, gedeeltelijk bevestigen en geheel vernietigen of gedeeltelijk vernietigen. In geval van gehele of gedeeltelijke vernietiging voorziet de appelrechter in de zaak, tenzij terugwijzing nodig is. Indien de appelrechter de verdachte veroordeelt, kan hij de zelfstandige maatregel (opnieuw) opleggen. Bij die beslissing zal hij net als de rechter in eerste aanleg alle feiten en omstandigheden van de individuele zaak betrekken, waaronder de ernst van het strafbaar feit waarvoor betrokkene is veroordeeld, de belangen van het slachtoffer en van de samenleving in het algemeen, de persoon van de dader en diens belangen, en tegen elkaar afwegen.

De rechter die in eerste aanleg heeft kennisgenomen van het misdrijf ter zake waarvan de maatregel is opgelegd, is bevoegd tot het geven van de last tot tenuitvoerlegging van de maatregel. Op grond van artikel 38ag, eerste lid, kan beroep worden ingesteld tegen de last tot tenuitvoerlegging van de maatregel. In het kader van dit beroep kan worden betwist dat aan de criteria voor tenuitvoerlegging wordt voldaan. Ook kan worden aangevoerd dat er geen aanleiding is voor het stellen van bepaalde voorwaarden of dat de gestelde voorwaarden niet proportioneel zijn of niet uitvoerbaar. Beroep staat evenzeer open tegen de verlenging van de duur van de maatregel, tegen de opheffing ervan en tegen de wijziging van de bij de maatregel gestelde voorwaarden. Aan het instellen van beroep tegen de last tot tenuitvoerlegging, of de beslissing inzake de verlenging of opheffing van de maatregel of wijziging van de daarbij gestelde voorwaarden komt evenwel geen schorsende werking toe (zie hiervoor onder 7.4).

9.2 Schadevergoeding

Mede in aanmerking genomen dat de zelfstandige maatregel, zodra de rechter een last tot tenuitvoerlegging heeft afgegeven, in de regel dadelijk uitvoerbaar is, kan het voorkomen dat de tenuitvoerlegging van de maatregel is aangevangen, terwijl de last tot tenuitvoerlegging vervolgens in hoger beroep wordt vernietigd. In dat geval kan een recht bestaan op schadeloosstelling. Dat zal in het bijzonder het geval zijn indien de veroordeelde wegens het niet naleven van de maatregel vervangende hechtenis heeft ondergaan. Uit artikel 5, vijfde lid, EVRM, volgt immers dat als de burger – naar later blijkt – ten onrechte van zijn vrijheid is beroofd, er recht op schadeloosstelling is. Om die reden is de schadevergoedingsregeling van artikel 38ij Sr van overeenkomstige toepassing verklaard. Bij een ondergane vervangende hechtenis als gevolg van het niet-naleven van een ten onrechte ten uitvoer gelegde zelfstandige maatregel kan op basis van het strafrecht dus schadevergoeding worden toegekend.

Uit artikel 5 EVRM vloeit daarentegen geen recht op schadevergoeding voort in geval aan de burger andere sancties ten onrechte zijn opgelegd. Dit geldt ook voor de thans voorgestelde gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel. Indien de last tot tenuitvoerlegging van de maatregel in hoger beroep wordt vernietigd en betrokkene blijkt ten onrechte onderworpen te zijn geweest aan bijvoorbeeld een gebiedsverbod, bestaat in beginsel – op basis van de strafwetgeving – geen recht op schadevergoeding. De persoon die schadeloosstelling wenst voor een ten onrechte ondergane gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel, kan hiertoe een verzoek indienen bij het College van procureurs-generaal van het openbaar ministerie. Het College beoordeelt een dergelijk verzoek, dat niet valt onder de vergoedingsregelingen van artikelen 89 e.v. en 591 e.v. Sv, op grond van het civiele recht en toepasselijke jurisprudentie. Indien hiertoe aanleiding bestaat, kent het College de verzoeker een schadevergoeding toe. Indien de verzoeker het niet eens is met de afwijzing of de hoogte van het hem aangeboden bedrag, kan hij in een civiele procedure een actie tot schadevergoeding instellen bij de rechtbank. Hierbij zij nog opgemerkt dat bij de tenuitvoerlegging van een gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel als thans voorgesteld niet snel sprake zal zijn van materiële schade. De maatregel dient immers zodanig te worden vormgegeven dat de materiële belangen van de betrokkene zoveel mogelijk worden ontzien. Een eventuele schadevergoeding zal doorgaans dan ook betrekking hebben op geleden immateriële schade.

Verder houdt de rechter rekening met het aantal dagen gedurende welke de vervangende hechtenis mogelijk reeds ten uitvoer is gelegd, bij het vaststellen van de duur van de vervangende hechtenis die ten uitvoer wordt gelegd in het geval niet aan de maatregel wordt voldaan. De maximale totale duur van de vervangende hechtenis bedraagt zes maanden (artikel 38w, derde lid, Sr). Het is denkbaar dat reeds vóór de behandeling van de procedure inzake de tenuitvoerlegging of opheffing van de maatregel of inzake de wijziging van de daarin gestelde voorwaarden in beroep de vervangende hechtenis geheel ten uitvoer is gelegd. Ook in dat geval kan de rechter in hoger beroep, ook met het oog op een mogelijke schadevergoeding, de maatregel alsnog vernietigen en de vervangende hechtenis onrechtmatig verklaren.

10. Grondrechtelijk kader

Indachtig het verzoek van de adviesinstanties om meer aandacht te besteden aan de conformiteit van de zelfstandige maatregel met het EVRM, zal ik daar hieronder uitvoerig bij stilstaan. Aan het verzoek om in te gaan op de conformiteit met het recht van de Europese Unie geef ik eveneens gevolg.

10.1 Toets aan het EVRM

De tenuitvoerlegging van de thans voorgestelde toezichthoudende maatregel kan een beperking inhouden van een of meerdere van de in de Grondwet of internationale mensenrechtenverdragen neergelegde rechten. Daarbij speelt in de Nederlandse rechtspraak met name het EVRM een belangrijke rol. Afhankelijk van de bij de zelfstandige maatregel gestelde voorwaarde(n) kan de maatregel raken aan het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer of de woning (artikel 8 EVRM, zie tevens artikel 10 van de Grondwet en artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR)), het recht op bewegings- en vestigingsvrijheid (artikel 2, eerste lid, van het Vierde Protocol bij het EVRM, zie tevens artikel 12, eerste lid, IVBPR) of het recht om het eigen land te verlaten (artikel 2, tweede lid, van het Vierde Protocol bij het EVRM, zie tevens artikel 12, tweede lid, van het IVBPR).

Kern van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer is dat het personen beschermt tegen willekeurige inmengingen in hun privéleven. Aan het begrip «privéleven» komt daarbij een zeer ruime betekenis toe, die onder meer het recht op fysieke en geestelijke integriteit van het lichaam, het recht op persoonlijke ontwikkeling en het recht om contacten met anderen te onderhouden omvat.

Onder bewegingsvrijheid als bedoeld in artikel twee van het Vierde Protocol wordt kort gezegd verstaan het recht om zich zonder inmenging van de overheid vrijelijk te verplaatsen en vrijelijk zijn verblijfplaats te kiezen. Beperking van dit recht kan worden aangeduid als vrijheidsbeperking. Bewegingsvrijheid onderscheidt zich van het recht op vrijheid en veiligheid van de persoon in de zin van artikel 5 EVRM. Onder het recht op vrijheid wordt verstaan de vrijheid om niet door de overheid aan (willekeurige) arrestatie of detentie te worden onderworpen. Beperking van dit recht kan worden aangeduid als vrijheidsontneming. Het onderscheid tussen vrijheidsbeperking en vrijheidsontneming is van belang, omdat op grond van het EVRM de beperkingsmogelijkheden op de bewegingsvrijheid veel verder kunnen gaan dan de beperkingen op de vrijheid en veiligheid van de persoon. Beperking van het recht op vrijheid en veiligheid is hier enkel aan de orde wanneer vervangende hechtenis ten uitvoer wordt gelegd als gevolg van het niet-naleven van de maatregel. Er is dan sprake van rechtmatige vrijheidsontneming op de a-grond van artikel 5 EVRM, detentie na veroordeling door een daartoe bevoegde rechter. Aan de vervangende hechtenis ligt immers een rechterlijk vonnis ten grondslag. Tussen vrijheidsbeperking en vrijheidsontneming bestaat, zo blijkt uit de vaste jurisprudentie van het EHRM (onder meer EHRM 6 november 1980, *Guzzardi t. Italië*, Appl. nr. 7367/76), een vloeiende scheidslijn. Onder bepaalde specifieke omstandigheden kan van vrijheidsontneming in de zin van artikel 5 EVRM ook sprake zijn zonder dat iemand feitelijk gedetineerd is. Dit kan aan de orde zijn, wanneer iemand langdurig onder intensief toezicht staat, daarbij is onderworpen aan een cumulatie van zware modaliteiten van vrijheidsbeperking en mede door de wijze waarop de maatregel wordt geëffectueerd in vergaande mate wordt beperkt in zijn (fysieke) bewegingsvrijheid. Ook het al dan niet kunnen onderhouden van sociale contacten is daarbij

relevant. Bij het stellen van de voorwaarden dient de rechter er dan ook rekening mee te houden dat een cumulatie van ingrijpende vrijheidsbeperkende voorwaarden er – op den duur – toe zou kunnen leiden dat niet langer sprake is van vrijheidsbeperking, maar van vrijheidsontneming in de zin van artikel 5 EVRM en dat de zelfstandige maatregel daarvoor geen grondslag biedt. De Nederlandse rechter is hier bij het stellen van vrijheidsbeperkende voorwaarden altijd zeer alert op en er is geen enkele reden om aan te nemen dat dit bij het stellen van de voorwaarden in het kader van de zelfstandige maatregel anders zou zijn.

Voor wat betreft het recht op bescherming van het privéleven en van het recht op bewegingsvrijheid geldt dat deze rechten niet absoluut zijn. De artikelen 8 EVRM en 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM staan beperkingen op deze rechten toe, wanneer aan de in deze artikelen genoemde criteria wordt voldaan. Dat is het geval wanneer de inmenging op het recht bij wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van een of meerdere in die artikelen geformuleerde gerechtvaardigde doelen.

De eis dat de inmenging «bij wet is voorzien» houdt niet alleen in dat sprake is van een wettelijke basis, maar ook dat die basis voor de burger voldoende toegankelijk is en de regeling voldoende voorzienbaar. De regeling dient bovendien afdoende waarborgen te bevatten teneinde willekeur en misbruik van de inperkende bevoegdheid te voorkomen. Een inmenging is noodzakelijk, wanneer sprake is van een dringende maatschappelijke behoefte («pressing social need») daartoe. Daarnaast dient te zijn voldaan aan de voorwaarden van proportionaliteit (er dient een redelijke verhouding te bestaan tussen de ernst van de inmenging en 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). Staten hebben hierbij een eigen beoordelingsruimte die, afhankelijk van het onderwerp dat het betreft, ruimer dan wel minder ruim is. Toetsing aan deze criteria levert het onderstaande op.

De beperkende maatregel is bij wet voorzien

Wanneer het onderhavige wetsvoorstel tot wet zal zijn verheven, berust de inmenging op een formeelwettelijke basis. Wat betreft de eisen van toegankelijkheid en voorzienbaarheid van de wettelijke basis geldt dat het onderhavige wetsvoorstel en de daarop betrekking hebbende stukken behoorlijk bekend worden gemaakt en voorzien zijn van een deugdelijke en kenbare motivering. De regeling geeft daarnaast een duidelijk beeld van de delicten waarbij de zelfstandige maatregel in het veroordelende vonnis kan worden opgelegd. Ook maakt de wettelijke regeling in algemene zin duidelijk welke gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende voorwaarden bij die maatregel gesteld kunnen worden wanneer deze ten uitvoer wordt gelegd.

Dat op het moment van het opleggen van de maatregel nog niet vast staat dat de maatregel ook daadwerkelijk ten uitvoer zal worden gelegd en zo ja, hoe die maatregel in het individuele geval zal worden ingevuld, maakt niet dat de maatregel niet afdoende voorzienbaar zou zijn. In dit verband is van belang dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft erkend dat het voor het nationale recht vrijwel ondoenlijk is voor ieder concreet geval de norm zo precies te formuleren dat deze geheel is toegesneden op het desbetreffende geval. Daarom is het onvermijdelijk dat het nationale recht een zekere discretionaire bevoegdheid overlaat aan de rechter of de uitvoerende macht. Door de wettelijke verankering van de te stellen voorwaarden, weet betrokkene met welke mogelijke voorwaarden hij rekening dient te houden. Dat de rechter de voorwaarden eerst (definitief) vaststelt bij de afgifte van de last tot tenuitvoerlegging

van de maatregel, draagt er juist toe bij dat specifiek op de persoon van betrokkene, het misdrijf waarvoor hij is veroordeeld en de actuele situatie toegesneden voorwaarden worden gesteld. Wanneer de tenuitvoerlegging van de maatregel volgt op een «voorwaardelijk kader» als tbs met voorwaarden of voorwaardelijke invrijheidsstelling kunnen de in dat kader gestelde voorwaarden ook al een indicatie voor betrokkene zijn van de voorwaarden waarmee hij rekening dient te houden. Of de maatregel ook daadwerkelijk ten uitvoer wordt gelegd, alsmede de intensiteit ervan en de daarbij te stellen gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende voorwaarden, kan betrokkene bovendien mede zelf beïnvloeden. Immers, wanneer het recidiverisico op basis van zijn gedrag als aanvaardbaar of anderszins beperkt aanwezig wordt geacht, zal het openbaar ministerie in een voorkomend geval afzien van het vorderen van de tenuitvoerlegging of zal de rechter een vordering daartoe afwijzen dan wel zal hij een maatregel van een betrekkelijk geringe intensiteit opleggen. Al het voorgaande in aanmerking genomen, wordt geconcludeerd dat aan de eisen van toegankelijkheid en voorzienbaarheid is voldaan.

De procedure bevat voorts diverse waarborgen tegen willekeur en misbruik van de maatregel. In dit verband kan onder meer gewezen worden op het volgende:

- zowel de oplegging van de maatregel als de beslissing tot de daadwerkelijke tenuitvoerlegging, de exacte invulling en de duur ervan is voorbehouden aan de onafhankelijke rechter;
- de rechter betreft bij zijn beslissing omtrent de tenuitvoerlegging alle actuele feiten en omstandigheden van de individuele zaak. Aldus wordt geborgd dat een – vaak veel – eerder opgelegde maatregel enkel ten uitvoer wordt gelegd wanneer daar op het moment van de tenuitvoerlegging nog een noodzaak toe bestaat;
- de maatregel wordt aanvankelijk ten uitvoer gelegd voor een beperkte duur, afhankelijk van de omstandigheden van het geval variërend van twee tot vijf jaar. Vervolgens kan de maatregel telkens verlengd worden, echter ook dienaangaande beslist de rechter. Door deze periodieke rechterlijke toetsing is verzekerd dat de maatregel niet langer voortduurt of voor betrokkene niet meer belastend is dan nodig is en daarmee dat de maatregel ook in het individuele geval voldoet aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit;
- aan de vordering tot tenuitvoerlegging of verlenging van de maatregel ligt een met redenen omkleed advies van een reclasseringsinstelling ten grondslag. Wanneer als voorwaarde behandeling of opname in een zorginstelling wordt gevorderd, dient bij de vordering tevens een medische verklaring overgelegd te worden, waaruit de noodzaak voor de behandeling of opname blijkt;
- wanneer gedurende de looptijd van de maatregel sprake is van gewijzigde omstandigheden, zal het openbaar ministerie de rechter verzoeken om opheffing of wijziging van de maatregel of de daarbij gestelde voorwaarden. Ook betrokkene zelf kan zich tot de rechter wenden met een verzoek tot opheffing of wijziging; en
- de regeling voorziet in een ruime mate van rechtsbescherming. Tegen de beslissingen van de rechter inzake de oplegging, tenuitvoerlegging, verlenging en opheffing of wijziging van de maatregel kan desgewenst hoger beroep worden ingesteld.

Aan de eis dat de inmenging bij wet moet zijn voorzien, is hiermee dan ook voldaan.

De beperkende maatregel dient een legitiem doel

De maatregel dient meerdere in de artikelen 8 EVRM en artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM opgesomde legitieme doelen, te weten het voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de

goede zeden en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen, te weten van (toekomstige) slachtoffers. Ook aan deze voorwaarde is mitsdien voldaan.

De beperking is noodzakelijk in een democratische samenleving

Voor wat betreft de eis dat de beperking noodzakelijk is in een democratische samenleving geldt dat de noodzaak om ernstige misdrijven als zedendelicten en zware geweldsdelicten, die diep ingrijpen in de geestelijke en lichamelijke integriteit van de slachtoffers en tevens grote beroering en onrust en gevoelens van onveiligheid veroorzaken in de maatschappij zoveel mogelijk terug te dringen en recidive van deze delicten te voorkomen, kan worden aangemerkt als een dringende maatschappelijke behoefte. Dat geldt des te meer wanneer er gereede aanwijzingen zijn dat het recidiverisico dat na de beëindiging van diens gevangenisstraf of maatregel van terbeschikkingstelling nog van de desbetreffende delinquent uitgaat hoger is dan maatschappelijk aanvaardbaar wordt geacht. De terugkeer van deze zware delinquenten in de maatschappij dient – zowel vanuit het oogpunt van maatschappelijke veiligheid als vanuit dat van een verantwoorde resocialisatie – dan ook zo zorgvuldig en verantwoord mogelijk plaats te vinden onder op de betrokkene toegesneden voorwaarden. De recidivecijfers tonen aan dat de huidige toezichthoudende kaders, waaronder de proeftijd bij de voorwaardelijke veroordeling, voorwaardelijke invrijheidsstelling en de tbs met voorwaarden, en in het bijzonder de termijn gedurende welke binnen deze kaders toezicht op betrokkene kan worden gehouden daartoe niet afdoende zijn. Dit wetsvoorstel voorziet voor die gevallen waarin dat noodzakelijk wordt geacht in een vorm van aansluitend toezicht binnen het kader van een zelfstandige gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel. Het toezicht binnen dit kader kan voortduren zolang voldaan wordt aan de wettelijke vereisten en het voortduren van het toezicht door de rechter noodzakelijk en proportioneel wordt geacht. Of (verdere) verlenging van de maatregel noodzakelijk en proportioneel is, wordt periodiek door de rechter wordt getoetst. De periodieke rechterlijke toets sluit niet uit dat het toezicht in een voorkomend geval levenslang kan voortduren. Een levenslang toezicht zal naar verwachting echter slechts in een beperkt aantal gevallen aan de orde zijn. Het gaat dan om gevallen waarin van betrokkene een bepaalde mate van dreiging blijft uitgaan, die afdoende ernstig wordt geacht dat ook na lange tijd aan het algemeen belang van een veilige samenleving en de mogelijkheid om tijdig in te kunnen grijpen bij (dreigende) terugval en (dreigende) recidive meer gewicht blijft toekomen dan aan de individuele belangen van de betrokkene. Het bieden van veiligheid is immers een kerntaak van de overheid en het terugdringen van recidive is een van de speerpunten van het beleid van dit kabinet.

De noodzaak om recidive van deze ernstige delicten tegen te gaan dient ook te worden gezien in het licht van de uit de artikelen 2, 3 en 8 van het EVRM voor de Staat voortvloeiende positieve verplichtingen om (preventieve) maatregelen te treffen teneinde het in die artikelen gegarandeerde recht op leven, het verbod van een onmenselijke behandeling en het recht op bescherming van het privéleven, met inbegrip van de lichamelijke en geestelijke integriteit van (toekomstige) slachtoffers zo effectief mogelijk te beschermen. Meer specifiek heeft het EHRM onder meer overwogen dat op de Staten een positieve verplichting rust tot het treffen van maatregelen ter bestrijding van seksueel misbruik, en in het bijzonder verkrachting, aangezien deze delicten zijn aan te merken als een zeer grove inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer, mensenhandel, huiselijk geweld en kindermishandeling. Bij het treffen van (preventieve) maatregelen is de Staat vaak gehouden een redelijke

belangenafweging («fair balance») te maken tussen mogelijk conflicterende belangen van verschillende individuen, in dit geval tussen de belangen van (toekomstige) slachtoffers tegenover die van de delinquent (onder meer EHRM 15 mei 2012, *Colon tegen Nederland*, appl. No. 49458/06). De verplichting om preventieve maatregelen te treffen ter bestrijding van zeden- en geweldsdelicten vloeit daarnaast ook voort uit andere internationale verplichtingen. Zo is Nederland bijvoorbeeld ook uit hoofde van het Verdrag van Lanzarote inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik gehouden de nodige preventieve maatregelen te treffen ter voorkoming van zedenmisdriven waarbij kinderen het slachtoffer zijn. Het Verdrag inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (CAHVIO-Verdrag), dat door het Koninkrijk der Nederlanden weliswaar nog niet is geratificeerd maar op 14 november 2012 wel reeds is ondertekend, roept eveneens op tot het nemen van preventieve maatregelen.

In relatie tot de subsidiariteit en de proportionaliteit van de voorgestelde maatregel kan voorts op verschillende aspecten worden gewezen. Allereerst is van belang dat de zelfstandige maatregel niet standaard opgelegd wordt wanneer iemand de maatregel van tbs krijgt opgelegd dan wel wegens een zeden- of zwaar geweldsdelict tot een (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf wordt veroordeeld. Dat gebeurt enkel wanneer de rechter daartoe, op basis van alle feiten en omstandigheden van het individuele geval, waaronder het gepleegde feit, aanleiding ziet. Ten aanzien van geweldsdelicten geldt daarbij dat de maatregel enkel bij veroordeling wegens een zwaarder geweldsdelict kan worden opgelegd, namelijk bij die geweldsdelicten die worden bedreigd met een gevangenisstraf van ten hoogste vier jaar of meer.

Ook is van belang dat het opleggen van een maatregel niet automatisch betekent dat die maatregel na het eindigen van de tbs-maatregel, detentie of v.i. ten uitvoer zal worden gelegd. Voor de tenuitvoerlegging is een rechterlijke last vereist. Het openbaar ministerie zal de tenuitvoerlegging enkel vorderen, wanneer het recidiverisico dan wel het gedrag van de betrokkene daartoe aanleiding geeft. Aan de vordering tot tenuitvoerlegging ligt dan ook een recent opgemaakt, met redenen omkleed advies van een reclasseringsinstelling ten grondslag. In het kader van de tenuitvoerleggingsprocedure toetst de rechter, op basis van de actuele situatie, of hij de tenuitvoerlegging van de zelfstandige maatregel noodzakelijk acht. Wanneer dat het geval is, vult de rechter de maatregel in door de daarbij behorende voorwaarden vast te stellen. Ook stelt de rechter de duur van de maatregel vast, die kan variëren tussen de twee en de vijf jaar. Op deze wijze kan de rechter maatwerk verrichten, door zowel de invulling van het toezicht als de duur van de maatregel toe te spitsen op het individuele geval. Bij deze beoordeling betreft de rechter alle relevante feiten en omstandigheden. Naast het recidiverisico, de ernst van het strafbaar feit waarvoor betrokkene is veroordeeld en de belangen van het slachtoffer en van de samenleving in het algemeen, houdt de rechter mitsdien ook rekening met de persoon van de delinquent en met zijn belangen. De gestelde voorwaarden moeten in verhouding staan tot de actuele recidivedreiging die van de persoon van de betrokkene uitgaat. Bij het stellen van de voorwaarden worden ook de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit in acht genomen en de mate van de inbreuk die een voorwaarde of het samenstel van de te stellen voorwaarden op een grondrecht maakt, is voor de rechter een wezenlijk punt van afweging. Zo mogen de te stellen voorwaarden niet zodanig beperkend zijn dat deze – in verhouding met het daarmee te dienen doel – niet als evenredig kunnen worden aangemerkt. Wanneer bijvoorbeeld kan worden volstaan met een ambulante behandeling, zal de rechter niet opneming in een zorginstelling als voorwaarde stellen, maar de verplichting dat betrokkene zich onder

behandeling stelt. Aldus is geborgd dat de maatregel enkel ten uitvoer wordt gelegd wanneer dit noodzakelijk is en dat de maatregel op de individuele persoon van de delinquent is toegesneden, dat deze proportioneel is en dat de vrijheden van betrokkene niet verder dan nodig worden ingeperkt. Bij het opleggen van bijvoorbeeld een verhuisplicht zal de rechter, waar toepasselijk, tevens rekening houden met het gegeven dat betrokkene al dan niet eigenaar is van zijn woning en met het recht op eigendom, als neergelegd in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM. Ook houdt hij er bij het vaststellen van de voorwaarden rekening mee dat de voorwaarden de vrijheid van betrokkene zijn godsdienst of levensovertuiging te belijden en zijn staatkundige vrijheid niet beperken.

Verlenging van de maatregel is, zolang aan de voorwaarden daarvoor wordt voldaan, telkens opnieuw mogelijk en aan de totale duur van de maatregel is geen wettelijk maximum gesteld. Door de periodieke rechterlijke toets van de noodzakelijkheid van de verlenging is geborgd dat de maatregel niet langer voortduurt dan dat deze nodig en proportioneel is. Voor het geval dat de omstandigheden wijzigen gedurende de looptijd van de maatregel, is erin voorzien dat bij de rechter een verzoek tot opheffing of wijziging van de maatregel kan worden ingediend. Tegen rechterlijke beslissingen inzake de oplegging, tenuitvoerlegging, verlenging, opheffing en wijziging van de maatregel kan hoger beroep worden ingesteld. Aldus is voorzien in een ruime mate van rechtsbescherming. Aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit is daarmee ook voldaan.

De conclusie is dan ook dat de maatregel weliswaar een inperking van de rechten van de betrokkene kan inhouden, maar dat deze inperking gerechtvaardigd is.

10.2 Recht van de Europese Unie

Naast de hiervoor genoemde bepalingen uit het EVRM en andere mensenrechtenverdragen raken verschillende vrijheidsbeperkende voorwaarden, waaronder de beperking van het recht om Nederland te verlaten, eveneens aan het recht van de Europese Unie (EU). Aan Nederlandse staatsburgers – en personen met de nationaliteit van een van de andere EU-lidstaten – komt krachtens artikel 20 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) de status van burger van de Unie toe. Dat houdt in dat zij zich tegen de autoriteiten van de EU-lidstaten, inclusief die van hun lidstaat van herkomst, kunnen beroepen op de aan die status verbonden rechten, met name op het door artikel 21 VWEU verleende recht om vrij te kunnen reizen en te verblijven op het grondgebied van de lidstaten (zie tevens artikel 45 van het Handvest van de Grondrechten van de EU). Artikel 21 VWEU betreft een van de bepalingen die het burgerschap van de Unie inhoud geven en aan dit artikel komt rechtstreekse werking toe, zodat de Unieburger op grond van dit artikel in beginsel vrij is te gaan en staan waar hij wil (arrest van het Hof van Justitie van de EU (HvJ) van 17 september 2002, *Baumbast en R tegen Secretary of State tbr the Home Department*, zaak C-413/99, inzake het vergelijkbare voormalige artikel 18 van het Verdrag van de Europese Gemeenschap). Het recht van vrij verkeer omvat zowel het recht om in een andere EU-lidstaat binnen te komen, als het recht om Nederland te verlaten (zie tevens artikel 4 van richtlijn 2004/38 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden van 29 april 2004). Dit recht is echter niet absoluut en kan worden onderworpen aan de beperkingen en voorwaarden waarin het Verdrag en de ter uitvoering daarvan vastgestelde bepalingen voorzien. Dat is gebeurd in richtlijn 2004/38 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten

voor de burgers van de Unie en hun familieleden. Op grond van artikel 27, eerste lid, van deze richtlijn behouden de individuele lidstaten ook zelf het recht om beperkingen en voorwaarden stellen aan de uitoefening van het recht op vrij verblijf en reizen om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid. De lidstaten kunnen zodoende de eisen van de openbare orde en de openbare veiligheid afstemmen op hun nationale behoeften, die per lidstaat en per tijdsgewricht kunnen verschillen. Volgens vaste jurisprudentie van het HvJ dienen die eisen in de context van de Unie echter wel restrictief te worden opgevat, met name omdat zij een afwijking van het fundamentele beginsel van vrij verkeer van personen rechtvaardigen (zie onder meer arrest van 17 november 2011, *Gaydarov tegen Direktor na Glavna direktsia «Ohranitelna politzia» pri Ministerstvo na vatreshnite raboti*, zaak C-430/10). Ingevolge het tweede lid van artikel 27 van richtlijn 2004/83 moeten de om redenen van openbare orde of openbare veiligheid genomen maatregelen in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel en mogen deze uitsluitend gebaseerd zijn op het gedrag van betrokkene. Strafrechtelijke veroordelingen vormen als zodanig geen reden voor deze maatregelen. Het gedrag moet een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormen. Motiveringen die los staan van het individuele geval of die verband houden met algemene preventieve redenen mogen niet worden aangevoerd. De vaststelling dat de betrokken persoon een reële en actuele bedreiging vormt, vereist in de regel dat deze een neiging vertoont om dit gedrag in de toekomst voort te zetten (arrest van 22 mei 2012, *P.I. tegen Oberbürgermeisterin der Stadt Remscheid*, zaak C0348/09).

De zelfstandige maatregel waarin dit wetsvoorstel voorziet en de daarbij mogelijk te stellen voorwaarden kunnen de bewegingsvrijheid van de betrokkene beperken en daarmee een inbreuk maken op zijn recht op vrij verkeer. Echter, deze maatregel en de daarbij te stellen voorwaarden passen binnen de geoorloofde beperkingsgronden op dat recht van artikel 21 van het VWEU gezien in samenhang met artikel 27 van de genoemde richtlijn. De maatregel, die de openbare orde en veiligheid dient, kan bij een strafrechtelijke veroordeling wegens bepaalde ernstige misdrijven worden opgelegd. Dat gebeurt niet standaard, maar enkel wanneer de rechter daartoe in het individuele geval aanleiding ziet. Met de maatregel wordt beoogd recidive te voorkomen en van de maatregel gaat zowel een specifieke als een algemene preventieve werking uit. Voor de tenuitvoerlegging van de maatregel is een eerdere veroordeling evenwel niet voldoende. De maatregel kan alleen ten uitvoer worden gelegd wanneer de rechter daartoe een last afgeeft en daarvoor is vereist dat er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan waarvoor de zelfstandige maatregel kan worden opgelegd, dan wel dat tenuitvoerlegging noodzakelijk is ter voorkoming van ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen. Dit betreft een ex-nunc toets, waarin alle individuele feiten en omstandigheden van de zaak worden meegewogen. Aan deze rechterlijke beoordeling ligt ook een recent opgemaakt en met redenen omkleed advies met een risico-taxatie van een reclasseringsinstelling ten grondslag. De tenuitvoerlegging wordt telkens voor een in tijd gelimiteerde periode gelast. Na ommekomst van die termijn kan de tenuitvoerlegging van de maatregel door de rechter worden verlengd en dit betreft wederom een ex-nunc toets. Ook aan elke verlengingsbeslissing ligt een recent opgemaakt en met redenen omkleed advies met een risico-taxatie van een reclasseringsinstelling ten grondslag. Nu daarnaast bovendien is voorzien in de mogelijkheid van tussentijdse opheffing van de maatregel of wijziging van de daarbij gestelde voorwaarden, is geborgd dat de maatregel enkel ten uitvoer wordt gelegd wanneer en zolang de betrokken persoon daartoe aanleiding geeft. Gelet op deze zorgvuldige procedure en in aanmerking

genomen dat de maatregel enkel aan de orde kan zijn in geval van zeer ernstige delicten, die diep ingrijpen in het leven van het slachtoffer en de maatschappelijke veiligheid aantasten, is geborgd dat een mogelijke inperking van het recht op vrij verkeer van personen gerechtvaardigd is, omdat voldaan wordt aan het criterium dat sprake is van een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving. Dat delicten als mensenhandel en zedendelicten een rechtstreekse bedreiging kunnen vormen voor de gemoedsrust en de fysieke veiligheid van de bevolking en kunnen worden aangemerkt als een buitengewoon ernstige inbreuk op een fundamenteel belang van de samenleving volgt ook uit het hiervoor reeds genoemde arrest van het HvJ in de zaak *P.I.*. In die zaak heeft het HvJ overwogen dat de uitzetting van een Unieburger die veroordeeld is wegens kindermisbruik gerechtvaardigd kan zijn. Specifiek met betrekking tot pedoseksuele zedendelinquenten wil ik in dit verband nog wijzen op richtlijn 2011/93 ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie van 13 december 2011. In overweging 29 van die richtlijn worden de lidstaten aangemoedigd om kinderseksuïerisme te bestrijden, ook wanneer dat buiten het grondgebied van de EU plaatsvindt. Onder verwijzing naar deze passage heeft de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen erop gewezen dat het kabinet ook verantwoordelijkheid dient te nemen voor zedendelinquenten die naar landen vertrekken waarvan bekend is dat daar sprake is van kinderseksuïerisme. Evenals de Nationaal Rapporteur acht ik het bij de zelfstandige maatregel als voorwaarde te stellen reisverbod voor pedoseksuele zedendelinquenten een bijzonder geschikt instrument.

De evenredigheidstoets roept voorts geen andere vragen op dan die welke hiervoor reeds zijn beantwoord in verband met de toetsing aan de proportionaliteitseis in het kader van de conformiteit met het EVRM.

11. Financiële- en uitvoeringsconsequenties

In dit wetsvoorstel wordt een nieuwe sanctiemogelijkheid geïntroduceerd. Deze nieuwe maatregel zal in de praktijk aan een relatief beperkt aantal personen worden opgelegd. De maatregel zal pas worden geëffectueerd na een (mogelijk lange) periode van terbeschikkingstelling of gevangenisstraf.

De mogelijkheid om langdurig een delinquent onder toezicht te stellen, blijkt volgens de impactanalyse van Significant geen grote veranderingen in het werkproces van de uitvoeringsorganisaties met zich te brengen. De huidige werkwijze die gehanteerd wordt bij de invulling van toezicht kan ook worden toegepast bij toezicht dat een langere duur kent. De grootste verandering waar de uitvoeringsorganisaties rekening mee moeten houden is een (beperkte) uitbreiding in capaciteit. De groep «onder toezicht gestelden» zal toenemen in de loop van de jaren na invoering van langdurig toezicht. Een uitbreiding van de capaciteit is bij een aantal organisaties noodzakelijk. Dit betreft met name de reclassering en in beperktere mate de politie, het openbaar ministerie en de rechtspraak. De huidige automatiseringssystemen zijn grotendeels bruikbaar voor langdurig toezicht. Wel zijn er volgens de impactanalyse aanpassingen noodzakelijk in enkele ICT-systemen om ook het verlengen van de v.i. en de zelfstandige maatregel te faciliteren. Het openbaar ministerie heeft bijvoorbeeld aangegeven dat het systeem Compas/GPS dient te worden aangepast. Verder zijn er geen aanpassingen noodzakelijk.

Betreffende de financiële consequenties van het wetsvoorstel worden derhalve de voornaamste extra kosten verwacht in de reclasseringskosten en de (mogelijk extra) zorgkosten.

De effecten van invoering van langdurig toezicht zijn volgens de onderzoekers van Significant pas na een aantal jaren zichtbaar. De impactanalyse wijst uit dat de maatregelen pas op de langere termijn (2020) substantiële gevolgen zullen hebben. Het effect van het laten vervallen van de maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege heeft zelfs pas vanaf 2027 effect en is daarom in deze impactanalyse niet vertaald naar kosten. Het gelijktrekken en verlengen van de termijnen bij de voorwaardelijke invrijheidstelling en de zelfstandige maatregel hebben een jaar na invoering effect.

In de uitvoeringsanalyse is een overzicht opgenomen van de te verwachten kosten per component voor twee uitvoeringsscenario's. Het eerste scenario gaat uit van een beperkte doelgroep en een ondergrens van de te verwachten werklust voor deze groep (lagere zorgbehoefte, minder hoger beroep, minder «mislukkingen»). Het tweede scenario gaat uit van een grotere doelgroep en hogere te verwachten werklust (hogere zorgbehoefte, vaker hoger beroep, meer «mislukkingen»). Scenario 2 legt mitsdien, zowel voor wat betreft inzet als voor wat betreft kosten, een substantieel groter beslag op de verschillende organisaties. In beide scenario's zijn de zorgkosten en de kosten voor reclasering het meest substantieel.

Na bestudering van de impactanalyse is mijn verwachting dat het eerste scenario voldoende ruimte biedt om het langdurig toezicht op een kwalitatief goede wijze vorm te geven. De komende periode zal – samen met de verschillende ketenpartners – worden gezien hoe het langdurig toezicht op een sobere doch doeltreffende wijze door de verschillende ketenpartners kan worden uitgevoerd. Uitgaande van het eerste scenario kan voor de benodigde financiële middelen worden uitgegaan van circa 2 tot 3 miljoen euro in 2017 oplopend tot circa 10 miljoen in 2027, afhankelijk van het aantal gevallen waarin de zelfstandige maatregel ten uitvoer zal worden gelegd en de wijze waarop het toezicht in de praktijk wordt ingevuld.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

A

De wijziging van artikel 15c Sr behelst het invoeren van één proeftijd voor zowel de algemene als de bijzondere voorwaarden met een minimumduur van één jaar.

Voorts wordt voorzien in de mogelijkheid voor de rechter om de aan de voorwaardelijke invrijheidstelling verbonden proeftijd te verlengen met ten hoogste twee jaren. De termijn van twee jaren is gekozen, omdat dit overeenkomt met de verlengingsmogelijkheid die de regeling van de voorwaardelijke veroordeling kent (artikel 14f Sr).

B

Deze aanpassing is van redactionele aard.

C

In artikel 38j is de maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege uit de wet geschrapt. Dit betekent dat de voorwaardelijke beëindiging kan voortduren zolang de rechter daartoe aanleiding ziet en wordt voldaan aan de criteria.

D

Deze aanpassing is van redactionele aard.

E

In onderdeel E is de nieuwe, zelfstandige, gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel uitgewerkt. Het doel van deze maatregel is nieuwe strafbare feiten en slachtoffers te voorkomen of slachtoffers en voormalige getuigen te beschermen tegen ernstig belastend gedrag van de veroordeelde. Ingevolge artikel 38z, eerste lid, kan deze maatregel in het veroordelend vonnis worden opgelegd aan iemand die bij zijn veroordeling ter beschikking stelling krijgt opgelegd of die wordt veroordeeld tot een (deels onvoorwaardelijke) gevangenisstraf voor een zedendelict dan wel voor een geweldsdelict dat bedreigd wordt met een gevangenisstraf van ten hoogste vier jaar of meer. De officier van justitie legt bij zijn vordering tot oplegging van de toezichhoudende maatregel een reclasseringsadvies over (artikel 38z, tweede lid).

In artikel 38aa is de tenuitvoerlegging van de maatregel geregeld, na ommekomst van de terbeschikkingstelling, detentie of v.i. De officier van justitie vordert in beginsel binnen de genoemde termijn van tien weken de tenuitvoerlegging. Voor een termijn van tien weken is gekozen teneinde de reclassering in staat te stellen de nodige voorbereidingen te treffen in het kader van het mogelijk uit te oefenen toezicht. Ook weet betrokkene zo tijdig waar hij aan toe is. De Rvdr heeft mij er terecht op gewezen dat de regeling met deze termijn van tien weken niet sluitend is en heeft mij verzocht de regeling alsnog sluitend te maken. Dat heb ik gedaan door op te nemen dat een later ingediende vordering niettemin ontvankelijk is, indien het openbaar ministerie aannemelijk maakt dat de grond voor oplegging van de maatregel zich eerst nadien heeft voorgedaan. Op deze wijze wordt voorkomen dat bijvoorbeeld in het geval van een kortere onvoorwaardelijke gevangenisstraf of in de situatie waarin betrokkene bijvoorbeeld binnen de periode van tien weken voor het einde van de v.i. of de tbs met voorwaarden de fout ingaat, de maatregel niet ten uitvoer zou kunnen worden gelegd omdat het niet mogelijk is de tenuitvoerlegging binnen die termijn te vorderen. Bij de vordering legt de officier van justitie een reclasseringsadvies over. Indien de gevorderde voorwaarde betrekking heeft op behandeling of opname in een zorginstelling, wordt tevens een medische verklaring overgelegd, waaruit de noodzaak van die behandeling of opname blijkt. Wanneer de tenuitvoerlegging niet wordt gevorderd, vervalt de opgelegde maatregel van rechtswege (artikel 38aa, derde lid).

In het eerste lid van artikel 38ab is bepaald wanneer de rechter een last tot tenuitvoerlegging van de maatregel kan afgeven. Het gaat dan om de situatie waarbij er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan waarvoor de maatregel kan worden opgelegd of ter voorkoming van ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen. In het tweede lid van dat artikel zijn de volgende gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende voorwaarden opgenomen:

- a. een verbod op het gebruik van verdovende middelen of alcohol en de verplichting ten behoeve van de naleving van dit verbod mee te werken aan bloedonderzoek of urineonderzoek;
- b. opname van de veroordeelde in een zorginstelling;
- c. een verplichting zich onder behandeling te stellen van een deskundige of zorginstelling;
- d. het verblijven in een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang;

- e. het deelnemen aan een gedragsinterventie;
- f. een verbod vrijwilligerswerk van een bepaalde aard te verrichten;
- g. andere voorwaarden, het gedrag van de veroordeelde betreffende;
- h. een gebiedsverbod: een verplichting zich te houden aan een verbod om zich te bevinden op of in de directe omgeving van een bepaalde locatie;
- i. een contactverbod: een verbod om contact te leggen of te laten leggen met bepaalde personen of instellingen;
- j. een verplichting op bepaalde tijdstippen of gedurende een bepaalde periode op een bepaalde locatie aanwezig te zijn;
- k. een meldplicht: een verplichting zich op bepaalde tijdstippen of gedurende een bepaalde periode te melden bij een bepaalde instantie;
- l. een beperking van het recht om Nederland te verlaten: een verbod naar bepaalde landen of gebieden te reizen;
- m. een vestigingsverbod: een verbod om zich in een bepaald gebied te vestigen;
- n. een verhuisbevel: de plicht om uit een bepaald gebied te verhuizen.

De maatregel kan bestaan uit één of meer (combinatie) van deze voorwaarden. Aan deze gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende voorwaarden kan elektronisch toezicht worden verbonden (artikel 38ab, derde lid). De inhoud en reikwijdte van de verplichtingen zal door de rechter in de beslissing tot tenuitvoerlegging zo exact mogelijk worden ingevuld en beschreven. De rechter zal bij het opleggen van de maatregel streven naar een zo gering mogelijke beperking van de grondrechten van de betrokkene, in verhouding tot de belangen van beveiliging van de maatschappij en de voorkoming van strafbare feiten. Naarmate de maatregel meer beperkingen oplegt, worden aan de motivering zwaardere eisen gesteld, met name voor wat betreft de proportionaliteit van de maatregel. Bij de last tot tenuitvoerlegging stelt de rechter tevens de duur van de maatregel vast. Deze kan twee, drie, vier of vijf jaren bedragen (vierde lid). Het vijfde lid bepaalt tot slot dat de tenuitvoerlegging van de maatregel geschiedt onder de algemene voorwaarden dat de betrokkene medewerking verleent aan de vaststelling van zijn identiteit en aan het reclasseringstoezicht, met inbegrip van huisbezoeken.

De in artikel 38ac, eerste lid, voorgestelde maximale termijn waarvoor de maatregel periodiek kan worden opgelegd is vijf jaar. Er is geen totale maximale duur opgenomen, hetgeen betekent dat de maatregel steeds kan worden verlengd met twee, drie, vier of vijf jaar. In uitzonderlijke gevallen is niet uitgesloten dat het toezicht een levenslange duur kan krijgen, indien dat gelet op de dreiging die van betrokkene uitgaat noodzakelijk is in het belang van de veiligheid van de samenleving. De gronden voor verlenging zijn gelijk aan die voor tenuitvoerlegging. De vordering tot verlenging dient uiterlijk dertig dagen vóór het tijdstip waarop de maatregel door tijdsverloop zou eindigen op de griffie van de rechtbank te worden ontvangen. Een later ingediende vordering is niettemin ontvankelijk, indien het openbaar ministerie aannemelijk maakt dat de grond voor verlenging zich eerst nadien heeft voorgedaan.

De verantwoordelijkheid voor het toezicht op de naleving van de voorwaarden berust bij het openbaar ministerie. De reclassering houdt toezicht op de naleving van de voorwaarden en begeleidt de betrokkene daarbij (artikel 38ad).

In artikel 38ae is bepaald dat de maatregel kan worden opgeheven op verzoek van de veroordeelde of het openbaar ministerie of ambtshalve door de rechter. Gelet op de mogelijk lange duur van de maatregel is het denkbaar dat het recidiverisico gedurende de looptijd van de maatregel zodanig afneemt, dat opheffing van de maatregel gerechtvaardigd is. Ook

kan de maatregel, in het bijzonder de daarbij gestelde voorwaarden, worden gewijzigd, indien daartoe aanleiding is.

De maatregel vervalt op grond van artikel 38af als er een nieuwe, onherroepelijke, rechterlijke uitspraak ligt waarbij dezelfde persoon (opnieuw) ter beschikking wordt gesteld of (opnieuw) wordt veroordeeld tot een gevangenisstraf en daarbij een nieuwe zelfstandige gedragsbeïnvloedende of vrijheidsbeperkende maatregel is opgelegd. Als de officier van justitie geen vordering doet tot verlenging, eindigt de maatregel van rechtswege. In dat geval wordt dit zo spoedig mogelijk ter kennis gebracht aan de betrokkene.

In artikel 38ag is het hoger beroep tegen de last tot tenuitvoerlegging geregeld. Hoger beroep is eveneens mogelijk tegen de rechterlijke beslissing inzake de verlenging of opheffing van de maatregel of wijziging van de daarbij gestelde voorwaarden. Het beroep is gemodelleerd aan de hand van het beroep tegen de beslissing van de rechter tot tussentijdse beoordeling van de noodzaak tot voortzetting van de tenuitvoerlegging bij de ISD-maatregel (plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders), als bedoeld in artikel 38s Sr. Het beroep tegen deze beslissing is geregeld in artikel 509ff Sv. Evenals in artikel 509ff is in het eerste lid van het nieuwe artikel 38ag bepaald dat het openbaar ministerie binnen veertien dagen na de dagtekening van de uitspraak en de veroordeelde binnen veertien dagen na betekening daarvan beroep kan instellen bij de penitentiaire kamer van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden. In het belang van de rechtseenheid en de rechtsontwikkeling en daarbij mede in aanmerking genomen het naar verwachting betrekkelijk geringe aantal procedures in beroep, is gekozen voor één centrale beroepsinstantie. Op grond van haar huidige taken, kennis en ervaring, met name met betrekking tot de noodzaak tot verlenging van de ISD-maatregel en van de tbs-maatregel, is de penitentiaire kamer van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden bij uitstek voor deze taak gekwalificeerd. Artikel 509gg, dat eveneens van overeenkomstige toepassing is, bepaalt in het tweede lid dat de beslissing van het gerechtshof niet aan enig gewoon rechtsmiddel is onderworpen. Gewoon beroep in cassatie bij de Hoge Raad is hier dus uitgesloten. Wel kan cassatie in belang der wet worden ingesteld.

De last tot tenuitvoerlegging van de maatregel is dadelijk uitvoerbaar. Hiermee wordt afgeweken van de schorsende werking die rechtsmiddelen als het instellen van beroep doorgaans hebben op grond van artikel 557 Sv. De dadelijke uitvoerbaarheid is verder toegelicht in paragraaf 7.4.

Deze gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel is opgenomen in de vierde afdeling van titel IIA van het Wetboek van Strafrecht. Enkele andere bepalingen uit die afdeling zijn van overeenkomstige toepassing verklaard, het gaat om: artikel 38w, artikel 38x en artikel 38ij. Op grond van artikel 38w kan de rechter bevelen dat vervangende hechtenis zal worden toegepast voor het geval niet aan de maatregel wordt voldaan. In artikel 38x is een procedure opgenomen die betrekking heeft op de aanhouding op bevel van het openbaar ministerie als er ernstige redenen bestaan voor het vermoeden dat de veroordeelde de maatregel niet (volledig) naleeft of heeft nageleefd. Artikel 38ij voorziet in de mogelijkheid van toekenning van schadevergoeding bij een ten onterechte ondergane vervangende hechtenis.

Artikel II

A

Teneinde de betrokkene zo snel mogelijk na de uitspraak in kennis te stellen van de gedragsbeïnvloedende of vrijheidsbepenkende maatregel, wordt voorgesteld artikel 366a Sv hierop van toepassing te verklaren. In artikel 366a Sv is geregeld dat het openbaar ministerie direct na de uitspraak een mededeling aan de veroordeelde kan uitreiken waarin een beschrijving wordt gegeven van de opgelegde maatregel. Dit laatste is van belang omdat de maatregel dadelijk uitvoerbaar is (paragraaf 7.4).

B

De oplegging en tenuitvoerlegging van de maatregel als bedoeld in artikel 38z wordt toegevoegd aan de opsomming in artikel 558, derde lid, Sv. In dat geval wordt het mogelijk om gratie te verlenen bij een vrijheidsbeperking of bij het toezicht. De maatregel wordt ten uitvoer gelegd en zo nodig telkens verlengd voor de duur van twee, drie, vier of vijf jaar. Het is denkbaar dat zich binnen die periodes nieuwe omstandigheden voordoen waardoor het wenselijk wordt de vrijheidsbeperking voor de rest van de duur van de tenuitvoerlegging van de maatregel verminderd of niet meer te laten gelden.

ARTIKEL III

Nu het hoger beroep inzake de tenuitvoerlegging, verlenging en opheffing of wijziging van de zelfstandige gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbepenkende maatregel centraal is belegd bij het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, wordt artikel 38ag toegevoegd aan de opsomming in artikel 67, eerste lid, van de Wet op de rechterlijke organisatie.

ARTIKEL IV

Om over de reikwijdte van het wetsvoorstel geen onduidelijkheid te laten bestaan, heb ik op advies van de Rvdr en de NVvR en met het oog op de rechtszekerheid alsnog overgangsrecht opgenomen. Ik merk hierbij nog wel op dat overgangsrecht enkel van toepassing is op het schrappen van de maximale termijn van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege. De ongemaximeerde voorwaardelijke beëindiging geldt voor alle voorwaardelijke beëindigingen die aanvangen na het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet. De wet heeft geen gevolgen voor ter beschikking gestelden van wie de verpleging van overheidswege op het tijdstip waarop deze wet in werking treedt, reeds voorwaardelijk is beëindigd. Ten aanzien van de zelfstandige maatregel is overgangsrecht niet aan de orde. Doordat voor de tenuitvoerlegging van deze maatregel vereist is dat de maatregel reeds in het veroordelend vonnis is opgelegd, kan deze maatregel naar zijn aard enkel ten uitvoer worden gelegd in nieuwe gevallen.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven