

College van Procureurs-Generaal

Voorzitter

Postbus 20305 2500 EH Den Haag

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
mr. F. Teeven
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
Telefoon +31 (0)70 339 96 00
telefax +31 (0)70 339 98 51

Onderdeel
Contactpersoon
Doorkiesnummer(s)
E-mail
Datum
Dns kenmerk
Uw kenmerk
Onderwerp

Beleid & Strategie

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

08 augustus 2012
PaG/B&S/16475
5724505/12/6
Advies conceptwetsvoorstel langdurig toezicht,
gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking

Geachte heer Teeven,

Bij brief van 27 maart 2012 heeft u het College van procureurs-generaal gevraagd te adviseren over een conceptwetsvoorstel langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking. Met dit wetsvoorstel wordt beoogd mogelijk te maken dat zedendelinquenten en voormalige tbs-gestelden langdurig, mogelijk zelfs levenslang, onder intensief toezicht komen te staan en dat de resocialisatie plaatsvindt onder voorwaarden.

Concreet worden de volgende voorstellen gedaan:

1. Schrappen van de maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de tbs met dwangverpleging, waardoor langdurig en eventueel levenslang toezicht mogelijk wordt;
2. Het gelijktrekken van de minimumduur van de proeftijd van de bijzondere voorwaarden met de minimumduur van de proeftijd van de algemene voorwaarde van voorwaardelijke invrijheidsstelling, waardoor ook bij vrijheidsbenemende straffen van korte duur een langere proeftijd mogelijk wordt;
3. De introductie van een zelfstandige langdurige gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel voor tbs-gestelden met dwangverpleging van wie de terbeschikkingstelling definitief is beëindigd. Dezelfde maatregelen kunnen ook worden opgelegd aan zedendelinquenten die alleen een gevangenisstraf opgelegd hebben gekregen en van wie de voorwaardelijke invrijheidsstelling is geëindigd.

Het College heeft met belangstelling van het wetsvoorstel kennis genomen en adviseert als volgt.

Een artikelsgewijs commentaar is in een aparte bijlage opgenomen.

Versterking van het toezicht in het algemeen

Het wetsvoorstel is ingegeven door de wens om de maatschappelijke veiligheid te vergroten. In de inleiding van de memorie van toelichting wordt geschetst dat de terugkeer in de samenleving van zedendelinquenten en geweldsdelinquenten na afloop van de detentie met enige regelmaat tot maatschappelijke onrust leidt. Een goede begeleiding van ex-gedetineerden bij hun terugkeer in de samenleving is essentieel, zowel gezien vanuit het belang van de ex-gedetineerde als vanuit het belang van de samenleving.

In dit verband wijst het College ook op het standpunt dat Reclassering Nederland bij een eerdere gelegenheid heeft ingenomen, namelijk dat in beginsel alle ex-delinquenten met een hoog risicoprofiel nooit uit detentie mogen komen zonder een concreet plan van aanpak waarin basale zaken als reclasseringstoezicht en bijvoorbeeld huisvesting voorafgaand aan vrijlating zijn geregeld.¹

Voorts willen burgemeesters structureel en tijdig worden geïnformeerd als een pleger van een gewelds- of zedendelict in de gemeente terugkeert. Zo wordt de gemeente in staat gesteld om de terugkeer van de delinquent naar zijn woonplaats, indien dat nodig wordt geacht, beter voor te bereiden. Om in deze behoefte te voorzien is de pilot Bestuurlijke Informatie Gemeenten inzake ex-gedetineerden gestart. Deze pilot is een succes gebleken en is inmiddels uitgebreid naar 80 gemeenten.²

Met een extra vorm van toezicht worden autoriteiten en instanties beter in staat gesteld om enerzijds de delinquent bij zijn terugkeer in de samenleving te begeleiden en anderzijds zorg te dragen voor de openbare orde en veiligheid in de gemeente. Het College kan zich daarom in beginsel vinden in een voorstel waarbij het toezicht op zedendelinquenten en tbs-gestelden na hun terugkeer in de samenleving wordt versterkt.

Verlenging proeftijd bij kortdurende gevangenisstraffen

Het voorstel om de proeftijd van de bijzondere voorwaarden voor kortdurende gevangenisstraffen te verlengen wordt met instemming begroet. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan een beperking die zich in de praktijk voordoet, nu in sommige

¹ Zie de brief van Reclassering Nederland van 10 december 2009 aan de Tweede Kamer aangaande de terugkerende zedendelinquent in Eindhoven.

² Zie de Evaluatie pilot BIVGEG, maart 2010

gevallen te weinig tijd resteert om de noodzakelijke en gewenste gedragsinterventies in te zetten. Op deze wijze kan ook na een korte detentieperiode met behulp van bijzondere voorwaarden invulling worden gegeven aan een succesvolle terugkeer in de maatschappij. Ook kan het College zich vinden in het voorstel dat de rechter, op vordering van het openbaar ministerie, de proeftijd met ten hoogste twee jaar kan verlengen. Dit voorstel kan soelaas bieden voor die gevallen waarin na afloop van de initiële proeftijd nog enige begeleiding en extra zorg noodzakelijk is.

Langdurig toezicht en gedragsbeïnvloedende maatregelen

Voor wat betreft de overige voorstellen merkt het College het volgende op. Blijkens de memorie van toelichting worden de maatregelen voorgesteld vanuit het idee dat recidive ten alle tijden kan en moet worden voorkomen. Gesteld wordt dat alleen met langdurig en eventueel zelfs levenslang volgen van de delinquent dreigende recidive blijvend kan worden gesignaleerd. Met de betreffende passages in de memorie van toelichting worden verwachtingen gewekt die de praktijk niet kan waarmaken. Tenzij iedere delinquent levenslang wordt opgesloten is recidive niet altijd te voorkomen. Het College adviseert daarom de betreffende passages in de memorie van toelichting in deze zin aan te passen.

Bij de introductie van de nieuwe maatregel wordt voorts vermeld dat de thans bestaande toezichtperiodes eindig zijn, waarbij de eis van proportionaliteit een beletsel is voor onbepaalde duur. Op pagina 19 wordt zelfs gesteld dat in geval van een straf de proportionaliteit een beletsel vormt voor de onbepaalde duur en dat een maatregel deze beperking niet kent. In de uitleg in paragraaf 7.2 over het verschil tussen straffen en maatregelen wordt geen aandacht geschonken aan de eis van proportionaliteit. Kennelijk wordt er van uit gegaan dat de rechter de voorgestelde langdurige of zelfs levenslange toezichtconstructies niet aan de proportionaliteitseis hoeft te toetsen. Dat is onjuist. De rechter zal bij het opleggen van de maatregel, al dan niet gecombineerd met een andere straf of maatregel, afwegen of het geheel in een juiste verhouding tot de ernst van de feiten en de persoon van de dader staat. Bij deze afweging zal onder andere ook de beveiliging van de maatschappij en eventueel herstel van de geschonden rechtsorde worden meegewogen. En ook bij de verlenging van de maatregel zal er, net zoals nu bij bijvoorbeeld de verlenging van de tbs-maatregel, voortdurend een proportionaliteitstoets zijn. Het College adviseert om in de memorie van toelichting nadrukkelijk aandacht te schenken aan de eis van proportionaliteit.

Met betrekking tot het voorstel om de maximumduur van de voorwaardelijke beëindiging van de tbs met dwangverpleging te schrappen merkt het College op dat voor de voorwaardelijke beëindiging geldt dat deze recentelijk, in 2008, is verlengd van

drie naar negen jaar. Op dit moment is niet duidelijk of de noodzaak bestaat tot een verdere verlenging of zelfs het helemaal schrappen van de maximumduur van de voorwaardelijke beëindiging. Immers, er is nog geen delinquent waar deze verlenging voor de maximumduur op is toegepast en is vastgesteld dat na een periode van negen jaar nog behoefte bestaat aan additioneel toezicht. Een voorstel om de maximumduur van de voorwaardelijke beëindiging van de tbs met dwangverpleging in het geheel te schrappen is daarom prematuur.

Voor tbs-gestelden wier terbeschikkingstelling definitief wordt beëindigd wordt een zelfstandige langdurige gedragsbeïnvloedende maatregel geïntroduceerd. Deze maatregel dient ter bescherming van de veiligheid in de samenleving. De tbs wordt gezien als de meest ingrijpende strafrechtelijke maatregel. Het is een vrijheidsbenemende maatregel die in beginsel door de rechter op vordering van de officier van justitie onbeperkt verlengd kan worden. In het kader van de voorwaardelijke beëindiging van de dwangverpleging wordt de tbs-gestelde onder toezicht geplaatst. Maar zolang betroukkende een risico vormt voor de samenleving zal de rechter de tbs met dwangverpleging niet beëindigen. Het College vraagt zich af wat de meerwaarde van het voorstel is, ten opzichte van hetgeen in de praktijk al aan toezichtmaatregelen in het kader van de tbs mogelijk is.

Voor het voorstel een zelfstandige langdurige gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel te introduceren, voor zedendelinquenten die alleen een gevangenisstraf opgelegd hebben gekregen en wier voorwaardelijke invrijheidsstelling is geëindigd, geldt in belangrijke mate hetzelfde als voor het voorstel de maximumduur van de tbs met dwangverpleging te schrappen: de effecten van veel recent ingevoerde maatregelen zijn nog niet bekend. Zo is in 2008 de vervroegde invrijheidsstelling vervangen door de voorwaardelijke invrijheidsstelling. De invrijheidsstelling wordt aan voorwaarden gebonden en op deze wijze kan langdurig toezicht op de veroordeelde worden uitgeoefend. De zedendelinquenten, waar het wetsvoorstel zich gelet op de toelichting speciaal op richt, worden over het algemeen tot lange gevangenisstraffen veroordeeld. De duur van het uitgeoefende toezicht is afhankelijk van de opgelegde straf: een lange gevangenisstraf brengt met zich mee dat ook het toezicht voor lange tijd, in vele gevallen voor jaren, kan worden uitgeoefend. En onlangs, in april 2012, zijn de proeftijden aanmerkelijk verlengd. Ook in het kader van een proeftijd kan toezicht worden uitgeoefend. Het College adviseert om eerst alle resultaten van de nieuw ingevoerde maatregelen af te wachten alvorens vergaande nieuwe maatregelen te ontwerpen.

Een andere vorm van toezicht

Hoewel de voorstellen voor het schrappen van de maximumduur van de

voorwaardelijke beëindiging van de tbs en de voorstellen voor de introductie van de maatregelen na afloop van detentie of tbs met dwangverpleging vooralsnog worden afgewezen, meent het College dat er in de praktijk wel ruimte is voor extra toezicht. Daarbij kan gedacht worden aan een vorm van toezicht die het mogelijk maakt om na afloop van de detentie of de beëindiging van de tbs beter zicht te houden op de levenswijze van de ex-delinquent. Om recidive te voorkomen is het in de meeste gevallen namelijk voldoende dat het aanwezig zijn van risicofactoren voor recidive tijdig wordt onderkend. Is er bijvoorbeeld sprake van toenemend gebruik van alcohol en drugs door de betrokkene? Zijn er indicaties dat hij is gestopt met het gebruik van medicijnen? Worden oude 'verkeerde' vrienden gesignaleerd in het gezelschap van betrokkene? Heeft betrokkene werk en zo ja, is hij in staat deze baan te behouden? Wordt de huur betaald van zijn woning?

De mogelijkheden tot hulpverlening zijn legio. Waar het in de praktijk meestentijds aan schort is een tijdige onderkenning van problemen die de kans op recidive vergroten. Toezicht na detentie of na afloop van een tbs met dwangverpleging kan daarin verbetering brengen. Maar niet uit het oog mag worden verloren dat de ex-delinquent na afloop van detentie of tbs in principe een burger is als ieder ander, die het recht heeft door de overheid met rust te worden gelaten. Een eventuele inbreuk op de persoonlijke levenssfeer door de overheid dient daarom zo beperkt mogelijk te zijn en gebaseerd op een wettelijke grondslag. Voor extra toezicht, dat na de detentie of tbs wordt uitgeoefend, dient daarom een rechtsgrond te worden gecreëerd. Het College stelt zich voor dat deze wettelijke regeling voorziet in de volgende onderdelen: ten eerste voor een overheidsinstantie de bevoegdheid om voor beperkte tijd toezicht uit te oefenen (met eventueel een verlenging) en ten tweede de verplichting van betrokkene mee te werken aan dit toezicht. Het toezicht kan bijvoorbeeld bestaan uit regelmatig bezoek en het voeren van gesprekken met betrokkene. Dit toezicht zou door de officier van justitie moeten worden gevorderd, waarna de rechter een machtiging verleent. Op basis van de door het toezicht geconstateerde bevindingen kan vervolgens gepaste hulpverlening worden ingeschakeld, bijvoorbeeld hulp bij het zoeken naar een woning, begeleiding naar werk, hulpverlening door RIAGG of GGZ. Als het vermoeden bestaat dat betrokkene een gevaar vormt voor zichzelf of voor anderen en dit gevaar voortvloeit uit een geestesstoornis kan de rechter een voorlopige machtiging afgeven zodat hij gedwongen kan worden opgenomen in een psychiatrische instelling.

Dit is een voorstel op hoofdlijnen, maar het College is gaarne bereid om dit idee samen met uw medewerkers op het departement en de ketenpartners verder te ontwikkelen.

Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Het College stelt vast dat de in de memorie van toelichting genoemde impactanalyse

over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het wetsvoorstel nog niet beschikbaar is. De resultaten van de impactanalyse van het onderzoeksbureau Significant hebben betrekking op een eerdere versie van het wetsvoorstel. Bij die gelegenheid zijn alleen zedendelinquenten die tbs met dwangverpleging opgelegd hebben gekregen in aanmerking genomen. Inmiddels is het wetsvoorstel uitgebreid naar alle tbs-ers met dwangverpleging (gewelddelicten) en zedendelinquenten die alleen een gevangenisstraf opgelegd hebben gekregen. Er wordt gewacht op een aanvullende impactanalyse.

Voorts wordt aangekondigd dat het WODC werkt aan een onderzoek dat moet bijdragen aan de inhoudelijke invulling en vormgeving van het toezicht gericht op permanente risicobeheersing en het voorkomen van (potentiële) slachtoffers. Het WODC zal op niet al te lange termijn de resultaten van dit onderzoek publiceren, waaruit kan blijken of de langere toezichtperiode ook daadwerkelijk zinvol kan worden ingericht.

Beide onderzoeken zijn voor de praktijk van groot belang en het ontbreken van de resultaten daarvan wordt als een ernstig gemis ervaren. De voorlopige inschatting dat er geen grote veranderingen in het werkproces zullen optreden en dat de consequenties voor het openbaar ministerie binnen de huidige taakuitoefeningen kunnen worden opgevangen, wordt door het College uitdrukkelijk niet gedeeld. Voor de nieuwe toezichtmaatregel geldt dat een heel nieuw proces moet worden uitgedacht en gefaciliteerd in verband met het houden van toezicht en het bewaken van termijnen. Langdurig en levenslang toezicht, alsmede het handhaven van de maatregel, is gecompliceerd en vergt uitbreiding van de capaciteit bij toezichthoudende instanties zoals de reclassering en de politie. Voor het openbaar ministerie geldt dat een extra vorm van termijnbewaking moet worden opgezet. Daarvoor zullen in elk geval geautomatiseerde systemen, waaronder GPS/Compas, NIAS, Robein en OPS, moeten worden aangepast. Te voorzien is dat de uitvoering van het wetsvoorstel gepaard zal gaan met hoge kosten, waarvoor afzonderlijk budget ter beschikking moet worden gesteld.

Met het oog op deze gang van zaken maakt het College bij dit advies het voorbehoud dat het publiceren van de hierboven genoemde rapportages aanleiding kan geven tot een gewijzigd inzicht van de kant van het openbaar ministerie.

Relatie met Uitvoeringsketen strafrechtelijke beslissingen

Aan het openbaar ministerie wordt opgedragen toezicht te houden op de naleving van de maatregel door de veroordeelde. Het College wijst erop dat de discussie over de verantwoordelijkheidsverdeling voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen nog gaande is en onderdeel uitmaakt van het programma Uitvoeringsketen strafrechtelijke beslissingen (USB). Uitgangspunt voor de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling is dat de tenuitvoerlegging van straffen, bijkomende

straffen en maatregelen geschiedt door de Minister van Veiligheid en Justitie. Het feitelijk toezicht wordt opgedragen aan de politie of reclassering, of welke andere instantie daarmee door de minister wordt belast. Het openbaar ministerie zal ten behoeve van het toezicht de voor de tenuitvoerlegging vatbare beslissingen verstrekken. In het geval de veroordeelde de voorwaarden of de opgelegde maatregel niet nakomt, dan dient het openbaar ministerie ingevolge zijn magistratelijke taak vervolgens te bepalen of en zo ja, welke gevolgen daaraan moeten worden verbonden en zo nodig daarvoor de rechter in te schakelen. Het College stelt zich op het standpunt dat deze nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling ook geldt voor het toezicht op de naleving van de in dit wetsvoorstel voorgestelde maatregelen.

Hoogachtend

Het College van procureurs-generaal

H.J. Bolhaar

Bijlage

Artikelsgewijs commentaar bij het advies over het conceptwetsvoorstel langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking.

Artikel 38j

Met de wijziging van artikel 38j wordt beoogd de maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de tbs met dwangverpleging te schrappen, waardoor langdurig en eventueel levenslang toezicht mogelijk wordt. Daartoe vervalt het tweede lid, waarin de maximumtermijn van negen jaar is opgenomen en wordt het derde lid gewijzigd. In de memorie van toelichting wordt betoogd dat toezicht en begeleiding mogelijk ook langer dan negen jaar na uitstroom nog zinvol zouden kunnen zijn met het oog op het verminderen van het recidiverisico bij een deel van de zeden- en geweldsdelinquenten.

De wetswijziging waarbij de maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging van drie naar negen jaar is verlengd, is nog niet zo lang geleden in werking getreden.¹ Bij gelegenheid van dit wetsvoorstel is uitvoerig gemotiveerd, op basis van onderzoek door het WODC², waarom de grens op negen jaar zou moeten worden gesteld. Daarbij is onder andere naar voren gebracht dat uit het recidiveonderzoek is gebleken dat recidive binnen acht à negen jaar beduidend afneemt ten opzichte van voorgaande jaren. Het opnemen van een langere duur is afgewezen vanwege de psychische belasting en het gegeven dat een voorwaardelijke beëindiging als sluitstuk van een strafrechtelijke reactie niet onredelijk lang moet voortduren. De verwachting was ook dat de bereidheid om de gestelde voorwaarden na te leven aanzienlijk zal afnemen bij het ontbreken van een maximale duur, hetgeen de vergroting van de effectiviteit niet ten goede komt.³ Het College meent dat, nu wél wordt overgegaan tot schrappen van de maximale duur van negen jaar, in de memorie van toelichting nader moet worden toegelicht waarom het eerder gemotiveerd ingenomen standpunt wordt verlaten.

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat door de schrapping van de huidige grens van negen jaar bij de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging de uitstroom van tbs-gestelden uit tbs-inrichtingen bevorderd zal worden. De vraag is waar deze veronderstelling op is gebaseerd. In de praktijk is het zo dat klinieken bij het opstellen van het advies of met de voorwaardelijke beëindiging kan worden aangevangen in het geheel geen acht slaan op de maximale duur van negen jaar. Ingevolge artikel 46, lid 2, Reglement terbeschikkinggestelden, wordt slechts beoordeeld of het recidivegevaar zodanig voldoende is afgenomen dat het verantwoord is dat de verpleging voorwaardelijk wordt beëindigd.

Het College ziet geen meerwaarde voor het voorstel om de maximale duur van negen jaar voor de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging te schrappen. In de praktijk voldoet deze grens. Voor die gevallen waarbij het gaat om delinquenten die aanvullende zorg nodig hebben is deze wetswijziging niet nodig. Er is een aantal tbs-gestelden waarbij sprake is van een psychische stoornis of zwakbegaafdheid en die levenslang aangewezen is op een structurerende omgeving en begeleiding. Voor die groep geldt dat de recidivekans nooit zodanig vermindert dat zonder toezicht aan de samenleving kan worden deelgenomen. Het kader voor de begeleiding van deze groep wordt nu (na beëindiging van de tbs) ingevuld via de BOPZ en/of begeleid en beschermd wonen. Voor deze groep zal het schrappen van de maximale

¹ Inwerkingtreding 1 januari 2008, Stb. 2007, 465

² WODC-recidivestudies nr. 230: Buiten behandeling

³ Zie TK 2008-2009, 31823, nr. 3, TK 2006-2007, 28238, nr. 6 en 7, 2001-2002, 28238, nr. 3,

duur van de voorwaardelijke beëindiging levenslange tbs impliceren, met de daarmee gepaard gaande rechterlijke toetsing, onzekerheid en stigmatisering van dien. Het invoeren van een langdurige of levenslange toezichtmaatregel is voor deze categorie onnodig en disproportioneel.

De formulering laat te wensen over. Het nieuwe tweede lid luidt als volgt: "Indien de in het eerste lid bedoelde termijn is verstreken, zonder dat een last tot hervatting van de verpleging van overheidswege als bedoeld in artikel 38k is gegeven, eindigt de terbeschikkingstelling van rechtswege." Omdat het artikel geen maximumtermijn meer kent, is deze formulering niet correct. Bedoeld is te zeggen dat: "In het geval de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege niet wordt verlengd, en geen last tot hervatting van de verpleging van overheidswege als bedoeld in artikel 38k is gegeven, eindigt de terbeschikkingstelling van rechtswege."

In het geval de maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging vervalt, blijven als wettelijk gemaximeerde tbs-modaliteiten gelden: de tbs met verpleging (38e lid 1 Sr) en de tbs met voorwaarden (38e lid 2 Sr). Vanuit het oogpunt van wetsystematiek is het, gelet op de argumenten die aan dit wetsvoorstel ten grondslag liggen, niet te begrijpen waarom voor het toezicht in het kader van de tbs met voorwaarden nog wél aan een maximumduur van negen jaar wordt vastgehouden.

Artikel 38z, lid 1

De kern van het wetsvoorstel wordt gevormd door een nieuw artikel 38z. In dit artikel wordt de rechter de bevoegdheid toegekend, ambtshalve of op vordering van de officier van justitie, bij het opleggen van een gevangenisstraf inzake zedendelicten of bij het opleggen van een terbeschikkingstelling met dwangverpleging, tevens een maatregel strekkende tot gedragsbeïnvloeding of vrijheidsbeperking op te leggen. De maatregel wordt opgelegd voor de duur van vijf jaar en de rechter kan daarbij kiezen uit verschillende modaliteiten, zoals bijvoorbeeld het verbod op het gebruik van verdovende middelen of een contactverbod. De maatregel wordt aansluitend aan de detentie of dwangverpleging ten uitvoer gelegd.

Met deze regeling wordt de rechter verplicht om al bij de veroordeling een risico-taxatie te maken over een mogelijk recidivegevaar. Bovendien zal hij zich moeten buigen over de vraag welke maatregel als het meest geschikt kan worden beschouwd. Dit betekent dat de rechter zich een oordeel moet vormen over de situatie zoals die zich mogelijk, na ommekomst van detentie of dwangverpleging, over acht, tien of vijftien jaar zal voordoen. Hetzelfde geldt voor de officier van justitie die overweegt het opleggen van een maatregel te vorderen.

De officier van justitie of de rechter zullen ten tijde van het requisitoir respectievelijk het opleggen van de straf of maatregel niet kunnen vaststellen of in de toekomst een maatregel strekkende tot gedragsbeïnvloeding of vrijheidsbeperking nodig is. Zij weten dan immers nog niet hoe de gevangenisstraf en/of de tbs-maatregel die wordt opgelegd zal verlopen. Mogelijk is ook de omgeving waarnaar de veroordeelde terugkeert na verloop van jaren geheel veranderd. Hoe en waaraan kunnen de rechter en officier van justitie het criterium "ter bescherming van de veiligheid van de maatschappij, personen, slachtoffer of goederen" dan toetsen?

Het College is van oordeel dat het eerste lid van artikel 38z een opdracht bevat voor de rechter en de officier van justitie, waaraan niet kan worden voldaan.

Voorts roept de formulering van artikel 38z, lid 1, vragen op. In het eerste zinsdeel wordt gesproken over de bescherming van de veiligheid van "de maatschappij, personen, slachtoffers of goederen". Is hier iets anders bedoeld dan de in het strafrecht gebruikelijke formulering "anderen dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen"? Zo niet, dan wordt geadviseerd om de standaard formulering te gebruiken.

Het College vraagt zich af waarom wordt gekozen voor een duur van vijf jaar. Gelet op de aard van de maatregel - die

een ernstige inbreuk op de persoonlijke levenssfeer kan betekenen - en de potentieel onbeperkte duur ervan, ligt het meer in de rede om te kiezen voor een periode van maximaal 2 jaar met de mogelijkheid om telkens voor 1 of 2 jaar te verlengen. In dit verband kan worden gewezen op artikel 38d, waarin vergelijkbare termijnen worden aangehouden voor de tbs.

Dat de vrijheidsbeperking voor de duur van vijf jaar als "langdurig" moet worden gekenmerkt hoort niet thuis in de formulering van het artikel zelf. Het woord "langdurig" kan worden geschrapt.

De zinsnede "een maatregel strekkende tot gedragsbeïnvloeding of langdurige vrijheidsbeperking voor de duur van vijf jaar" kan op twee manieren worden gelezen. Mogelijk wordt bedoeld dat zowel de maatregel strekkende tot gedragsbeïnvloeding als de vrijheidsbeperking voor de duur van vijf jaar wordt opgelegd. De formulering laat echter ook toe dat slechts de vrijheidsbeperkende maatregel voor de duur van vijf jaar wordt opgelegd en dat het opleggen van een gedrag beïnvloedende maatregel niet aan een termijn is gebonden. Uit de memorie van toelichting blijkt dat het de bedoeling is zowel de gedragsbeïnvloedende maatregel als de vrijheidsbeperkende maatregel aan de termijn van vijf jaar wordt gebonden. Dit zou in de tekst van de wet tot uitdrukking moeten komen.

Ook de zinsnede "aan wie bij rechterlijke uitspraak terbeschikkingstelling met verpleging van overheidswege of een gevangenisstraf wegens een misdrijf als omschreven in de artikelen 240b, 242 tot en met 250 of 273f Sr wordt opgelegd" kan op twee manieren worden gelezen. Mogelijk wordt bedoeld dat zowel de tbs met verpleging van overheidswege als de gevangenisstraf moet worden opgelegd vanwege een zedendelict. Mogelijk is ook dat het artikel betrekking heeft op elke tbs met verpleging van overheidswege en alleen de gevangenisstraf wordt gerelateerd aan het plegen van een zedendelict. Uit de memorie van toelichting blijkt dat de laatste uitleg de juiste is. Ook deze keuze zou expliciet in de tekst van de wet tot uitdrukking moeten komen.

Ten slotte wijst het College erop dat de formulering van het eerste lid van artikel 38z niet toestaat dat een maatregel wordt opgelegd in het geval de rechter de verdachte een combinatie van gevangenisstraf en tbs met dwangverpleging wil opleggen.

Artikel 38z, lid 2

In het tweede lid van artikel 38z wordt voorgesteld dat de officier van justitie, uiterlijk tien weken voor de beëindiging van de tbs dan wel tien weken voor het einde van de voorwaardelijke invrijheidsstelling een vordering tot tenuitvoerlegging van de opgelegde maatregel kan indienen bij de rechter. Het is echter niet voldoende om te bepalen dat een vordering tot tenuitvoerlegging bij de rechter kan worden ingediend, daar moet ook een reden voor zijn. Het in het artikel genoemde advies van de reclassering en de medische verklaring kunnen de vordering ondersteunen, maar kunnen niet worden beschouwd als een zelfstandige grond voor de vordering. Aan het tweede lid van artikel 38z behoort te worden toegevoegd op welke grond de tenuitvoerlegging van de maatregel kan worden gevorderd.

Voorts wordt geëist dat indien de gedragsbeïnvloeding betrekking heeft op behandeling of opname in een zorginstelling er tevens een medische verklaring wordt overlegd, waaruit de noodzaak van die behandeling of opname blijkt. Welke medische verklaring wordt hier bedoeld? Wie stelt deze verklaring op en door wie wordt deze verklaring overlegd? Welke eisen worden aan de medische verklaring gesteld? Is voor het opstellen van de medische verklaring toestemming vereist van betrokkene?

In het licht van de komende Wet forensische zorg is het voorts de vraag welke instellingen worden bedoeld met 'zorginstelling'.

Artikel 38z, lid 3

In het derde lid van artikel 38z wordt voorgeschreven dat de rechter de tenuitvoerlegging van de maatregel kan gelasten:

- a. indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan, of
- b. indien dit ter voorkoming van belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen, of ter voorkoming van de confrontatie tussen veroordeelde en slachtoffer of getuigen, noodzakelijk is.

Het College wijst erop dat ingevolge het eerste lid de maatregel wordt opgelegd ter bescherming van de veiligheid van personen en goederen. Het is de vraag of de criteria van lid 3, aan de hand waarvan de rechter de uitvoering kan gelasten, wel passen binnen de voorwaarde waaronder de maatregel in eerste instantie mocht worden opgelegd. Dat een confrontatie tussen veroordeelde en slachtoffer onaangenaam kan zijn voor het slachtoffer is aannemelijk. Maar is daarmee ook de veiligheid in het algemeen of de veiligheid van het slachtoffer in het bijzonder in het geding? Mag de rechter de uitvoering van de maatregel gelasten indien wel aan de voorwaarde onder b wordt voldaan, maar geen indicatie aanwezig is dat de veiligheid van personen of goederen in het geding is?

Het is vervolgens de vraag wat onder "belastend gedrag" moet worden verstaan. Moet er sprake zijn van een actieve, al dan niet bedreigende houding van de ex-delinquent richting het slachtoffer? Of kan ook het alleen al aanwezig zijn in de nabijheid van het slachtoffer als belastend worden aangemerkt? Met andere woorden, als het slachtoffer stelt dat hij de aanwezigheid van de ex-delinquent als belastend ervaart, is er op dat moment sprake van belastend gedrag waarvoor een maatregel ten uitvoer kan worden gelegd?

Artikel 38z, lid 4 en 5

De gedragsbeïnvloedende voorwaarden zijn opgenomen in het vierde lid, de vrijheidsbeperkende voorwaarden zijn opgenomen in het vijfde lid. De reden voor dit onderscheid is onduidelijk. Bovendien zijn sommige gedragsbeïnvloedende maatregelen, zoals onder b de opneming in een zorginstelling, zeker ook als vrijheidsbenemende beperkingen aan te merken en omgekeerd, wordt met een vrijheidsbeperkende maatregel zeker ook bepaald gedrag beoogd.

Volgens de memorie van toelichting wordt met de voorgestelde maatregelen zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de voorwaarden zoals die gelden voor een voorwaardelijke veroordeling of een voorwaardelijke invrijheidsstelling. Het College adviseert, teneinde zoveel mogelijk bij de bestaande praktijk aan te sluiten, om beide bepalingen in één artikel onder te brengen onder de noemer van voorwaarden die de rechter bij de last tot tenuitvoerlegging kan opnemen. Voorts is het voor de praktijk van belang, in verband met de inrichting van de geautomatiseerde systemen, dat de opsomming zoveel mogelijk aansluit bij de voorwaarden genoemd bij de voorwaardelijke gevangenisstraf (artikel 14a e.v. Sr) en bij de voorwaardelijke invrijheidsstelling (artikel 15 e.v. Sr).

Met betrekking tot het vierde lid, onder b, de opneming in een zorginstelling, kan worden opgemerkt dat deze voorwaarde niet kan worden beschouwd als een gedragsbeïnvloedende of vrijheidsbeperkende toezichtmaatregel, maar moet worden aangemerkt als een vrijheidsbenemende maatregel. Feitelijk komt deze voorwaarde neer op verlenging van de tbs met dwangverpleging. Het College meent dat deze voorwaarde niet past binnen het bestek van het wetsvoorstel.

Ingevolge het vierde lid, onder f, kan de voorwaarde worden opgelegd dat de veroordeelde "zich onthoudt van het verrichten van vrijwilligerswerk." Met het verbod op het verrichten van vrijwilligerswerk wordt beoogd te voorkomen dat bijvoorbeeld pedoseksuelen vrijwilligerswerk verrichten op plaatsen waar veel kinderen komen, zoals bijvoorbeeld in een speeltuin. Maar dat wil uiteraard niet zeggen dat ander vrijwilligerswerk, waarbij alleen volwassenen zijn betrokken, ook niet meer mogelijk zou kunnen zijn. In de huidige vorm is het onderdeel te algemeen geformuleerd. De rechter zou nader aan moeten kunnen geven welk werk niet en welke activiteiten nog wel door betrokkene zou mogen worden

verricht. Geadviseerd wordt derhalve om het woord "bepaald" voor "vrijwilligerswerk" in te voegen.

De verplichte verhuizing, in de vorm van een verbod zich ergens te vestigen of het gebod te verhuizen uit een bepaald gebied, is een van de meest ingrijpende maatregelen die worden voorgesteld. Maar hoe verhoudt zich dat met de toenemende vraag van de burgemeesters om te worden geïnformeerd over het feit dat een zedendelinquent in de gemeente komt te wonen? Kan het gevaar niet ontstaan dat een zedendelinquent overal wordt geweigerd? Dient niet tegelijk met de verplichting om te verhuizen ook te worden geregeld dat de gemeente waar de veroordeelde oorspronkelijk woonde zoveel mogelijk dient te zorgen voor andere woonruimte (in een andere buurt)? Het College adviseert om in de memorie van toelichting nader op deze vragen in te gaan.

Artikel 38z, lid 8

De eerste volzin van het achtste lid luidt; "Het openbaar ministerie houdt toezicht op de naleving van de maatregel door de veroordeelde." In het algemeen gedeelte van dit advies heeft het College al iets gezegd over de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling voor de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen in het kader van het programma Uitvoeringsketen Strafrechtelijke Beslissingen. In dit verband kan worden opgemerkt dat nog nader moet worden gezien hoe de eerste volzin van het achtste lid vorm moet worden gegeven.

Artikel 38z, lid 12

Het twaalfde lid regelt het beroep tegen de last tot tenuitvoerlegging van de opgelegde maatregel voor zowel het openbaar ministerie als de veroordeelde. In deze bepaling wordt getracht teveel in één zin te regelen, waardoor het onduidelijk is waartegen de veroordeelde of het openbaar ministerie in beroep kan gaan. Het College wijst erop dat het openbaar ministerie in beroep zou willen gaan tegen een afwijzing van de vordering tot tenuitvoerlegging van de opgelegde maatregel. Het element 'afwijzing van de vordering' ontbreekt in deze bepaling.

Artikel 38z, lid 14

De artikelen 38w, 38x en artikel 38ij worden in het veertiende lid van overeenkomstige toepassing verklaard. In de memorie van toelichting wordt uitgegaan van een maximale duur van de vervangende hechtenis van één jaar. Ingevolge artikel 38w, lid 3 Sr is de maximale duur van vervangende hechtenis echter gesteld op een half jaar.



Ministerie van Veiligheid & Justitie
t.a.v. de heer F. Teeven
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Datum
31 mei 2012
Contactpersoon

Bijlage(n)
Doorkiesnummer

Ons kenmerk

Uw kenmerk

Onderwerp
reactie consultatie conceptwetsvoorstel langdurig
toezicht, gedragsbeïnvloeding en
vrijheidsbeperking

Geachte heer Teeven,

Met belangstelling (eigenlijk: met grote zorg) hebben wij kennis genomen van het in consultatie gegeven conceptwetsvoorstel *langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking*.

Wij staan niet positief tegenover drie van de vier beoogde wijzigingen in dit conceptwetsvoorstel.

GGZ Nederland is van mening dat het wetsvoorstel niet ingevoerd zou moeten worden. In algemene zin merken wij op dat het wetsvoorstel niet voldoet aan verschillende criteria die essentieel zijn voor (vrijheidsbeperkingen) wetten in een democratische rechtsstaat.

Hierna zullen wij de beoogde veranderingen van een reactie voorzien.

- A) De proeftijd voor algemene en bijzondere voorwaarden bij straffen wordt gelijkgetrokken.
Hier bestaat geen bezwaar tegen. De huidige verschillen in de proeftijd zijn niet goed te verklaren en werken onnodig onoverzichtelijkheid in de hand.
- B) Artikel 15 i Wetboek van strafrecht wordt gewijzigd zodat de proeftijd verlengd kan worden.
GGZ Nederland vindt dat een verlenging van de proeftijd een verlenging/verzwaring van de straf inhoudt. GGZ Nederland vraagt zich af of dat niet in strijd is met Nederlandse en Europese rechtsbeginselen. In ieder geval is de materiele en formeel- juridische onderbouwing in onze ogen niet voldoende. Ook de noodzaak is onvoldoende aangetoond, ook niet op basis van het WODC-onderzoek. Dit onderzoek is gebaseerd op een uitstroombegroep van tbs-gestelden tussen 1989 en





1993. Deze groep stroomde dus uit voor de recente invoering van een aantal belangrijke kwaliteitsslagen, zoals bijvoorbeeld de gestructureerde risicotaxatie (sinds 2005). De effecten van deze maatregelen zijn dus nog niet meegenomen. Ook de vergelijking met buitenlandse stukken gaat niet op: de wetssystematiek van b.v. common law landen als Engeland en Canada wijkt te veel af om een vergelijking met de Nederlandse situatie te kunnen maken.

- C) In artikel 38 j lid 2 Wetboek van strafrecht stelt dit wetsvoorstel voor, voor bepaalde categorieën personen langdurig of soms zelfs levenslang toezicht op te leggen. Het is voor de sector onbegrijpelijk dat een wetswijzing die in 2010 in werking is getreden, reeds nu gewijzigd moet worden. De ervaring van onze forensische instellingen is dat de rechter de voorwaardelijke beëindiging van de tbs- maatregel veelal niet voortzet. De maximale termijn van de nu geldende 9 jaren wordt in de praktijk niet of nauwelijks opgelegd. GGZ Nederland wil aanbevelen de bestaande regeling te benutten en de effecten daarvan te meten, inclusief de effecten van het forensisch psychiatrisch toezicht dat daarbij wordt ingezet, voordat de grote stap naar langdurig/levenslang toezicht wordt gezet. Bovendien lijkt dit voorstel in strijd met het non-discriminatiebeginsel, nu langdurig toezicht wel voor bepaalde delicten maar niet voor alle delicten in aanmerking komt. GGZ Nederland is van mening dat goede forensische zorg beter werkt om de recidive cijfers omlaag te brengen dan voorliggend wetsvoorstel:

Forensische zorg is effectief gebleken voor de maatschappelijke veiligheid. Vaak wordt de effectiviteit van forensische zorg uitgedrukt in recidivepercentages en vergeleken met het gevangeniswezen. Forensische zorg scoort drie tot vier maal beter dan het gevangeniswezen. In vergelijking met niet behandelde hoogrisico zedendelinquenten, leidt forensische zorg (tbs) zelfs tot een daling van nieuwe zedendelicten met factor 7.

De effectiviteit van forensische zorg (zowel klinisch als ambulante) is de afgelopen vijf jaar sterk toegenomen: de recidivepercentages zijn gehalveerd. Diverse onderzoeken van het WODC wijzen dit uit. Dit komt vooral door de professionalisering van de sector, zoals de invoering van risicotaxatie, de lerende verlofpraktijk en de opvolging van aanbevelingen van de parlementaire commissie Visser.

- D) De gedrag beïnvloedende maatregel die in het nieuwe artikel 38 z Wetboek van strafrecht wordt geïntroduceerd, komt vlak na de invoering van de nieuwe wettelijke regeling voorwaardelijke invrijheidsstelling (V.I.). De gedrag beïnvloedende maatregel heeft gedeeltelijk overlap met de regeling V.I., wat betreft gebods-verbods en toezichtsvoorwaarden. Gedeeltelijk worden nieuwe voorwaarden mogelijk gemaakt die diep ingrijpen in de vrijheden van justitiabelen. De branche vraagt zich af of niet beter de duur in de VI regeling verlengd had kunnen worden, dan nu een nieuwe regeling te introduceren waarbij niet is uitgesloten dat beide maatregelen naast elkaar kunnen worden opgelegd. Verder hebben wij veel vragen over de technische uitwerking van deze regeling, waar het betreft de vervangende hechtenis: Is het juist dat iedere niet-nakoming van een voorwaarde bestraft kan worden met hechtenis? De insluiting kan daarmee fors oplopen waarmee de eis van proportionaliteit tussen het delict en de strafmaatregel niet gehaald wordt. De in deze regeling genoemde maatregelen kunnen telkens voor 5 jaren verlengd worden. De tekst van het concept wetsvoorstel suggereert dat de



maatregelen/voorwaarden preventief kunnen worden opgelegd. Is die suggestie juist? Zo ja: hoe is dat te verenigen met de beginselen van het Europees Verdrag ter bescherming van de rechten van de mens?

Zoals uit verschillende onderzoeken is gebleken is de maatschappelijke veiligheid gebaat bij continuïteit van (forensische) zorg. Het resocialiseren en re-integreren van de doelgroep voor forensische zorg leidt tot duurzame maatschappelijke veiligheid. De maatregelen zoals nu voorgesteld, staan resocialisatie en re-integratie juist in de weg, doordat deze doelgroep van de maatschappij wordt geïsoleerd.

Ook vraagt de branche zich af waarom deze regeling alleen voor gedetineerden geldt voor zover zij een bepaald(zeden) delict hebben gepleegd, maar voor alle tbs-ers met dwangverpleging. De recidive cijfers van tbs-ers zijn immers beduidend lager dan die van ex-gedetineerden. Hier ligt een argument voor de advocatuur om hun cliënten te adviseren niet mee te werken aan pro Justitia rapportages. Het onderscheid dat hier gemaakt wordt, is volgens ons niet te verdedigen; ook hier lijkt dit onderscheid in strijd te zijn met het non-discriminatie beginsel.

Concluderend is GGZ Nederland van mening dat dit concept-wetsvoorstel in deze vorm niet gesteund wordt door de sector. Verder onderzoek en discussie zijn noodzakelijk om te kunnen beoordelen of er voldoende draagvlak is voor langdurig, en mogelijk levenslang toezicht.

De negatieve bijwerkingen zijn des te groter:

- De angst en/of dreiging voor langdurig toezicht vergroot een bestaand probleem, namelijk die van de weigerende observandi, met als gevolg dat minder plegers de behandeling krijgen die ze nodig hebben.
- De motivatie voor behandeling neemt sterk af. Veel patiënten zullen niet meer gemotiveerd zijn om mee te werken aan een behandeling als het toekomstperspectief ontbreekt.
- Protectieve factoren worden ondermijnd doordat elke denkbare voorwaarde opgelegd kan worden (zoals woon- en werkverboden), met als gevolg een hoger recidiverisico.
- De daadwerkelijke uitvoering van het wetsvoorstel is erg kostbaar.

Met vriendelijke groeten,

directeur.



Aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
De heer mr. F. Teeven
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Den Haag, 11 juni 2012
Doorkiesnummer:
Faxnummer:
E-mail:

Betreft: conceptwetsvoorstel langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking.

Zeer geachte heer Teeven,

Recentelijk heeft u de Nederlandse Orde van Advocaten verzocht te adviseren over het conceptwetsvoorstel langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking.

De Algemene Raad heeft het concept-wetsvoorstel voorgelegd aan zijn Adviescommissie Strafrecht, die bijgaand advies heeft uitgebracht. De Algemene Raad sluit zich aan bij de overwegingen van de Adviescommissie en verzoekt u deze bij de verdere voorbereiding van het wetsvoorstel te betrekken.

Met de meeste hoogachting,
namens de Algemene Raad,

algemeen secretaris

Bijlage

Bezoekadres
Neuhuyskade 94
2596 XM Den Haag
Tel. 070 - 335 35 35
Fax 070 - 335 35 31

Postadres
Postbus 30851
2500 GW Den Haag

Preadvies
van de
Adviescommissie Strafrecht**
inzake het

Wetsvoorstel langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking.

**Op verzoek van de ACS heeft advocaat, mr. J.A.W. Knoester, aan dit advies meegewerkt.

Inleiding

Het wetsvoorstel bevat onder meer een wijziging van artikel 38j van het Wetboek van Strafrecht (hierna Sr) inhoudende dat de maximumduur van de voorwaardelijke beëindiging van de terbeschikkingstelling komt te vervallen. Ook wordt beoogd het onderscheid op te heffen tussen de duur van de proeftijden bij V.I. als het gaat om algemene voorwaarden en bijzondere voorwaarden. Voorts wordt na artikel 38ij een vijfde afdeling toegevoegd, inhoudende de mogelijkheid tot oplegging en tenuitvoerlegging van een gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel. Uit de Memorie van Toelichting (hierna MvT) blijkt dat het doel van dit wetsvoorstel ligt besloten in het vergroten van de maatschappelijke veiligheid, door middel van terugdringing van recidive. Duidelijk is dat men zich met name heeft laten leiden door de maatschappelijke onrust die ontstaat door de terugkeer in de maatschappij van zedendelinquenten en geweldsdelinquenten en de impact van recidive bij deze delinquenten op de maatschappij. Door middel van langdurig en (indien noodzakelijk) levenslang toezicht wordt beoogd de samenleving veilig te maken.

Binnen de Adviescommissie Strafrecht (ACS) is opgeworpen dat de maatregelen, zoals de Staatssecretaris deze thans voorstelt, de onveiligheid van de samenleving juist zouden vergroten. Met dit wetsvoorstel wordt immers aan de achterkant meer beveiliging op het systeem geplaatst, waardoor een afremmende werking in het voorportaal kan ontstaan.

Voorts is bij wijze van opmaat op het meer concrete commentaar op het wetsvoorstel van belang de cijfers kritisch tegen het licht te houden. De Staatssecretaris kondigt aan het onderhavig wetsvoorstel van belang te vinden omdat dit de samenleving meer zou beveiligen. Hij beroept zich hierbij op nieuwe cijfers van het WODC. Deze cijfers zouden laten zien dat over een periode van 18 jaar het recidivecijfer van ex-TBS-gestelden 30 % is. De Staatssecretaris betoogde dat ook na de eerste zes à ne-

gen jaar er nog sprake zou zijn van recidive. Tijdens het congres van het Expertisecentrum Forensische Psychiatrie d.d. 7 juni 2012, wierp een wetenschapper, verbonden aan één van de TBS-klinieken hier te lande, op dat de cijfers waaraan de Staatssecretaris refereert cumulatief zijn. Wanneer de cijfers in een grafiek worden getoond blijkt dat de cijfers altijd omhoog zullen gaan, omdat eerdere recidivegevallen ook in de latere jaren telkenmale opnieuw worden geteld. Dit betekent dat de grafiek *nooit* omlaag zal gaan, doch altijd omhoog. Het is dan ook logisch dat een recidivecijfer van 20%, dat wordt gemeten over een kortere periode, nooit omlaag zal gaan wanneer een langere periode – zoals 18 jaar – worden beschouwd. Dit kan bij de gebruikte rekenmethode slechts omhoog gaan.

Indien de cijfers zorgvuldig worden geanalyseerd blijkt dat het grootste aantal recidivegevallen plaatsvindt in de eerste vier à vijf jaar na het einde van een TBS. Wanneer de gehele periode van 18 jaar wordt bekeken, blijkt dat het tweede deel van de door de Staatssecretaris (in navolging van het WODC-rapport) genoemde 18 jaar nog niet de helft van het aantal recidivegevallen haalt van de eerste negen jaar. Deze zienswijze op de cijfers werd tijdens voornoemd congres in de zaal bevestigd door de schrijfster van het WODC-rapport, Hanneke Schönberger. De Staatssecretaris reageerde hierop door te stellen dat je altijd weer bijleert. De ACS is van oordeel dat een juiste interpretatie van de cijfers op grond van vorenstaande duidelijk maakt dat de noodzaak voor de maatregelen zoals thans worden voorgesteld, niet gevonden kan worden in de door de Staatssecretaris genoemde cijfers van het WODC. Uit het meergenoemde WODC-onderzoek blijkt dat 21% van de onderzochte gevallen na negen jaar in herhaling is gevallen en 31% na 18 jaar. Anders dan door de Staatssecretaris eerder is betoogd, is dit geenszins een verdrievoudiging, nu de cijfers cumulatief zijn.

Overigens speelt ook nog een rol dat niet vergeten moet worden dat de cijfers zien op een groep TBS-patiënten die lange tijd geleden uitstroonden, te weten in ongeveer de jaren 1989-1993. De patiënten die in die tijd uitstroonden, genoten niet dezelfde behandelmethodes als patiënten heden ten dage. De behandelmethodes zijn thans aanzienlijk verbeterd, als gevolg waarvan op dit moment gunstiger recidivecijfers zijn te noemen voor de 'modernere' patiënt ten opzichte van de 'oudere' patiënten. Dit wordt ondersteund in becijferingen van WODC-rapportages. Uit de meest recente metingen blijkt dat de groep TBS-patiënten van de periode 2004-2008 vier keer minder (zeer ernstige) recidive toont dan de oudere groep.

Ten slotte is in de rapportage waarop de Staatssecretaris zich beroept geen rekening gehouden met het effect van longstay-patiënten. De longstay bestaat nog niet zo heel lang. Er bevinden zich thans mogelijk op de longstay-afdelingen patiënten die in de tijd voordat longstay bestond zouden zijn teruggekeerd in de samenleving. Het ligt in de lijn der verwachting dat juist de groep longstay-patiënten zou kunnen hebben gezorgd voor een aanzienlijke bijdrage aan het recidivecijfer.

Inhoud van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel heeft betrekking op het navolgende:

- a) Schraping van de maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de TBS met dwangverpleging (wijziging artikel 38j Sr), als gevolg waarvan langdurig en indien nodig levenslang toezicht mogelijk wordt;
- b) Wijziging artikel 15c waardoor het onderscheid tussen de duur van de proeftijden bij V.I. als het gaat om algemene voorwaarden en bijzondere voorwaarden wordt opgeheven.
- c) Introductie van een nieuwe maatregel, een zelfstandige langdurige gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel voor TBS-gestelden met dwangverpleging wier terbeschikkingstelling definitief is beëindigd en voor zedendelinquenten wier gevangenisstraf is geëindigd of wier v.i. is geëindigd (nieuwe artikel 38z Sr).

Ad a.

Het uitgangspunt van het voorstel is de maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging te schrappen, aangezien het in bijzondere gevallen onvermijdelijk zou zijn dat het toezicht ook na negen jaar voortduurt, hetgeen de veiligheid in de samenleving ten goede zou komen (p.7 MvT). De onderbouwing hiervoor wordt gezocht in de toename van de recidivecijfers onder zedendelinquenten en niet-zedendelinquenten met een zeer ernstig delict ook na verloop van 9 jaren (p.11-12 MvT). Recidivecijfers bij zedendelinquenten zijn als volgt: 3 jaar na uitstroom 10,1%, na 9 jaar 20,5% en na 18 jaar 30,5%. Bij niet-zedendelinquenten (met name geweldsdelinquenten) zijn de recidivecijfers na 3 jaar 9,5 %, na 9 jaar 16,1 % en na 18 jaar 20,5%. Deze cijfers kunnen echter geen rechtvaardiging bieden voor de schrapping van de maximale termijn van voorwaardelijke beëindiging van de TBS. Allereerst wordt in dit onderzoek niet gespecificeerd welk soort recidive het hier betreft. Zo wordt niet duidelijk of de nieuwe recidivecijfers uitgaan van ernstige strafrechtelijke verwijten, dan wel lichtere vergrijpen, zoals (winkel)diefstallen. Daarnaast zijn deze cijfers niet per definitie negatief te noemen. Immers bij de gedetineerden die zijn veroordeeld terzake van overige delicten liggen de recidivecijfers vele malen hoger, te weten ongeveer 80%, waarbij bovendien van belang is dat de groep ernstige zeden- en geweldsdelinquenten vele malen kleiner is dan de populatie 'gewone' gedetineerden. Geconcludeerd wordt dat de recidivecijfers van de eerste groep laten zien dat de reeds bestaande maatregelen de veiligheid verhoudingsgewijs gering doet zijn.

Met de schrapping van de maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging wordt beoogd te voorkomen dat deze van rechtswege eindigt, terwijl toezicht nog geïndiceerd is (p.12 MvT). Daarover valt op te merken dat de voorgestelde oneindigheid niet met het karakter van de maatregel strookt. Het uitgangspunt van de TBS-maatregel is juist dat deze eindig is. Ingevolge artikel 2 van de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden is de TBS-maatregel zoveel mogelijk gericht op de behandeling van de veroordeelde en voorbereiding op diens terugkeer in de maatschappij.

De vraag is ook gerechtvaardigd wat de meerwaarde van het levenslang toezicht zal zijn. In de situatie immers waarbij een TBS zou zijn beëindigd is het strafrecht ook zonder een levenslang toezicht in staat in te grijpen wanneer een ex-terbeschikkinggestelde opnieuw in de fout zou gaan. De rechter kan in een dergelijk geval zelf de afweging maken welke strafrechtelijke reactie proportioneel is.

In de Memorie van Toelichting (p.13) wordt voorts geformuleerd dat de schrapping van de termijn de uitstroom van de TBS-gestelden uit de TBS-inrichtingen zal bevorderen. Als gevolg van de mogelijkheid van het langere toezicht, zou bij TBS-klinieken en het openbaar ministerie meer bereidheid ontstaan tot het bevorderen van voorwaardelijke beëindiging. Deze stelling is evenwel niet onderbouwd en zou een misvatting kunnen zijn. Om tot voorwaardelijke beëindiging van de dwangverpleging te kunnen overgaan, moet het recidivegevaar tot een aanvaardbaar niveau zijn teruggebracht. Er kan worden betwijfeld of de mogelijkheid van langere toezicht een en ander zal bespoedigen. De overgang naar voorwaardelijke beëindiging is immers voornamelijk afhankelijk van de beoordeling van het recidiverisico.

Ad b.

Het voorstel tot het opheffen van het onderscheid tussen de duur van de proeftijden bij V.I. als het gaat om algemene voorwaarden en bijzondere voorwaarden, lijkt op het eerste gezicht van gering belang, maar is bij nadere bestudering wel degelijk ingrijpend: waar nu de proeftijd bij bijzondere voorwaarden niet langer loopt dan de v.i., en dus niet langer dan de gevangenisstraf die de rechter in het licht van alle omstandigheden van het geval nodig heeft geoordeeld als reactie op het strafbare feit, wordt die proeftijd bij bijzondere voorwaarden straks minimaal een jaar. Een proeftijd van een jaar bij algemene voorwaarde (i.e. niet weer een strafbaar feit plegen) kan moeiteloos worden geaccepteerd nu een dergelijk gebod voor iedere burger geldt, maar waar het gaat om ingrijpende vrijheidsbeperkingen zoals die bij de bijzondere voorwaarden kunnen worden opgelegd¹ (zie artikel 15 a lid 3 Sr) en waartoe de rechter kennelijk bij oplegging van de straf geen noodzaak heeft gezien door geen voorwaardelijke straf op te leggen, is dit anders. De door de rechter opgelegde straf wordt hiermee immers in belangrijke mate verzwaaard. Hier signaleert de ACS het steeds vaker terugkerende verschijnsel, waarbij de wetgever c.q. de uitvoerende macht in vergaande mate de stoel van de rechter

¹ Zoals daar zijn: een verplichting op bepaalde tijdstippen of gedurende een bepaalde periode op een bepaalde locatie aanwezig te zijn, een verplichting zich op bepaalde tijdstippen te melden bij een bepaalde instantie, 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 of opname van de veroordeelde in een zorginstelling gedurende een bepaalde termijn, ten hoogste gelijk aan de proeftijd, een verplichting zich onder behandeling te stellen van een deskundige of zorginstelling gedurende een bepaalde termijn, ten hoogste gelijk aan de proeftijd, het verblijven in een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang gedurende een bepaalde termijn, ten hoogste gelijk aan de proeftijd

wil bezetten. De nieuwe regeling wordt in het wetsvoorstel onderbouwd met het argument dat het zo vervelend is als bij gevangenisstraf van minder twee jaar het toezicht al zo snel eindigt, maar het komt de ACS voor dat de oude regeling, juist als het gaat om lichtere straffen, proportioneler is.

Ad c)

In het voorgestelde artikel 38z Sr wordt een nieuwe maatregel geïntroduceerd strekkende tot gedragsbeïnvloeding of langdurige vrijheidsbeperking, die kan worden opgelegd aan verdachten aan wie TBS met dwangverpleging of een gevangenisstraf wegens een misdrijf in de zin van artikelen 240b, 242 tot en met 250 of 273f Sr (zedemisdrijven) wordt opgelegd. De maatregel wordt opgelegd voor de duur van vijf jaar. Het betreft hier een toezichtsmaatregel voor TBS'ers en zedendelinquenten met een gevangenisstraf, die kan worden tenuitvoergelegd nadat de TBS of de gevangenisstraf definitief is geëindigd. In lid 4 en 5 van het voorgestelde artikel 38z Sr worden de mogelijke gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende voorwaarden niet limitatief opgesomd. De voorwaarden lopen uiteen van het meewerken aan bloedonderzoek en urineonderzoek tot opname in een zorginstelling, gebiedsverbod, reisverbod of de verplichting te verhuizen.

Ten eerste is onduidelijk wat de meerwaarde van een dergelijke maatregel is. Met deze maatregel beoogt de Minister de recidivekans te beperken. Het opleggen van dergelijke voorwaarden geschiedt thans in het kader van de voorwaardelijke beëindiging van de dwangverpleging of voorwaardelijke invrijheidsstelling. Opmerkelijk hier is wel echter dat in lid 3 van het voorgestelde artikel naast de herhallingsgrond als grond voor oplegging van de maatregel is opgenomen de omstandigheid dat de maatregel noodzakelijk is ter voorkoming van belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen, of ter voorkoming van de confrontatie tussen veroordeelde en slachtoffer of getuigen. Dit laatste is een belangrijke en verstrekkende uitbreiding van de gronden voor de oplegging van een zeer ingrijpende maatregel. Het heeft tot gevolg dat ook in het geval er geen sprake meer is van recidivegevaar en de TBS-maatregel definitief wordt beëindigd er alsnog kan worden overgegaan tot tenuitvoerlegging van de maatregel in het belang van de slachtoffers of getuigen (p.13 MvT). Allereerst kan voor deze uitbreiding van de gronden geen grondslag worden gevonden in het systeem van de wet. Het is onredelijk om, wanneer de grondslag voor de TBS-maatregel komt te vervallen doordat er geen sprake meer is van recidivegevaar, er in plaats daarvan een nieuwe maatregel wordt opgelegd gebaseerd louter op het belang van de slachtoffers en getuigen. Dit geldt des te meer nu deze belangen reeds tijdens de TBS-maatregel, de voorwaardelijke beëindiging van de dwangverpleging of de voorwaardelijke invrijheidsstelling in acht worden genomen en sterk samenhangen met het recidivegevaar. De oplegging van een zelfstandige maatregel op deze gronden is voorts onwenselijk, daar het los staat van het gedrag van de ter beschikking gestelde of gedetineerde.

Op pagina 15 van de MvT wordt voorts geformuleerd dat de maatregel een alternatief biedt ten aanzien van verdachten aan wie geen TBS kan worden opgelegd als gevolg van hun weigering aan een onderzoek mee te werken. In dit soort gevallen zou aldus aan zedendelinquenten in plaats van de TBS, deze maatregel kunnen worden opgelegd en tenuitvoergelegd na afloop van de gevangenisstraf of de voorwaardelijke invrijheidsstelling. Hiermee kan de in artikel 37 lid 2 Sr neergelegde voorwaarde dat TBS slechts kan worden opgelegd nadat de rechter is voorzien van de rapportages van twee gedragskundigen, uitdrukkelijk worden omzeild. De drempel voor het opleggen van de voorgestelde maatregel is immers veel lager dan bij de oplegging van de TBS-maatregel. Hier is slechts vereist een advies van een reclasseringsinstelling en indien de gedragsbeïnvloeding betrekking heeft op behandeling of opname in een zorginstelling, een medische verklaring (artikel 38z lid 2 Sr). Gelet op het verstrekkende karakter van de maatregel die vergelijkbaar is met de TBS-maatregel, is het aan de oplegging van deze maatregel ten grondslag leggen van andere criteria niet alleen onwenselijk maar kan dit ook in strijd komen met grondrechtelijke – als verdragsrechtelijke bepalingen. Dit geldt des te meer nu de maatregel voor de duur van vijf jaar wordt opgelegd en de toetsing van de maatregel in beginsel slechts om de vijf jaar plaatsvindt (artikel 38z lid 7 Sr). Zulks staat niet in verhouding tot het langdurige karakter van de maatregel.

Als het bijvoorbeeld gaat om de voorwaarde tot *onder behandelingstelling*, moet daarbij worden gedacht aan het recht op lichamelijke integriteit als bedoeld in art. 10 van de Grondwet en het recht op bescherming van het privéleven als bedoeld in art. 8 EVRM. Als het gaat om *opneming* in een zorginstelling, is toetsing aan artikel 5 EVRM van belang.

Ingaande op dit laatste recht: volgens vaste rechtspraak van het EHRM (Winterwerp, Varbanov) is detentie van psychiatrische patiënten slechts gerechtvaardigd indien

(1) de stoornis van de geestvermogens moet op grond van betrouwbare en objectieve medische gegevens zijn aangetoond, tenzij sprake is van een noodgeval; (2) de stoornis moet zodanig zijn dat vrijheidsbeneming gerechtvaardigd is; (3) de voortzetting van de vrijheidsbeneming is alleen rechtmatig zolang de stoornis voortduurt.

Voor wat betreft de onder 1 genoemde voorwaarde, oordeelde het EHRM ook nog dat de vaststelling dat er sprake is van een stoornis van de geestvermogens moet plaats vinden op basis van een '*objective medical expertise*'.

In het arrest Varbanov is voorts helder uiteengezet aan welke strenge eisen een opname en behandeling in een zorginstelling dient te voldoen:

"that it is only justified where other, less severe measures, have been considered and found to be insufficient (.." en dat «no deprivation of liberty of a person considered as being of unsound

mind may be deemed in conformity with Article 5 1 (e) of the Convention if it has been ordered without seeking the opinion of a medical expert", waarbij de medische verklaring moet zijn gebaseerd op actuele medische gegevens (r.o. 47)

In de Memorie van Toelichting op het wetsvoorstel lijkt men deze strenge eisen te willen omzeilen door te suggereren dat bij oplegging van deze voorwaarde geen sprake is van dwangbehandeling of dwangopname (p. 16 MVT). Dat standpunt is echter niet goed vol te houden wanneer wordt bedacht dat op het niet naleven van een dergelijke voorwaarde een serieuze 'straf' in de vorm van vrijheidsbeneming staat, te weten de tenuitvoerlegging van een vervangende hechtenis van minimaal 10 dagen en maximaal een jaar is.

De ACS pleit er voor dat de Minister alsnog ingaat op de wijze waarop de voorgestelde bepalingen zich tot bovenvermelde rechten verhouden. Hetgeen in de Memorie van Toelichting onder 10. daarover is gesteld, is te summier en niet toereikend: artikel 10 van onze Grondwet noch artikel 5 EVRM vinden bespreking, terwijl de toetsing aan art. 8 EVRM slechts in zeer algemene bewoordingen plaats vindt

Ook op het punt van de door de Minister voorgestelde voorwaarden in art. 38z lid 5, te weten

- d. niet naar bepaalde gebieden te reizen;
- e. zich niet te vestigen in een bepaald gebied;
- f. te verhuizen uit een bepaald gebied

welke de bewegingsvrijheid ernstig inperken, wordt een verdragsrechtelijke beschouwing node gemist. Meer in het bijzonder moet dan worden gedacht aan de al dan niet verenigbaarheid van deze voorwaarden met artikel 12 IVBPR en art. 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM. In die bepalingen is neergelegd, kort samengevat, dat iemand die zich wettig op het grondgebied van een Staat bevindt, het recht heeft om zich op het grondgebied van een Staat vrijelijk te verplaatsen en aldaar zijn verblijfplaats vrijelijk te kiezen en dat de uitoefening van deze rechten slechts onder bepaalde, in die bepalingen omschreven, voorwaarden mag worden beperkt. Of de in dit wetsvoorstel aangebrachte beperkingen op deze rechten daaraan voldoen is, gelet op:

- de mogelijke duur van de maatregel,
- de schaarse toetsingsmomenten en
- het feit dat daaraan niet een concreet strafbaar feit ten grondslag ligt maar het maatschappelijk belang en een eerder geschonden rechtsorde (p. 21 MVT),

de vraag.

Voor zover deze in art. 38 z neergelegde voorwaarden zich niet alleen uitstrekken over de binnenlandse verplaatsingsvrijheid van een veroordeelde maar ook een beperking in het reizen naar het buitenland betreffen, kan daarnaast niet worden ontkomen aan een toetsing aan de toepasselijke Europese regelgeving. Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat het reisverbod vooral is bedoeld als beperking bij zedendelinquenten die zich schuldig hebben gemaakt aan mensenhandel of seksuele misdrijven in het buitenland. De voorwaarde is daartoe echter niet beperkt. Ook kan het zijn, aldus de Memorie van Toelichting, 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 (p. 17 MvT).

Als de wet wordt ingevoerd zoals voorgesteld, kan dit tot gevolg hebben dat iemand de rest van zijn leven een bepaald land niet meer mag bezoeken. Dat kan ook een land van de Europese Unie betreffen. En als het reisverbod wordt opgelegd aan een EU-burger, dan is het maar zeer de vraag of de Europese regelgeving een dergelijk drastische beperking van de bewegingsvrijheid tolereert. In dit verband kan de tik op de vingers die het Hof van Justitie heeft uitgedeeld aan Nederland waar het de spiegelbeeldige situatie betrof, namelijk gedwongen *verwijdering* door ongewenstverklaring, (Hof van Justitie EG 27 oktober 2007, Bouchereau), niet worden genegeerd. Daar ging het er om dat het verblijfsrecht van EU-onderdanen in een andere lidstaat is gebaseerd op de Richtlijn inzake het verblijfsrecht, nummer 2004/38 EG en dat verwijderingsmaatregelen weliswaar kunnen worden genomen, maar alleen mogen worden getroffen om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid. Voorzover de maatregel om redenen van openbare orde zijn gegeven, moet zij berusten op 'actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving'. Zij moet 'in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel en uitsluitend gebaseerd zijn op het gedrag van betrokkene. Strafrechtelijke veroordelingen vormen als zodanig geen reden voor deze maatregelen' (art. 27). De Nederlandse praktijk van ongewenstverklaringen van EU-burgers voldeed destijds niet aan deze eisen.

Of de thans voorgestelde wettelijke regeling aan de daarvoor relevante Europeesrechtelijke voorschriften voldoet, is maar zeer de vraag. Ook hier kan het gaan om een belangrijke beperking van de vrijheid van een EU-onderdaan om zich binnen de EU te verplaatsen en zich daar te vestigen. Het lijkt in ieder geval onontkoombaar dat de Minister deze vraag nader onderzoekt.

15/12/2012 09:11 039

Amsterdam, 8 juni 2012

Adviescommissie Strafrecht



De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
Mr. F. Teeven
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Datum
29 juni 2012

Kenmerk

Uw kenmerk

Onderwerp
Conceptwetsvoorstel langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking

Geachte heer Teeven,

Bij brief van 27 maart jl. heeft u de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) in de gelegenheid gesteld om te reageren op het conceptwetsvoorstel langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking.

Hierna treft u aan het advies van de NVvR, dat is voorbereid en vastgesteld door de Wetenschappelijke Commissie van de NVvR.

1. Aard en strekking

Volgens de memorie van toelichting beoogt het wetsvoorstel het creëren van de bevoegdheid voor de rechter om met het schrappen van de maximumduur van de voorwaardelijke beëindiging van de terbeschikkingstelling met dwangverpleging, het verlengen van de proeftijden van de voorwaardelijke invrijheidsstelling en met de introductie van specifieke maatregelen het gedrag van de veroordeelde te reguleren en te beperken, wanneer door het plegen van het strafbare feit sprake is van een geschokte rechtsorde en de leefomgeving van burgers, slachtoffers en getuigen moet worden beschermd. Het wetsvoorstel heeft tot doel bij te dragen aan slagvaardige en effectieve rechtspraak.

2. Algemeen

Allereerst wenst de NVvR op te merken dat zij vraagtekens zet bij de aanname dat strafverzwarende regels als effect zullen sorteren dat er meer afschrikwekkende werking daarvan uitgaat en dat er daardoor criminaliteit afneemt en de samenleving veiliger wordt. In dit verband verwijzen wij naar de praktijk in sommige landen waar relatief hoge straffen en sancties gelden, terwijl van een veiliger samenleving niet kan worden gesproken. Het leggen van dergelijke verbanden tussen veiligheid en hardheid van de strafrechtelijke reactie behoeft naar de neming van de NVvR grondige en zorgvuldige bestudering en motivering.

Hoewel de NVvR de impact van ernstige misdrijven niet wil onderschatten, betreft het een term die in de wet alleen wordt gebruikt in het kader van toepassing van de voorlopige hechtenis in relatie tot misdrijven waarvoor in de wet een maximale strafbedreiging van 12 jaren gevangenisstraf of meer is gesteld. In de memorie van toelichting staat verder dat de maatschappij optimaal moet worden beveiligd en dat recidive moet worden voorkomen. Dat

laatste uitgangspunt kan uiteraard door iedereen worden onderschreven. Het is echter de vraag of de voorgestelde zeer ingrijpende maatregelen noodzakelijk zijn en leiden tot het gewenste resultaat. Volgens de NVvR wordt in het wetsvoorstel te veel uitgegaan van de haalbaarheid van een "volledige" controle op het gedrag van delinquenten. Een sluitende controle kan met welke verregaande maatregelen dan ook nooit worden gegarandeerd. De NVvR is van mening dat dit vanuit een oogpunt van proportionaliteit en het leefbaar houden van de samenleving ook niet moet worden nagestreefd. De NVvR is voorts van mening dat niet gebleken is op basis van resultaten uit wetenschappelijk onderzoek van de noodzaak om over te gaan tot invoering van een zelfstandige langdurige (mogelijk zelfs levenslang) gedrag beïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel voor (voormalig) tbs-gestelden of zedendelinquenten.

In het wetsvoorstel is de focus wat betreft het voorkomen van recidive volledig gelegd bij zedendelinquenten en voormalig tbs-gestelden. De NVvR vraagt zich af waarom daarvoor is gekozen. Veroordeelden voor andere ernstige strafbare feiten als brandstichting, een gewelddadige overval en moord/doodslag zijn (bewust?) buiten beschouwing gelaten. De NVvR adviseert de staatssecretaris in elk geval deze keuze nader te motiveren.

In het wetsvoorstel is geen overgangsrecht opgenomen. De NVvR gaat er daarom vanuit dat binnen de rechtspraak in voorkomende gevallen aldus kan worden gehandeld in lijn met het arrest van de Hoge Raad, 12-07-2011, LJN: BP6878, 10/05151 CW, waarbij voor de verdachte wat betreft de sanctie de meest gunstige bepaling geldt (art. 1.2 Sr). De NVvR adviseert de staatssecretaris de bestaande praktijk binnen de rechtspraak te handhaven.

3. Gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel

In het wetsontwerp wordt voorgesteld de oplegging van een gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel mogelijk te maken bij oplegging van de tbs-maatregel en, indien gevangenisstraf wordt opgelegd, bij de delicten genoemd in artikel 240b, 242 tot en met 250 of 273f Sr. De maatregel moet meteen bij vonnis of arrest worden opgelegd. Dit betekent dat de rechter soms jaren vooruit moet kijken bij het bepalen van de noodzaak van de maatregel. Bovendien leidt de maatregel tot een verdere stigmatisering van zedendelinquenten en (ex-)terbeschikkinggestelden. Het opmaken van reclasseringsadvies zal waarschijnlijk moeilijk zijn bij een weigerachtige verdachte.

3.1 Duur

In het voorgestelde artikel 38z, lid 1 Sr. wordt bepaald dat een maatregel strekkende tot gedragsbeïnvloeding of langdurige vrijheidsbeperking voor de duur van vijf jaar kan worden opgelegd in geval van een tbs-maatregel of een opgelegde gevangenisstraf bij bepaalde delicten, als hierboven onder 3. genoemd. Voorts staat in het voorgestelde artikel 38z, lid 7 Sr. dat de termijn van de opgelegde maatregel telkens op vordering van het openbaar ministerie door de rechter met vijf jaar kan worden verlengd in de gevallen als in dit artikellid genoemd. De NVvR is van mening dat een termijn van vijf jaar zowel bij de aanvang van de maatregel als bij de verlenging van deze maatregel zeer lang is. De NVvR adviseert de staatssecretaris om de termijn vast te stellen op 'ten hoogste vijf jaar', zodat de rechter per geval kan beoordelen welke termijn noodzakelijk is. Tevens zou voor de mogelijkheid van een tussentijdse toetsing van de noodzaak tot voortduring van de maatregel of wijziging van de voorwaarden aansluiting kunnen worden gezocht bij de desbetreffende bepalingen van de LSD-maatregel.

3.2 Proportionaliteit

In de memorie van toelichting wordt onder 7.2 vermeld dat voor als maatregel geclassificeerde strafrechtelijke sancties geldt dat deze 'veel minder dan de straf evenredig moeten zijn met de ernst van het delict en de mate van strafbaarheid van de dader'. De



NVvR kan zich niet vinden in dit uitgangspunt, nu dit te algemeen is geformuleerd en het de zwaarte van de voorgestelde maatregel te veel relativeert. De maatregel heeft een duidelijk penaal karakter. Het is daarbij de vraag of een meer materiële benadering van de maatregel, zoals ook het Europese Hof lijkt te doen, niet moet leiden tot de conclusie dat er wel degelijk sprake is van een straf (zie ook de zaak Welch (EHRM 9 februari 1995, NJ 1995, 606) en de zaak Jamil (EHRM 8 juni 1995, NJ 1996,1) . De in beginsel onbeperkte duur van de maatregel en de totale impact van de maatregel kunnen leiden tot aanzienlijke aantasting van diverse grondrechten van de veroordeelde.

3.3 TBS

Volgens de memorie van toelichting is de reden van het schrappen van de maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de tbs gelegen in het belang van het optimaal beveiligen van de maatschappij en het voorkomen van recidive. Terecht wordt onder 1 in de memorie van toelichting gesteld dat recidive van een voormalig tbs-gestelde die terugkeert in de samenleving, een grote impact heeft. Tevens wordt gesteld dat een bepaalde categorie tbs-gestelden met een hoog risiconiveau, langdurig of zelfs levenslang moet worden gevolgd. De maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de tbs van 9 jaar zou daarom in die gevallen niet volstaan. Bij deze vaststelling past allereerst de opmerking dat het maar de vraag is of een dergelijke TBS-gestelde ooit in aanmerking komt voor het traject van de voorwaardelijke beëindiging van de dwangverpleging. Ter ondersteuning van deze laatste stelling wordt in de memorie van toelichting een recidive-onderzoek uit 2006 aangehaald. De NVvR is van mening dat de cijfers uit het onderzoek uit 2006 geen goede wetenschappelijke basis vormen om de noodzaak van het schrappen van de maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging aannemelijk te maken. De door het WODC onderzochte groep tbs-ers is namelijk een andere dan die van de tbs-gestelden, die vallen onder de pas op 1 januari 2008 in werking getreden wetwijziging, waarbij de maximale termijn van de voorwaardelijke beëindiging verlengd is tot negen jaar. Bovendien vindt voorafgaand aan het traject van de voorwaardelijke beëindiging vaak al langere tijd transmuraal of proefverlof plaats . Daarbij wordt in de memorie van toelichting zonder getalsmatige onderbouwing de suggestie gewekt dat van tbs-gestelden met nog steeds een reëel risiconiveau anno 2012 de TBS "zomaar" wordt beëindigd . Rauwelijkse beëindigingen van tbs-maatregelen, zonder een "zachte landing" komen nog maar zelden voor, of hebben te maken met eerdere fouten bij het opleggen of (verder) verlengen van de tbs-maatregel. Met redelijke stelligheid kan gezegd worden dat een tbs-gestelde bij wie nog een reëel recidiverisico aanwezig is voor min of meer ernstige delicten (ook op termijn), weinig kans maakt op zelfs maar de start van een voorwaardelijke beëindiging van de dwangverpleging.

In de memorie van toelichting ontbreekt ten slotte een verwijzing naar de argumenten die nog niet zo lang geleden hebben geleid tot verlenging van de maximale termijn van de voorwaardelijke beëindiging tot negen jaar. Op dat moment is bewust niet gekozen voor een langere termijn of zelfs het schrappen van de maximalering. Niet beargumenteerd wordt waarom de termijn van negen jaar nu al niet meer zou voldoen.

De NVvR is van mening dat, gelet op het bovenstaande, onvoldoende aannemelijk is gemaakt dat het schrappen van de maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging noodzakelijk is. De NVvR adviseert de staatssecretaris daarom deze wijziging niet door te voeren.

In de memorie van toelichting wordt onder 4. overigens gesteld dat het 'niet ondenkbaar moet worden geacht dat de recidivekans voldoende kan worden beperkt door het stellen van voorwaarden in het kader van de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel, bijvoorbeeld door medicijngebruik'. De NVvR wijst erop dat het stellen van medicijngebruik als voorwaarde kan botsen met de onaantastbaarheid van het menselijk lichaam en dat er een zwaarwegend belang moet zijn om een dergelijke voorwaarde toch op te kunnen leggen.

Voorts mist de NVvR in het wetsvoorstel aandacht voor de mogelijkheid voor ex-tbs gestelden om in het kader van vrijwillige nazorg onmiddellijk behandeling binnen (bij



voorbeeld) de GGZ te kunnen krijgen, indien en zodra zij zich uit eigen beweging melden met signalen dat zij mogelijk zullen gaan recidiveren. Indien op een dergelijk moment een adequate reactie op een hulpvraag achterwege blijft, kunnen zich zeer ernstige delicten voordoen. De NVvR geeft de staatssecretaris in overweging de bestaande mogelijkheden in kaart te brengen en deze waar nodig, in samenspraak met de minister van VWS, uit te breiden dan wel te verbeteren. Een van de wezenlijke doelen van een geslaagde tbs-behandeling is dat een tbs-gestelde gedurende zijn behandeling leert bij zichzelf pre-delictsignalen op te merken en vervolgens tijdig hulp en/of behandeling te zoeken.

3.4 Proeftijd

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk de proeftijden van de voorwaardelijke invrijheidsstelling te verlengen, met als doel het langer toezicht kunnen houden op de veroordeelde. De NVvR kan zich hierin vinden, er van uitgaande dat evenals thans de (verlengde) proeftijd ten hoogste gelijk is aan de periode waarover de voorwaardelijke invrijheidsstelling is verleend. Dit blijkt niet uitdrukkelijk uit de memorie van toelichting.

3.5 Handhaving maatregelen

Onder 8 in de memorie van toelichting is opgenomen dat de maximumduur van de vervangende hechtenis één jaar bedraagt, waarbij deze vervangende hechtenis niet in de plaats komt van de opgelegde maatregel. Onduidelijk is of er sprake is van een opschortende werking van de maatregel door de vervangende hechtenis. De NVvR verzoekt de staatssecretaris dit te verduidelijken.

3.6 Beroep

In de memorie van toelichting wordt onder 9.1 vermeld dat in geval van het ondergaan van vervangende hechtenis wegens het niet naleven van een maatregel, welke later wordt vernietigd, er recht kan zijn op schadeloosstelling. Als de vervangende hechtenis op het moment van het vernietigen van de maatregel reeds geheel ten uitvoer is gelegd, kan het gerechtshof volgens de memorie van toelichting de maatregel en de vervangende hechtenis alleen bevestigen. De NVvR acht dit standpunt onjuist en adviseert de Staatssecretaris daarom de memorie van toelichting op dit punt te wijzigen.

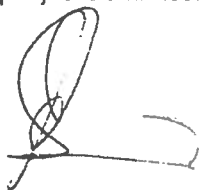
Overigens staat onder 9.1 ook dat de maximale duur van de vervangende hechtenis bij niet naleven van de maatregel zes maanden is, terwijl eerder in de memorie van toelichting, zoals hiervoor onder 3.5 genoemd, is gesteld dat de maximumduur van de vervangende hechtenis één jaar bedraagt.

3.7 Schadevergoeding

Onder 9.2 in de memorie van toelichting staat dat als de veroordeelde zich niet aan de maatregel houdt en op grond daarvan wordt aangehouden, waarna de rechter-commissaris de vordering tot tenuitvoerlegging van de officier van justitie afwijst, er sprake is van een onterechte vrijheidsontneming van de betrokkene. De voormalige verdachte kan een verzoek om schadeloosstelling voor een ten onrechte ondergane maatregel indienen bij het College van procureurs-generaal. De NVvR ziet niet in waarom op dit punt afgeweken moet worden van de bestaande wettelijke kaders, en adviseert de staatssecretaris aansluiting te zoeken bij de gebruikelijke procedures in het Wetboek van Strafvordering.

Namens het bestuur van de NVvR,
de Wetenschappelijke Commissie,

voorzitter



Bijlage

Artikelsgewijs

Artikel 38z, lid 12 Sr.

In het voorgestelde artikel 38z, lid 12 Sr. wordt bepaald dat tegen de last tot tenuitvoerlegging van de opgelegde maatregel, de verlenging van de termijn van de opgelegde maatregel en wijzigingen van de voorwaarden, beroep kan worden ingesteld bij het gerechtshof te Arnhem. De NVvR is van mening dat dit beroep alleen open hoeft te staan bij genoemd gerechtshof voor degenen die een tbs- of een ISD-maatregel hebben opgelegd gekregen. In alle andere gevallen kan beroep worden ingesteld bij het gerechtshof in het eigen ressort. Teneinde de penitentiaire kamer van het gerechtshof Arnhem bevoegd te maken voor de behandeling van de eerst bedoelde gevallen dient artikel 67 van de Wet op de rechterlijke organisatie te worden aangepast. De NVvR adviseert het wetsvoorstel in zoverre aan te passen.

Artikel 38z, lid 13 Sr.

Niet duidelijk is welke rechter bedoeld wordt met "de rechter, die kennis neemt van het beroep". Is dat de rechter in raadkamer of de zittingsrechter van het appelcollege? De NVvR adviseert de staatssecretaris dit te verduidelijken.



- Raad van Korpschefs

Adres Utrechtseweg 2
3732 HB De Bilt
Postadres Postbus 238
3970 AE Driebergen
Telefoon 030 – 634 84 44
Fax 030 – 634 84 99
Internet www.vlspn.nl

- Mr. F. Teeven
Staatssecretaris van Veiligheid & Justitie

Behandeld door
Directe telefoon
E-mail

Onderwerp Conceptwetsvoorstel langdurig toezicht,
gedragsbeïnvloeding & vrijheidsbeperking
Datum 12 juni 2012
Ons kenmerk
Uw kenmerk
Blad 1 van 5
Bijlage(n)

> Geachte heer Teeven,

- Per brief d.d. 27 maart 2012 heeft u de Raad van Korpschefs (RKC) het conceptwetsvoorstel langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking toegestuurd. U heeft de RKC verzocht om schriftelijk te reageren op dit conceptwetsvoorstel en mede namens mijn collega Miltenburg, RKC-portefeuillehouder executie, voldoe ik met deze brief aan uw verzoek.

Doelstelling

In de Memorie van Toelichting (MvT) wordt op bladzijde 8 gesproken over *'permanente risicobeheersing en het voorkomen van (potentiële) slachtoffers'*. Deze doelstelling is erg ambitieus: tenzij ervoor gekozen wordt om terbeschikkinggestelden en zedendelinquenten, permanent op te sluiten, zullen er altijd risico's zijn. Ik ben van mening dat met deze in de Memorie van Toelichting (MvT) gehanteerde terminologie een schijnzekerheid wordt gecreëerd en verwachtingen worden gewekt die door de uitvoeringsorganisaties in de praktijk niet waargemaakt kunnen worden. Derhalve adviseer ik u om de terminologie in de MvT aan te passen.

Vorbereiding wetsvoorstel

De politie heeft een belangrijke taak bij het signaleren van niet naleving van voorwaarden en handhavend optreden. Eerdere wetgeving laat zien dat de personele consequenties aanzienlijk kunnen zijn. Dit pleit dan ook voor gedegen onderzoek naar inhoudelijke invulling en vormgeving van het beoogde toezicht en een grondige impactanalyse naar de consequenties voor de verschillende ketenpartners.

Voor wat het betreft het eerste wordt in de Memorie van Toelichting (MvT) op bladzijde 8 gesproken over een WODC-onderzoek naar effectieve toezichtsprogramma's in het kader van levenslang toezicht. Terecht wordt gesteld dat dit onderzoek voor de uitvoeringsorganisaties van belang is. Wat mij echter bevreemd is dat dit onderzoek pas in juni 2012 gereed is.

Ten aanzien van de impactanalyse waarnaar verwezen wordt, constateer ik dat de politie hier niet formeel bij betrokken is geweest. Ondanks meerdere verzoeken daartoe, heeft het bovendien lang geduurd voordat de politie inzage kreeg in deze analyse.

•

Onderwerp Conceptwetsvoorstel langdurig toezicht,
gedragsbeïnvloeding & vrijheidsbeperking
Datum 8 juni 2012
Blad 2 van 5

Tevens constateer ik dat deze analyse (in tegenstelling tot wat in de Memorie van Toelichting wordt gesuggereerd) feitelijk nog niet is afgerond. Het is mij niet duidelijk of dit te maken heeft met het afronden van het WODC-onderzoek of omdat op moment van uitvoering van de impactanalyse de details van het conceptwetsvoorstel nog niet bekend waren. De politie ziet graag dat zowel de uitkomsten van het WODC-onderzoek, alsmede de uitkomsten van de impactanalyse als input dienen voor het concept-wetsvoorstel.

Inhoud wetvoorstel

Capaciteit

In de Memorie van Toelichting wordt op verschillende plaatsen (o.a. bladzijde 9 en paragrafen 8 en 12) gesteld dat er voor de handhaving van maatregelen door de politie nauwelijks tot geen uitbreiding van capaciteit nodig is. Deze conclusies zijn niet onderbouwd en worden niet door de politie onderschreven. Recent wetenschappelijk onderzoek¹ toont zelfs aan dat de bestaande capaciteit, middelen en expertise van de basispolitiezorg (wijkagent) onvoldoende zijn om de voorgestelde taak te kunnen uitvoeren.

Samenloop toezichtsmaatregelen

De afgelopen jaren is door de ketenpartners gewerkt aan de invoering van verschillende andere wetten waarbij zogenaamde toezichthoudende maatregelen kunnen worden opgelegd door rechter, officier van justitie of burgemeester. Op 1 april 2012 zijn bijvoorbeeld de Wet voorwaardelijke sancties (via het programma Justitiële Voorwaarden) en de Wet rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregel inwerkinggetreden. Daarnaast is een wet in voorbereiding die het mogelijk maakt dat EU-lidstaten elkaars toezichtsmaatregelen bij schorsing van de voorlopige hechtenis erkennen en uitvoeren.

Het onderhavige conceptwetsvoorstel heeft qua werking een sterke relatie met de hiervoor genoemde wetten. De politie acht het dan ook van groot belang dat de eventuele invoering ervan wordt gezien in het verlengde van invoering van de genoemde wetten. Overigens geldt dit niet alleen voor de politie, maar ook voor ketenpartners als het Openbaar Ministerie, de reclasserings-organisaties en het Centraal Justitieel Incasso Bureau. Uit de impactanalyse is mij niet gebleken dat deze afstemming inmiddels heeft plaatsgevonden.

Electronisch toezicht

Ten aanzien van de invulling en vormgeving van toezicht wordt in de Memorie van Toelichting gesteld dat *'het uitgangspunt moet zijn dat de maatregel zonder elektronische hulpmiddelen (zoals enkelbanden met ingebouwde GPS-apparatuur) kan worden gehandhaafd'* (bladzijde 24). Ik zie dit als een gemiste kans. In het kader van dit conceptwetsvoorstel zou elektronisch toezicht juist gebruikt kunnen worden om het beslag op de waardevolle capaciteit van de gebioedsgebonden politiezorg, die dit wetsvoorstel met zich mee brengt, beperkt te houden.

¹ Van de Bunt, H.G., Holvast, N.L. & Plaisier, J. (2011). *Toezicht op zedendelinquenten door politie in samenwerking met de reclassering*. Amsterdam, Nederland: Reed Business

Onderwerp Conceptwetsvoorstel langdurig toezicht,
gedragsbeïnvloeding & vrijheidsbeperking
Datum 8 juni 2012
Blad 3 van 5

• Meldplicht

Ik sta positief tegenover het feit dat met dit conceptwetsvoorstel de mogelijkheid van een meldplicht voor zedendelinquenten wordt gecreëerd. Een systeem waarbij de zedendelinquent wordt verplicht zich periodiek (bijvoorbeeld jaarlijks) te melden bij de politie (waarbij up-to-date informatie over de zedendelinquent verzameld en geregistreerd wordt), zou als uitgangspunt kunnen dienen voor het houden van toezicht op en handhaven van de voorwaarden. Op die manier wordt in Engeland al sinds 1997 omgegaan met het toezicht op zedendelinquenten².

Uitwerking wetvoorstel

Invulling verantwoordelijkheden

Bij de invoering van de Wet voorwaardelijke sancties en de Wet rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregel is gebleken dat de handhaving van toezichtmaatregelen staat of valt met het maken van waterdichte afspraken tussen de ketenpartners. Is dat niet het geval, dan ontstaat een groot afbreukrisico bij het toezicht dat bijvoorbeeld in het geval van een contactverbod gevaar kan opleveren voor de te beschermen burgers. Bij de categorie personen waar het bij dit conceptwetsvoorstel om gaat, TBS'ers en zedendelinquenten, zijn die afbreukrisico's nog veel groter.

Het ligt voor de hand om bij de verdere uitwerking te kijken naar bestaande vormen van samenwerking tussen politie en Reclassering Nederland bij het toezicht op zedendelinquenten en TBS-gestelden. Omdat doelen en taken in deze samenwerkingsvormen nog onvoldoende op elkaar zijn afgestemd³ is er ruimte voor intensivering. De politie acht het daarbij van belang dat voor de verantwoordelijkheidsverdeling tussen reclassering en politie bij het uitvoeren van toezicht, wordt aangesloten bij bestaande overeenkomsten zoals de Samenwerkingsovereenkomst tussen politie, Openbaar ministerie en 3RO inzake Justitiele Voorwaarden.

Risicomanagementprotocol

Om de kans op recidive zo klein mogelijk te maken, stel ik voor om een robuust risicomanagementprotocol (à la stelsel bewaken en beveiligen) te ontwikkelen. Daarbij is het van belang om:

- een gedegen risicotaxatie uit te voeren voor elke delinquent voor wie de voorwaarde is opgelegd, gebruikmakende van valide risicotaxatie instrumenten;
- op basis van die risicotaxatie, in samenwerking voor iedere delinquent een risicomanagementplan op te stellen, waarin de uitvoering van het toezicht, de handhaving en de zorg verenigd en beschreven wordt;
- in samenwerking uitvoering te geven aan dit risicomanagementplan;
- in samenwerking het risicomanagementplan bij te sturen waar noodzakelijk.

² Van Marle, H., & Mulder, E. (2007). Monitoring: Toezicht en begeleiding bij re-integratie van zedendelinquenten. In *Facetten van Zedencriminaliteit*. 's-Gravenhage, Nederland: Reed Business Information.

• ³ Van de Bunt, H.G., Holvast, N.L. & Plaisier, J. (2011). *Toezicht op zedendelinquenten door politie in samenwerking met de reclassering*. Amsterdam, Nederland: Reed Business

Onderwerp Conceptwetsvoorstel langdurig toezicht,
gedragsbeïnvloeding & vrijheidsbeperking
Datum 8 juni 2012
Blad 4 van 5

- Een dergelijke samenwerking zou wellicht binnen de bestaande veiligheidshuizen gerealiseerd kunnen worden. Voorwaarde is wel dat er voldoende expertise op het gebied van risicomangement aanwezig is bij de deelnemende partners. Daarnaast dienen de partners mandaat te hebben vanuit hun organisatie met betrekking tot besluitvorming en inzet van mensen en middelen. In Engeland wordt op een vergelijkbare manier samengewerkt in multidisciplinaire teams (zogeheten multi-Agency Public Protection Arrangements (MAPPA)) en hierin is inmiddels ruime ervaring opgedaan⁴. Wellicht dat *best practices* van deze werkwijze kunnen worden overgenomen.

Automatisering

De politie is van mening dat voor het uitvoeren van gedegen toezicht op zedendelinquenten, het een randvoorwaarde is om over een landelijk automatiseringssysteem te beschikken dat het mogelijk maakt relevante informatie vast te leggen, op een effectieve manier te bevragen en te delen⁵. De huidige politiestructuren zijn niet geschikt voor de registratie van zedendelinquenten ten behoeve van toezicht (bladzijde 28 MvT). Voorafgaand aan invoering van dit wetsvoorstel zou daarom een landelijk registratiesysteem ontwikkeld moeten worden dat toegankelijk is voor politie, reclasseringsorganisaties en het Openbaar Ministerie.

Tot slot

Omdat de politie niet betrokken is geweest bij de voorbereiding op dit wetsvoorstel, is het voor mij niet mogelijk om te beoordelen of de aannames die gedaan zijn met betrekking tot de capaciteit juist zijn. Bovendien constateer ik met enige zorgen dat de invulling van verantwoordelijkheden, de samenloop met andere toezichtsmaatregelen en de waarborgen met betrekking tot de vereiste samenwerking, nog onvoldoende zijn uitgewerkt.

Gelet op bovenstaande kan ik niet anders concluderen dan dat met de huidige voorbereiding en uitwerking de consequenties van het conceptwetsvoorstel voor de politie, en daarmee de uitvoerbaarheid, niet te voorzien zijn. Een inhoudelijk advies op het wetsvoorstel zonder deze noodzakelijke voorbereiding kan de politie niet geven.

Ik geef u daarom in overweging om eerst de uitkomsten van het WODC-onderzoek naar effectieve toezichtsprogramma's in het kader van levenslang toezicht af te wachten. Een werkgroep met vertegenwoordigers uit alle betrokken partijen zou vervolgens, op basis van de uitkomsten van het WODC-onderzoek, een advies kunnen uitbrengen over de praktische uitwerking van het conceptwetsvoorstel. Aansluitend zou de impactanalyse levenslang toezicht (waarbij tevens gekeken wordt naar de hiervoor genoemde andere toezichtsmaatregelen) afgerond kunnen worden en kan duidelijkheid verschaft worden over de te verwachten consequenties voor de verschillende uitvoeringsorganisaties.

⁴ Wood, J.& Kemshall (2010) Effective multi-agency public protection: learning from the research. In *Managing High-Risk Sex Offenders in the Community*. Verenigd Koninkrijk en Mappa Annual Report (2011) London. Verenigd Koninkrijk.

⁵ Thomas, T. (2010). The sex offender register, community notification and some reflections on privacy. In *Managing High-Risk Sex Offenders in the Community*. Verenigd Koninkrijk.

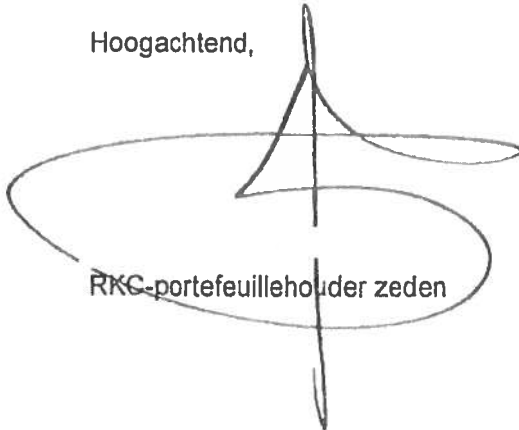
Onderwerp Conceptwetsvoorstel langdurig toezicht,
gedragsbeïnvloeding & vrijheidsbeperking

Datum 8 juni 2012

Blad 5 van 5

- Uiteraard is de politie gaarne bereid om hier een bijdrage aan te leveren. Het is immers in ieders belang dat recidive onder zedendelinquenten en terbeschikkinggestelden zoveel mogelijk wordt voorkomen.

Hoogachtend,



RKC-portefeuillehouder zeden

Ministerie van Veiligheid en Justitie
t.a.v. de heer F. Teeven
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Reclassering Nederland

Landelijk kantoor

Vivaldplantsoen 100-200

3533 JE Utrecht

Postbus 8215

3503 RE Utrecht

(T) 030 232 49 49

(F) 030 232 49 50

(I) www.reclassering.nl

Datum 31 mei 2012
Onderwerp conceptwetsvoorstel Langdurig Toezicht,
gedragsbeïnvloeding en Vrijheidsbeperking
Briefnummer
Contactpersoon
Telefoon
E-mailadres

Geachte heer Teeven,

In antwoord op uw brief van 27 maart waarin u mij om een reactie vraagt op bovengenoemd conceptwetsvoorstel, volgen hieronder enkele op- en aanmerkingen op de wetteksten en de bijbehorende memorie van toelichting.

Alvorens ik overga tot het commentaar van Reclassering Nederland, wil ik graag nog eens benadrukken dat ik dit voorstel ten zeerste toejuich. Ik heb al eerder, ook in de media, laten weten dat voor bepaalde delinquenten de maximale periode dat wij hen onder toezicht kunnen houden jammer genoeg te kort is, en dat Reclassering Nederland de grenzen van dat maximum zou willen verruimen. Naar mijn oordeel komt u met dit voorstel op veel punten aan deze wens tegemoet.

1. Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

Op enkele plaatsen in de voorliggende tekst zijn mijns inziens de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de reclassering noch die van het openbaar ministerie goed beschreven. Ik pleit er voor dat de beschrijving van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden overeenkomen met de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van genoemde partijen zoals die elders in het wetboek van strafrecht zijn geregeld, met name bij de voorwaardelijke veroordeling.

Zo staat in het voorgestelde artikel 38z lid 8 dat het openbaar ministerie toezicht houdt op de naleving van voorwaarden en dat de reclassering *begeleiding aanbiedt* bij die naleving. Zoals u weet, bepleit Reclassering Nederland al geruime tijd een toezicht dat bestaat uit een weloverwogen combinatie van begeleiding en controle. Wetenschappelijk onderzoek blijkt dat alleen begeleiding vaak onvoldoende is. Naast gedragsbeïnvloeding is risicobeheersing juist bij de doelgroep van deze nieuwe wet erg belangrijk, en met slechts begeleiding (zonder controle) is het moeilijk zo niet onmogelijk om

die uit te voeren. Ik stel dan ook voor om in lid 8 op te nemen dat *'de rechter aan een reclasseringsinstelling de opdracht kan geven toezicht te houden op de naleving van de voorwaarden en de veroordeelde ten behoeve daarvan te begeleiden'*.

Verder dient deze tekst aangevuld te worden met de *'verplichting van de veroordeelde'* om medewerking te verlenen aan het reclasseringstoezicht, de medewerking aan huisbezoeken daaronder begrepen. Ook moet in dit wetsvoorstel geregeld worden dat de veroordeelde de verplichting heeft de aanwijzingen en opdrachten van de reclassering op te volgen. (Vgl. de regeling omtrent het reclasseringstoezicht in de artikelen 14c en 14d Wetboek van Strafrecht en artikel 4 van het Uitvoeringsbesluit voorwaardelijke veroordeling). Verder dient de in artikel 38z lid 5 genoemde meldplicht uitgebreid te worden met de verplichting zich op bepaalde tijdstippen te melden *bij een reclasseringsinstelling*.

Ten slotte ontbreekt in artikel 38z de verplichting om mee te werken aan identificatie. Ik stel voor dat alsnog toe te voegen. U kunt daarvoor aansluiting zoeken bij de bestaande tekst van artikel 14c Wetboek van Sr: *'De veroordeelde dient ten behoeve van het vaststellen van zijn identiteit medewerking te verlenen aan het nemen van een of meer vingerafdrukken of een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht ter inzage aanbiedt (...)'*

De tekst van de Memorie van toelichting zal vanzelfsprekend aan bovenstaande wijzigingen aangepast moeten worden.

Daarnaast geef ik u in overweging om enkele verouderde termen te vervangen door nieuwe. Zo staat bijvoorbeeld op pagina 27, in de laatste alinea de *'hulpverleningstaak'* van de reclassering. Ik adviseer u deze term te wijzigen in *toezichtstaak*.

2. Time-out / tijdelijke crisisopname.

Op pagina 27 van de Memorie van Toelichting wordt ingegaan op *'verschillende mogelijke componenten van het toezicht'* zoals vormen van zorg. Als onderdeel daarvan wordt genoemd in sub e: *'Time-out'*. Wat daar precies onder moet worden verstaan, blijkt mijns inziens niet duidelijk genoeg uit de tekst. Waarschijnlijk wordt hiermee *'de tijdelijke crisisopname'* ex artikel 509jbis Wetboek van Strafvordering bedoeld. Indien dat het geval is, kan ik mij hierin vinden. Wel dient de tekst dan niet alleen verduidelijkt, maar ook aangevuld te worden. De tijdelijke crisisopname is in 2010 in de wet opgenomen als middel in het kader van de TBS met voorwaarden. De tijdelijke crisisopname kan plaatsvinden nadat een voorwaarde niet is nageleefd of wanneer het veiligheidsbelang die opname eist. Ik pleit er voor om de mogelijkheid van een tijdelijke crisisopname wegens het niet naleven van een voorwaarde of in het belang van de veiligheid ook bij de voorgestelde gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel op te nemen. Naar mijn mening kan dit bereikt worden door aan artikel 38z (lid 8) toe te voegen dat artikel 509jbis Wetboek van Strafvordering van overeenkomstige toepassing is.

3. Doelgroep

Het is naar mijn mening te overwegen om ook de maximale lengte van tbs met voorwaarden te wijzigen overeenkomstig het ontwerp dat u in voorliggend conceptwetsvoorstel beschrijft. De doelgroep van de tbs met voorwaarden

vertoont immers grote overeenkomsten met de doelgroep van de andere modaliteiten. Bovendien zou u zodoende de ketensamenwerking tussen GGZ, FPC's en reclasseringsorganisaties, het zogenoemde Forensisch Psychiatrisch Toezicht (FPT), bij zowel de tbs met dwangverpleging als de tbs met voorwaarden op één lijn brengen.

4. USB

Ten slotte mis ik de uitwerking van het programma Uitvoeringsketen Strafrechtelijke Beslissingen (USB) op het wetsvoorstel langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking.

Zo zal als gevolg van het programma USB het openbaar ministerie in de nabije toekomst waarschijnlijk niet langer verantwoordelijk zal zijn voor de uitvoering van strafrechtelijke beslissingen. De nieuwe verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden die in het programma USB worden uitgewerkt is nog niet en detail uitgewerkt, maar zal wel degelijk gevolgen hebben voor de verdeling taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden die in dit conceptwetsvoorstel geregeld wordt.

5. Bijzondere voorwaarden

Ik het toegevoegde artikel 38z noemt u onder lid 4 en lid 5 de voorwaarden die een rechter kan opnemen in zijn vonnis en u maakt daarbij onderscheid tussen zogenoemde gedragsbeïnvloedende voorwaarden en vrijheidsbeperkende voorwaarden. Ik betwijfel of de toevoeging van elektronisch controle bij alle voorwaarden (art. 38z, lid 4 en lid 5), zoals u in lid 6 van artikel 38z regelt, waardevol is. Elektronische controle is bedoeld om vast te stellen of een veroordeelde zich in een bepaalde periode op een bepaalde plaats bevindt (omdat hij daar móet zijn), of om vast te stellen of een veroordeelde zich in een bepaalde periode op een bepaalde plaats niet bevindt (omdat hij daar niet mag komen). In geval van een contactverbod kan in bepaalde gevallen gecontroleerd worden of een veroordeelde zich (in een bepaalde periode) niet in de buurt van een bepaald persoon bevindt. Daarnaast is een alcohol of drugsverbod met elektronische middelen te controleren. Bij alle andere voorwaarden is elektronische controle als middel om de naleving ervan vast te stellen dus niet geëigend.

Overigens merk ik op dat de voorwaarde aan een veroordeelde dat hij *'zich onthoudt van het verrichten van vrijwilligerswerk'* bijzonder lastig te controleren is door de reclassering. Hetzelfde geldt voor de controle van een contactverbod voor zover dat niet tevens aan een bepaalde locatie gebonden is.

6. COSA

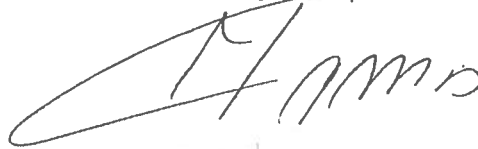
Op bladzijde 9 en later op bladzijde 28 uitgebreider, voert u COSA op als een interventie die belangrijk is bij de aanpak van een re-integrerende zedendelinquent. COSA is inderdaad een nuttige interventie die in het buitenland (Canada en Engeland) aantoonbaar de recidive van zedendelinquenten sterk heeft verlaagd. Mijns inziens kan de inzet van COSA in een langdurig toezicht zinnig zijn, maar niet zonder meer, en ook niet voor iedere pleger van zedendelicten. Hoewel een veroordeelde met verantwoorde dwang en drang ertoe gebracht kan worden deel te nemen aan COSA, moet voorkomen worden dat COSA voor alle zedendelinquenten een standaard onderdeel van langdurig toezicht wordt.

Wetenschappelijk onderzoek naar de Nederlandse toepassing van dit model zal moeten uitwijzen of COSA ook in langdurige toezichten werkzaam is, voor wie en onder welke omstandigheden.

Tot zover mijn op- en aanmerkingen op uw conceptwetsvoorstel Langdurig Toezicht, gedragsbeïnvloeding en Vrijheidsbeperking. Ik hoop dat ze een nuttige bijdrage zullen zijn aan de vervolmaking van uw wetsvoorstel.

Ik wens u veel succes bij het vervolg.

Met vriendelijke groet,



algemeen directeur



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

0
2
0
7
2
0
1
2

1
1
:
2
4

0
0

datum 18 juni 2012
kenmerk
pagina 2 van 9

- 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 opgeheven. Verder wordt het mogelijk om de proeftijd van de voorwaardelijke invrijheidsstelling te verlengen;
- de introductie van een zelfstandige langdurige gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel voor terbeschikkinggestelden met dwangverpleging wier terbeschikkingstelling definitief is beëindigd en voor zedendelinquenten wier gevangenisstraf is geëindigd of wier voorwaardelijke invrijheidsstelling na een gevangenisstraf is geëindigd, welke inhoudt dat voorwaarden worden gesteld ten aanzien van het gedrag of ten aanzien van de bewegingsvrijheid in de samenleving.

Volgens de Memorie van Toelichting (MvT) is het belang van het Wetsvoorstel gelegen in het creëren van de bevoegdheid voor de rechter het gedrag van de veroordeelde te reguleren en te beperken, 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.

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

Advies

De Raad heeft kennis genomen van het Wetsvoorstel en heeft een aantal inhoudelijke opmerkingen en bezwaren. De Raad wijst erop dat met het Wetsvoorstel een schijn van veiligheid wordt gecreëerd en dat de rechter door de getrapte tenuitvoerleggingprocedure van de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel zich waarschijnlijk genoodzaakt zal zien (zeer) terughoudend te zijn om de maatregel op te leggen. De Raad komt tot de conclusie dat indiening van het Wetsvoorstel in de voorliggende vorm dient te worden ontraden.

1. Opmerkingen

1.1 *Het schrappen van de maximum termijn voor de verlenging TBS met voorwaarden*

De Raad werpt de vraag op of het schrappen de maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de terbeschikkingstelling met verpleging voorziet in een behoefte die in de praktijk is gebleken, en of deze maatregel noodzakelijk is.² Van een behoefte kan bezwaarlijk sprake zijn nu de maximumduur van

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

² Met betrekking tot de noodzakelijkheid van de voorgestelde regeling verwijst de Raad naar I.C. van der Vlies, *Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke wetgeving*, diss. Amsterdam UvA, 1984 (m.n. p. 190 e.v.) en vooral ook naar



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

5
2
0
7
2
0
1
2

1
1
: 2
4

0
0

datum 18 juni 2012
kenmerk UIT 5437 S&O / SR
pagina 3 van 9

de voorwaardelijke beëindiging van de terbeschikkingstelling met verpleging eerst enkele jaren geleden, namelijk op 1 januari 2008, is verlengd van drie naar negen jaar en derhalve nog niet kan zijn gebleken dat die wetswijziging niet toereikend is.³ Daarbij moet niet uit het oog worden verloren dat de rechter eerst tot voorwaardelijke beëindiging zal overgaan, als daartoe voldoende grond bestaat, met name op het punt van het recidiverisico. Met het scheppen van de mogelijkheid de voorwaardelijk beëindigde terbeschikkingstelling levenslang te laten doorlopen, wordt bovendien een schijn van veiligheid in het leven geroepen. Het toezicht kent immers ook binnen die modaliteit grenzen.

1.2 De gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel

Ook wat betreft de introductie van de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel in aansluiting op een gevangenisstraf ter zake van bepaalde zedendelicten of een terbeschikkingstelling met verpleging van overheidswege werpt de Raad de vraag op of daarmee wordt voorzien in een behoefte die in de praktijk is gebleken, en of die maatregel noodzakelijk is.⁴ Uit de MvT blijkt bovendien niet of lering is getrokken uit de onlangs beschikbaar gekomen evaluatie van de vergelijkbare gedragsbeïnvloedende maatregel voor jeugdigen (art.77w Sr). Daaruit blijkt dat die maatregel slechts (zeer) beperkt wordt ingezet.

De Raad wijst verder op de uitzonderlijke procedurele vormgeving van de maatregel. De rechter wordt immers gevraagd een maatregel ter bescherming van de veiligheid van de maatschappij op te leggen, waarvan het op het moment dat deze wordt opgelegd, ongewis is of er te zijner tijd termen zijn om deze ten uitvoer te leggen. Om tegen die tijd te bepalen of die termen er zijn, bevat het Wetsvoorstel een soort getrapte tenuitvoerleggingprocedure. Er lijkt verondersteld te worden dat de rechter het zekere voor het onzekere zal nemen, onder het motto: we zien later wel. Het is de vraag of de rechter daartoe bereid zal zijn want als de noodzaak ten tijde van de uitspraak onvoldoende voorzienbaar is, is de opportuniteit van het opleggen van de maatregel in het geding. De Raad acht het daarom waarschijnlijk dat de rechter (zeer) terughoudend zal zijn met het opleggen van de maatregel. Daarnaast rijst de vraag of maatregelen ter verwezenlijking van de met het Wetsvoorstel beoogde doelen, zeker als het gaat om opname in een instelling, niet beter kunnen worden ingebed in de wetsvoorstellen Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg⁵ en/of de Wet forensische zorg.⁶

De Raad constateert verder dat de voorwaarde voor het opleggen van de maatregel - afgezet tegen het feit dat de maatregel ingrijpend kan uitpakken - vaag is geformuleerd, namelijk ter bescherming van de veiligheid van de maatschappij, personen, slachtoffers of goederen (art. 38z. lid 1 Sr). Daardoor is al zeer snel aan die voorwaarde voldaan. Ook de drempel voor de tenuitvoerlegging van de maatregel is ruim geformuleerd, namelijk a) indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan, of b) indien dit ter voorkoming van belastend gedrag

de Aanwijzingen voor de regelgeving (circulaire van de Minister van Algemene Zaken van 18 november 1992, Stcr. 1992, 230, daarna meermalen aangepast), in het bijzonder de aanwijzingen 6, 7 en 9.

³ Wet tot verlenging van de totale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege, Stb. 2007, 465.

⁴ Zie voetnoot 2.

⁵ Kamerstukken II 2009-2010, 32399.

⁶ Kamerstukken II 2009-2010, 32398.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50

datum 18 juni 2012
kenmerk 1377 SR01-12
pagina 4 van 9

jegens slachtoffers of getuigen, of ter voorkoming van de confrontatie van veroordeelde en slachtoffer of getuige noodzakelijk is (art. 38z, lid 3 Sr). Vooral de onder a genoemde drempel, die dus op zichzelf reeds voldoende is voor oplegging, is nauwelijks als zodanig te beschouwen. Gezien het ingrijpende en verstrekkende karakter van de maatregel acht de Raad een verzwaring van de criteria voor oplegging en tenuitvoerlegging op haar plaats.

De getrapte oplegging- en tenuitvoerleggingprocedure wekt bevreemding in het licht van het gegeven dat het Openbaar Ministerie - zonder meer - is belast met de tenuitvoerlegging van door de rechter in onvoorwaardelijke vorm opgelegde sancties (art. 553 Sv); daar is geen toewijzing van een vordering tot tenuitvoerlegging voor nodig. Het Wetsvoorstel staat daarom op gespannen voet met het systeem van de wet door de tenuitvoerlegging van de maatregel afhankelijk te maken van een vordering van de officier van justitie. Indien en voor zover de getrapte oplegging- en tenuitvoerleggingprocedure wordt gehandhaafd, ware te kiezen voor een "verlof tot tenuitvoerlegging" en een "vordering verlof tot tenuitvoerlegging".⁷ Een verlofconstructie is het strafrecht niet vreemd, waarbij in het bijzonder kan worden gewezen op de vordering tot verlof tot tenuitvoerlegging van lijfswang (art. 577c Sv).⁸

Blijkens de MvT (p. 15) vormt de maatregel (ook) een alternatief voor de verdachte aan wie geen terbeschikkingstelling kan worden opgelegd, bijvoorbeeld omdat hij niet heeft meegewerkt aan gedragskundig onderzoek. Daarmee is in feite een van de doelstellingen van het Wetsvoorstel om - via een U-bocht - de mogelijkheid voor oplegging van een verstrekkende maatregel aan weigerende observandi te creëren. Het gaat immers om een met de terbeschikkingstelling vergelijkbare maatregel, omdat opname in een kliniek een voorwaarde van de maatregel kan zijn, de maatregel vijf jaar duurt en deze steeds kan worden verlengd. De Raad adviseert het Wetsvoorstel op dit punt te heroverwegen.

Verder rijst de vraag hoe de getrapte oplegging- en tenuitvoerleggingprocedure zich verhoudt tot artikel 7 EVRM, want kan nog wel gesproken worden voorzienbaarheid in de zin van dat artikel, nu de invulling met voorwaarden van de maatregel pas jaren later aan de orde kan zijn? De Raad wijst in dit verband op de uitspraken van het EHRM over de (*nachtraegliche*) *Sicherungsverwahrung* in Duitsland.⁹ De Raad acht het gewenst dat in de MvT (§ 10 Grondrechtelijk kader) daarop wordt ingegaan.

1.3 Overgangsrecht

Het Wetsvoorstel strekt tot wijziging van het materiële (sanctie)recht, maar bevat geen bepalingen van overgangsrecht. Mede in het licht van HR 12 juli 2011, LJN BP6878, NJ 2012, 78, en HR 20 december 2011, LJN BT6435, NJ 2012, 236, en BP9449, LJN 2012, 237 (m.nt. Pme), adviseert de Raad hierin alsnog te voorzien en in de MvT expliciet aan dit onderwerp aandacht te besteden.

⁷ Art. 38z, lid 2 Sr zou dan kunnen luiden: "De in het eerste lid bedoelde maatregel kan niet ten uitvoer worden gelegd dan na daartoe verkregen verlof van de rechtbank." In het derde lid zou vervolgens de procedure kunnen worden beschreven.

⁸ Vgl. verder de artikelen. 552oa, 552p, 552qq Sv en artikel 13c WOTS.

⁹ Vgl. EHRM, 17 december 2009, 19359/04, M. tegen Duitsland.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

12062012

11:24

00

datum 18 juni 2012
kenmerk
pagina 5 van 9

Dit punt is ook relevant voor de werklastgevolgen van het Wetsvoorstel. In de MvT (p. 28 en 29) worden in het kader van de financiële- en uitvoeringsconsequenties jaartallen genoemd, maar niet blijkt van welk overgangsrecht daarbij is uitgegaan.

In de bijlage bij deze brief wordt nog een aantal inhoudelijke opmerkingen gemaakt.

2. Werklastgevolgen

Het Wetsvoorstel heeft werklastgevolgen voor de rechtspraak. In de MvT (p. 28) wordt ten aanzien van de werklastgevolgen ten onrechte als uitgangspunt genomen dat de maatregel in de praktijk slechts aan een beperkt aantal personen zal worden opgelegd en dat deze pas zal worden geëffectueerd na een (lange) periode van terbeschikkingstelling of gevangenisstraf. Zo plegen voor het voorhanden hebben en/of verspreiden van kinderpornografie (art. 240b Sr) geen lange gevangenisstraffen te worden opgelegd terwijl de terbeschikkingstelling in die gevallen is gemaximeerd tot vier jaren.¹⁰ Het opleggen van de maatregel zal in die gevallen naar verwachting eerder en vaker geïndiceerd zijn. De inschatting is, rekening houdende met de omvang van de doelgroep en het recidivepercentage, dat de maatregel in 125 gevallen per jaar opgelegd zal worden. De maatregel draagt dan ook geen subsidiair karakter, zoals in de MvT wordt gesteld. Verder is onduidelijk waarop de verwachting is gebaseerd dat de maatregel slechts in een beperkt aantal gevallen niet zal worden nageleefd (MvT p. 28). Gelet op de aard van de delicten, waarvoor de maatregel kan worden opgelegd, is dat de vraag. De veronderstelling dat het aantal vorderingen tot tenuitvoerlegging van de maatregel ex artikel 38z Sr beperkt zal blijven, lijkt daarom voorbarig.

Verder worden in de MvT bij de bespreking van de werklastgevolgen voor de rechtspraak enkele gevallen waarin de tussenkomst van de rechter is vereist, over het hoofd gezien. Zo zal de opheffing van de maximering van de voorwaardelijke beëindiging van de terbeschikkingstelling tot extra toetsmomenten door de rechter leiden. Voorts staat tegen de toewijzing van de vordering tot tenuitvoerlegging van de maatregel van artikel 38z Sr en tegen de verlenging van die maatregel hoger beroep open. Daarnaast kan tussentijds aan de rechter om opheffing van de maatregel of wijziging van de voorwaarden van die maatregel worden verzocht en ook tegen die beslissingen kan hoger beroep worden ingesteld (art. 38z, lid 12 Sr). Verder kan hoger beroep worden ingesteld tegen de beslissing om de maatregel dadelijk uitvoerbaar te verklaren (art. 38z, lid 13 Sr). Daarnaast heeft de rechter-commissaris een rol bij overtreding van de voorwaarden van de maatregel van artikel 38z Sr.

De werklastgevolgen voor de rechtspraak zullen zich door de inhoud van het Wetsvoorstel pas op termijn in sterkere mate voordoen. Naar verwachting zijn die gevolgen in de eerste vijf jaar na inwerkingtreding beperkt, omdat het in die periode nog vooral zal gaan om het opleggen van de maatregel, hetgeen leidt tot een toename van de behandeltijd per zaak. Daarna kunnen de structurele werklastgevolgen wel substantieel zijn, omdat dan de vordering tot tenuitvoerlegging of verlenging van de maatregel, de vordering of het verzoek tot wijziging van de voorwaarden en de bemoeienis van de rechter-commissaris bij overtreding van de opgelegde maatregel steeds meer zal voorkomen. De

¹⁰ Penitentiaire kamer van het gerechtshof Arnhem 7 mei 2012, LjN BW 6021.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

2012
11:24

datum 18 juni 2012
kenmerk
pagina 6 van 9

meervoudige kamer zaken die hiermee gepaard gaan, zijn gemiddeld zwaardere strafzaken en zullen leiden tot € 900.000,= meerkosten per jaar. Als daarbij worden opgeteld de extra zaken voor de rechter-commissaris, de rechtbank en het hof, dan leidt een doorrekening tot een structurele toename van de werklust van ruim 1,6 miljoen euro per jaar.

Totale werklustconsequenties

	2013	2014	2015	2016	2017	2018 structureel per jaar	
Effect hogere aantallen	0	0	7 004	15 324	35 020	61 296	718 345
Effect wijziging gemiddelde zaakswaarte	0	0	31 417	64 480	157 087	257 920	3 223 102
Effect behandeldijd per zaak	43 770	43 770	20 177	-4 422	-74 122	-148 826	-2 340 620
Kosten RC	0	0	0	0	0	0	4 577
Totale effect wetsvoorstel	43 770	43 770	58 599	75 382	117 985	170 390	1 605 404

Slot

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklustgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het uiteindelijke Wetsvoorstel, stelt de Raad het op prijs als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het Staatsblad.

Hoogachtend,

Voorzitter



de Rechtspraak

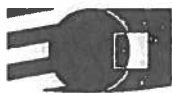
Raad voor de
rechtspraak

6/20/2012 11:24 007

datum 18 juni 2012
kenmerk
pagina 7 van 9

Bijlage 1: inhoudelijke opmerkingen

- *Art. 38z, lid 1:* Uit de MvT valt op te maken dat in dit lid met "gevangenisstraf" een (deels) onvoorwaardelijke gevangenisstraf wordt bedoeld. Voor de duidelijkheid ware dat in dit lid tot uitdrukking te brengen
- *Art. 38z, lid 2:* Volgens dit lid dient het Openbaar Ministerie tien weken vóór het einde van de terbeschikkingstelling een vordering tot tenuitvoerlegging van de maatregel te doen, maar daarbij wordt voorbij gegaan aan de mogelijkheid dat de rechter de vordering tot verlenging van de terbeschikkingstelling kan afwijzen, waarna deze – na het onherroepelijk worden - met onmiddellijke ingang eindigt. De Raad adviseert alsnog een sluitende regeling te formuleren.
- *Art. 38z, lid 2:* Ook wordt voorbijgegaan aan de mogelijkheid dat een korte gevangenisstraf is opgelegd, of dat de gevangenisstraf vrijwel geheel wordt verrekend met de ondergane verzekering en voorlopige hechtenis, waardoor het Openbaar Ministerie geen tien weken heeft om tijdig een vordering tenuitvoerlegging te doen.
- *Art. 38z, lid 2 en 7:* Gesproken wordt van een medische verklaring. Hier ware aan toe te voegen: en/of een verklaring van een of meer gedragskundigen.
- *Art. 38z, lid 3:* De maatregel kan ten uitvoer worden gelegd als er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan. De Raad vraagt zich af op grond waarvan de rechter tot die conclusie moet komen. De Raad acht het gewenst dat daarop in de MvT wordt ingegaan.
- *Art. 38z, lid 4 sub f:* Dit lid maakt het onder meer mogelijk het verrichten van vrijwilligerswerk te verbieden. Het ligt voor de hand om in voorkomende gevallen het werken met kwetsbare groepen (kinderen, bejaarden) te kunnen uitsluiten, maar veelal zal er geen bezwaar zijn tegen andere vormen van vrijwilligerswerk. Het gebrek aan dagbesteding verhoogt vaak de kans op recidive. De Raad adviseert daarom dit lid zodanig aan te passen dat bepaalde vormen van vrijwilligerswerk kunnen worden verboden.
- *Art. 38z, lid 7:* Onduidelijk is waarom wordt gekozen voor een verlenging van telkens vijf jaar. In het kader van de proportionaliteit en de "vinger-aan-de-pols-gedachte" acht de Raad het gewenst dat ook een kortere verlengingstermijn mogelijk wordt gemaakt. De Raad adviseert daarom dat in de tweede volzin van dit lid 'ten hoogste' wordt toegevoegd. Daarnaast verdient het overweging om de maximale termijn van vijf jaar te beperken tot twee jaar, omdat dit beter aansluit bij andere vergelijkbare termijnen bij de terbeschikkingstelling en de plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (vgl. art. 38d, lid 2 resp. art. 77t, lid 1 Sr). Een dergelijke termijn is in het bijzonder op zijn plaats als een opname in een zorginstelling is gelast.
- *Art. 38z, lid 10:* De maatregel vervalt onder meer als aan de veroordeelde wederom wordt veroordeeld tot een gevangenisstraf en in de uitspraak tevens opnieuw de maatregel wordt



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 18 juni 2012
kenmerk
pagina 8 van 9

6 / 20 / 2012

11 : 24

00

opgelegd. Hier ware om de praktische redenen een drempel in te bouwen wat betreft de duur van de nieuwe gevangenisstraf, bijvoorbeeld zes maanden, zodat bij een kortere gevangenisstraf de oude maatregel blijft doorlopen. Daarmee wordt ook tegemoetgekomen aan het hiervoor ten aanzien van het tweede lid genoemde praktische punt met betrekking tot de tien weken termijn.

- *Art. 38z, lid 12, en MvT p. 24:* De Raad veronderstelt dat is bedoeld dat het beroep tegen (het verlot tot) de tenuitvoerlegging van de maatregel wordt behandeld door de penitentiaire kamer van het gerechtshof te Arnhem. Dit ware in de MvT met zoveel woorden tot uitdrukking te brengen.
- *MvT p. 18:* Wat betreft de verhuisplicht wordt voorbijgegaan aan het beleid van veel tbs-klinieken om in beginsel te resocialiseren in de regio van herkomst. De maatregel impliceert dat een terbeschikkinggestelde die in het kader van proefverlof is geresocialiseerd in de regio van herkomst en bij wie de resocialisatie in die regio is voortgezet in het kader van een voorwaardelijke beëindiging, na ommekomst van die terbeschikkingstelling zich ziet geconfronteerd met een verhuisplicht. Dit scenario acht de Raad ongewenst. Voorts blijft in de MvT in het midden voor wiens rekening de kosten van een verhuizing ten gevolge van een verhuisplicht zijn: de Staat of de gewezen verdachte? Daarbij dient ook gedacht te worden aan de mogelijke verliezen die geleden worden op een woonhuis, en aan problemen bij het verkrijgen van een sociale huurwoning in een andere gemeente.
- *MvT p. 19:* Opgemerkt wordt dat de eis van proportionaliteit een beletsel vormt bij een gevangenisstraf voor onbeperkte duur, maar niet bij een maatregel. Dit is, aldus gesteld, onjuist. Het moge zo zijn dat de proportionaliteit bij oplegging van een maatregel een minder grote rol speelt dan bij strafoplegging, maar dit beginsel is daarbij niet van onwaarde.¹¹ De vraag naar de proportionaliteit laat zich bij de voorgestelde maatregel voorts zeer lastig beantwoorden. Immers, bij het opleggen van de maatregel is nog niet duidelijk wat de maatregel bij de latere tenuitvoerlegging daarvan zal behelzen (louter een alcoholverbod of zelfs een opname in een zorginstelling voor de duur van een jaar). Ook de eventuele duur van de maatregel is ongewis. Vijf jaar vrijheidsbeperking, zelfs telkens te verlengen met vijf jaar, naast straf of maatregel, kan een (grove) disbalans opleveren ten opzichte van de aard en omvang van de bewezen feiten.
- *MvT p. 22 en 23:* Hier wordt opgemerkt dat de dadelijke uitvoerbaarheid van de maatregel niet stuit op ernstige nadelen, omdat er geen sprake zou zijn van vrijheidsbeneming. Echter, een op grond van de maatregel verplichte (klinische) opname in een inrichting kent de facto veelal een vrijheidsbenemend karakter. Bovendien kan vervangende hechtenis volgen indien niet aan de gestelde voorwaarden wordt voldaan. Hier ware in de MvT nader op in te gaan.

¹¹ Vgl. uitgebreide bespiegelingen van de wetgever met betrekking tot de gedragsbeïnvloedende maatregel bij jeugdigen (Kamerstukken II, 2005-2006, 30 332, nr. 3, p. 9 en Kamerstukken II, 2006-2007, 30 332, nr. 8 p. 8) en - bij wijze van voorbeeld hoe de proportionaliteit in de praktijk wordt meegewogen - Rb Den Haag, 23 oktober 2011, BU4347. Vgl. bij terbeschikkingstelling: HR 27 maart 2012, LJN BV6996, en Hof Arnhem, 21 februari 2011, LJN BP5804.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

6/20/2012

11:24

00

datum 18 juni 2012
kenmerk 100
pagina 9 van 9

- *MvT p. 25*: Hier wordt opgemerkt dat de voormalige verdachte, die is aangehouden omdat hij zich niet aan de bij de maatregel gestelde voorwaarden zou hebben gehouden, een verzoek om schadeloosstelling kan indienen bij het College van procureurs-generaal indien de rechter-commissaris een vordering tot tenuitvoerlegging van de officier van justitie afwijst en hij dus ten onrechte van zijn vrijheid is beroofd geweest. Volgens de MvT valt een dergelijk verzoek niet onder de vergoedingsregelingen van de artikelen 89 e.v. en 591 e.v. Sv en dient het te worden beoordeeld op grond van het civiele recht en toepasselijke jurisprudentie. De MvT is daarmee in tegenspraak met het voorgestelde veertiende lid van artikel 38z Sr omdat daarin juist artikel 38ij Sr overeenkomstig van toepassing wordt verklaard en derhalve de regeling van artikel 89 Sv. De Raad onderschrijft het overeenkomstig van toepassing verklaren van artikel 38ij Sr.
- *MvT p. 18 e.v.*: De Raad zet vraagtekens bij het realiteitsgehalte van de beschouwingen in paragraaf 7.1. Met name dringt zich de vraag op of het kan voorkomen dat de voorwaardelijke beëindiging van de terbeschikkingstelling met verpleging wordt beëindigd (omdat het recidivegevaar naar een aanvaardbaar niveau is teruggebracht is), en dat er desondanks gronden zijn om de voorgestelde maatregel van artikel 38z Sr op te leggen. In de MvT ware hierop nader in te gaan. Dat geldt overigens ook voor de veronderstelling in paragraaf 6.1 dat de nieuwe maatregel als effect zou kunnen hebben dat terbeschikkinggestelden eerder uit die maatregel zullen uitstromen.



0
7
0
1
1
2
0
1
1
0
0
0
3
1
5
0
3
1
5

Aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
De heer mr. F. Teeven
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Betreft : aanbieding advies
Contactpersoon :
Doorkiesnummer :
E-mail :
Datum : 31 mei 2012
Uw kenmerk :
Ons kenmerk :
Onderwerp : wetsvoorstel langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en
vrijheidsbeperking

Geachte heer Teeven,

Op 27 maart 2012 heeft u de Raad voor Strafrechtstoepassing
en Jeugdbescherming (hierna: Raad) verzocht vóór 1 juni a.s. te
adviseren over het conceptwetsvoorstel langdurig toezicht,
gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking.
Hierbij biedt de Raad u zijn advies aan.

De Raad hoopt u met dit advies van dienst te zijn.

Hoogachtend,
namens de Raad voor Strafrechtstoepassing en
Jeugdbescherming,



16012012 09:35 033

Langdurig toezicht

Reactie op het conceptwetsvoorstel langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking

Advies d.d. 31 mei 2012

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
Aanbevelingen	7
1. Aanleiding en context van het advies	9
1.1 Aanleiding advies	9
1.2 Context advies	9
1.3 Leeswijzer	10
2. Hoofdpijnen van het conceptwetsvoorstel	11
3. Beoordeling van het conceptwetsvoorstel	13
3.1 Algemene overwegingen	13
3.2 Specifieke overwegingen bij voorgestelde wetswijzigingen	16
3.2.1 Verlenging proeftijden voorwaardelijke invrijheidstelling	16
3.2.2 Schrappen maximale duur voorwaardelijke beëindiging van de tbs met dwangverpleging	17
3.2.3 Introductie nieuwe sanctiemodaliteit: gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel	18
4. Conclusies en aanbevelingen	21
4.1 Conclusies	21
4.2 Aanbevelingen	21
Literatuurlijst	23

Samenvatting

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie heeft de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (hierna de Raad) gevraagd te adviseren over het conceptwetsvoorstel langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking. Met dit voorstel kunnen tot gevangenisstraf veroordeelde zedendelinquenten en ter beschikking gestelden na ommekomst van de gevangenisstraf of tbs-maatregel bij terugkeer in de samenleving langdurig (mogelijk levenslang) onder toezicht worden gesteld, waarbij voorwaarden worden gesteld aan de resocialisatie. De voorgestelde wijzigingen in het Wetboek van Strafrecht betreffen aanpassingen van de proeftijden bij de voorwaardelijke invrijheidsstelling (wijziging artikel 15c), het schrappen van de maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de tbs met dwangverpleging (wijziging artikel 38j) en de introductie van een nieuwe gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel (artikel 38z nieuw). Deze maatregel kan in beginsel levenslang duren.

De Raad onderschrijft het uitgangspunt in de memorie van toelichting, dat de terugkeer van zedendelinquenten geleidelijk, zorgvuldig en onder voorwaarden dient plaats te vinden. Hij kan zich daarom vinden in de voorstellen om de proeftijden van de voorwaardelijke invrijheidstelling te verlengen. Door de proeftijden te verlengen is toezicht beter binnen de voorwaardelijke invrijheidstelling te organiseren.

De Raad acht de noodzaak van het schrappen van de maximumduur van de voorwaardelijke beëindiging van de tbs met dwangverpleging vooralsnog niet aangetoond. De effecten van recent genomen maatregelen zijn nog niet zichtbaar. De Raad wijst verder op WODC-onderzoek waarin wordt gesteld dat de langetermijn-recidive van recente uitstroomcohorten op een veel lager niveau uitkomt dan de terbeschikkinggestelden die uitstroomden in jaren '80 en begin jaren '90 (maar die wel zijn verdisconteerd bij de in de memorie van toelichting gepresenteerde cijfers).

Met betrekking tot de voorgestelde gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel concludeert de Raad dat de maatregel aansluitend op de definitieve beëindiging van een tbs-maatregel niet vereist is, gelet op de huidige mogelijkheden. De Raad concludeert dat de noodzaak van deze voorgestelde maatregel na een gevangenisstraf vooralsnog onvoldoende is onderbouwd en prematuur is, gelet op de recente aanpassingen in de toezichtmogelijkheden op het terrein van het gevangeniswezen waarvan de effecten nog niet zichtbaar (kunnen) zijn. Over de uitvoeringsconsequenties en de verhouding tot het EVRM bestaan naar het oordeel van de Raad nog nader te beantwoorden vragen.

Aanbevelingen

- De Raad beveelt aan eerst de in 2008 ingevoerde verlenging van de voorwaardelijke beëindiging van de dwangverpleging bij tbs naar negen jaar te evalueren, alvorens het schrappen van de maximumtermijn te overwegen.
- De Raad adviseert de ontwikkelingen en resultaten van de recente verruiming van de toezichtmogelijkheden binnen het gevangeniswezen af te wachten voordat wordt overwogen een nieuwe, vergaande en ingrijpende maatregel na een straf in te voeren.
- De Raad beveelt ten aanzien van de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel aan meer toelichting te geven op de vraag of de voorgestelde regeling en de toepassing ervan in de praktijk wel steeds de toets aan het EVRM zullen kunnen doorstaan.
- De Raad beveelt aan te (blijven) investeren in een optimale invulling van de bestaande toezichtmogelijkheden.
- De Raad geeft in overweging om nader te onderzoeken of een verruiming van de mogelijkheid tot oplegging van een deels voorwaardelijke straf tot de opties behoort (artikel 14a Sr).

1. Aanleiding en context van het advies

1.1 Aanleiding advies

Per brief van 27 maart 2012 heeft de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (hierna de Raad) gevraagd te adviseren over het conceptwetsvoorstel langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking.¹ Met dit voorstel kunnen tot gevangenisstraf veroordeelde zedendelinquenten en ter beschikking gestelden na ommekomst van de gevangenisstraf of tbs-maatregel bij terugkeer in de samenleving langdurig (mogelijk levenslang) onder toezicht worden gesteld, waarbij voorwaarden worden gesteld aan de resocialisatie. Hoewel het kabinet inmiddels demissionair is, heeft de Raad ambtelijk vernomen dat de voorbereidingen van het wetsvoorstel onverminderd worden voortgezet. Gelet hierop brengt de Raad advies uit. Eerder heeft de Raad, vooruitlopend op het conceptwetsvoorstel, advies uitgebracht over de monitoring van zedendelinquenten.² De daarin opgenomen (algemene) overwegingen zijn naar het oordeel van de Raad nog steeds actueel en zullen, waar nodig, in dit advies worden aangehaald.

1.2 Context advies

De terugkeer van zedendelinquenten en geweldsdelinquenten, na een gevangenisstraf of tbs-behandeling, leidt soms tot maatschappelijke onrust en gevoelens van onveiligheid. Binnen de samenleving is de angst voor recidive door met name zedendelinquenten groot, gelet op de impact van zedendelicten op slachtoffers en hun omgeving. Herhaling van zedendelicten moet zoveel mogelijk worden voorkomen. Deze ontwikkeling is ook te zien in andere landen. Engeland, Canada en Duitsland kennen speciale sancties voor gewelds- en zedendelinquenten ter bescherming van de maatschappij.³ Levenslang toezicht behoort in deze landen tot de wettelijke opties, maar deze landen kennen niet dezelfde mogelijkheden als Nederland met de tbs-maatregel.

Toezicht wordt in Nederland voornamelijk uitgevoerd door de reclassering⁴ en is mogelijk in het kader van de voorwaardelijke straf, het penitentiair programma (al dan niet met elektronisch toezicht), de voorwaardelijke invrijheidstelling na een gevangenisstraf, de voorwaardelijke beëindiging van de tbs met dwangverpleging of de tbs met voorwaarden. De afgelopen jaren zijn de toezichttermijnen aanzienlijk verruimd en is er steeds meer aandacht voor de invulling van het toezicht gekomen (zie paragraaf 3.1). Daarnaast zijn er diverse andere initiatieven ontwikkeld om de uitvoeringspraktijk te verbeteren en de positie van slachtoffers te versterken. Convenanten zijn gesloten tussen politie en reclassering om het toezicht op zeden- en geweldsdelinquenten te verbeteren, waarbij de nadruk ligt op meer informatie-uitwisseling. Burgemeesters worden door justitie op de hoogte gesteld van de terugkeer van gewelds- en zedendelinquenten, zodat zij waar nodig kunnen handelen om maatschappelijke onrust te voorkomen.⁵ In het driehoeksoverleg en veiligheidshuizen vindt casuoverleg plaats om indien nodig justitieel of anderszins handelend op te treden.

1 Consultatieversie "Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en Wetboek van Strafvordering in verband met het schrappen van de maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de terbeschikkingstelling met dwangverpleging, het verlenen van de proeftijden van de voorwaardelijke invrijheidstelling en de invoering van een langdurige gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel voor ter beschikking gestelden en zedendelinquenten". De consultatieversie is te vinden op www.rijksoverheid.nl.

2 Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, advies 'Monitoring zedendelinquenten', 14 juni 2011.

3 Schönberger en De Kogel 2012.

4 Bij een basis penitentiair programma wordt het toezicht uitgevoerd door een Penitentiair Trajecten Centrum, een onderdeel van het gevangeniswezen (zie verder paragraaf 3.1).

5 Wijziging Besluit justitiële gegevens op 21 juni 2011 (Staatsblad 2011, 314). Het handelen van de burgemeester is overigens niet zozeer gebaseerd op formeel wettelijke bevoegdheden, maar op de gezagsrelaties van de burgemeester met betrekking tot de netwerken in zijn gemeente. Zie tevens Schreijenberg en Van Tillaart 2010. De Raad zal naar verwachting later dit jaar gevraagd worden te adviseren over de bestuurlijke informatievoorziening aan burgemeesters.

Daarnaast is er meer aandacht voor de positie van slachtoffers samenhangend met de Wet versterking positie slachtoffers in het strafproces.⁶ De in het buitenland succesvolle methode om met een zogeheten COSA-cirkel de recidivekans bij zedendelinquenten te verlagen, is in 2009 in Nederland gestart en wordt thans in vier regionale cirkelprojecten uitgevoerd.⁷ Hierbij wordt een zedendelinquent 'omringd' door vrijwilligers en deskundigen die getraind zijn in de omgang met de doelgroep en de herkenning van signalen die wijzen op mogelijke terugval van delictgedrag. Uit onderzoek in Canada en Engeland blijkt dat deze aanpak de recidivekans bij zedendelinquenten aanzienlijk verlaagt.⁸

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt een korte beschrijving gegeven van de voorgestelde wetswijzigingen en het doel dat hiermee wordt beoogd. In hoofdstuk 3 komt de reactie op het conceptwetsvoorstel aan de orde: de Raad geeft hierin zijn visie op hoofdlijnen (3.1) en specifieke overwegingen met betrekking tot de voorgestelde wijzigingen (3.2). Hoofdstuk 4 bevat de conclusies en aanbevelingen.

6 *Staatsblad 2010, 1.*

7 *Höing 2011.*

8 *Höing, Caspers en Vogelvang 2009, p. 10 e.v. Zie ook Wilson et al 2007.*

6701/2012 BR: 11030

2. Hoofdlijnen van het conceptwetsvoorstel

Het conceptwetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid van het verlengen van toezichttermijnen op zedendelinquenten na detentie en (voormalig) ter beschikking gestelden (ongeacht het indexdelict).

De volgende wijzigingen in het Wetboek van Strafrecht worden voorgesteld⁹:

- Het gelijktrekken van de minimumduur van de proeftijd van de bijzondere voorwaarden met de minimumduur van de proeftijd van de algemene voorwaarden van de voorwaardelijke invrijheidstelling, namelijk minimaal een jaar (wijziging artikel 15c);
- De mogelijkheid om de proeftijd van de voorwaardelijke invrijheidstelling te verlengen met ten hoogste twee jaar (wijziging artikel 15c);
- Het schrappen van de maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de tbs met dwangverpleging (wijziging artikel 38j);
- De introductie van een nieuwe sanctiemodaliteit: de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel (artikel 38z nieuw).

Deze maatregel kan door de rechter, ambtshalve of op vordering van de officier van justitie worden opgelegd aan een verdachte die de maatregel tbs met dwangverpleging krijgt opgelegd of aan een verdachte die wordt veroordeeld tot een gevangenisstraf wegens bepaalde, in het wetsvoorstel opgenomen zedenmisdrijven.¹⁰ De maatregel wordt opgelegd voor de duur van vijf jaar en kan telkens worden verlengd met vijf jaar. In beginsel kan de maatregel levenslang duren. De maatregel kan ten uitvoer worden gelegd als er geen ander (voorwaardelijk) kader (meer) voorhanden is.¹¹ Voor de tenuitvoerlegging van de maatregel na ommekomst van gevangenisstraf of tbs-maatregel is een aparte beslissing van de rechter noodzakelijk. De rechter kan besluiten tot tenuitvoerlegging indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan, of indien dit ter voorkoming van belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen, of ter voorkoming van de confrontatie tussen veroordeelde en slachtoffer of getuigen, noodzakelijk wordt geacht. Bij de tenuitvoerlegging van de maatregel worden voorwaarden gesteld, het gedrag van de betrokkene betreffende; dit kunnen gedragsbeïnvloedende voorwaarden zijn (o.a. verbod op gebruik verdovende middelen/alcohol, opname in een zorginstelling, deelnemen aan gedragsinterventies) en/of vrijheidsbeperkende voorwaarden (o.a. contactverbod, gebiedsverbod, reisverbod). De maatregel of de voorwaarden kunnen tussentijds worden gewijzigd of opgeheven.¹² Bij niet nakomen van de voorwaarden kan 'vervangende hechtenis' worden opgelegd.¹³

Uit de memorie van toelichting blijkt, dat met het conceptwetsvoorstel wordt beoogd de veiligheid in de samenleving te vergroten en maatschappelijke onrust te voorkomen. Op tbs-terrein wordt met het conceptwetsvoorstel daarnaast een beperking van de instroom en bevordering van de uitstroom beoogd.

⁹ In verband met deze wijzigingen wordt het Wetboek van Strafvordering eveneens gewijzigd (artikel 366a en 558 Sv).

¹⁰ Artikel 240b (kinderporno), artikel 242 *U/m* 250f (verkrachting), artikel 246, 247, 288a-c en 250 (aanranding der eerbaarheid/ontucht), artikel 248 en 249 (verzwarende omstandigheden) en artikel 273f (mensenhandel) Wetboek van Strafrecht.

¹¹ Uiterlijk tien weken voor de (definitieve) beëindiging van de terbeschikkingstelling, voor het einde van de proeftijd bij een (deels) voorwaardelijke straf of voorwaardelijke invrijheidstelling of (als geen v.i. heeft plaatsgevonden) tien weken voor het einde van de gevangenisstraf, kan het openbaar ministerie tenuitvoerlegging vorderen bij de rechter. Bij de vordering dient de officier van justitie een recent reclasseringadvies te overleggen. Indien de gedragsbeïnvloeding betrekking heeft op behandeling of opname in een zorginstelling, wordt tevens een medische verklaring overlegd.

¹² Ambtshalve door de rechter, op verzoek van de veroordeelde of op vordering van het openbaar ministerie.

¹³ De Raad merkt hierbij op dat de term 'vervangend' strikt genomen niet juist is; de vervangende hechtenis geldt immers niet als vervanging van de opgelegde maatregel, na afloop van de vervangende hechtenis duurt de maatregel voort.

3. Beoordeling van het conceptwetsvoorstel

3.1 Algemene overwegingen

De Raad acht een gecontroleerde terugkeer van zeden- en geweldsdelinquenten in de samenleving van belang. Toezicht op en begeleiding van de dader zijn belangrijk voor een veilige en verantwoorde terugkeer in de samenleving. Toezicht en begeleiding hangen in dat kader nauw met elkaar samen. Het doel van de combinatie is enerzijds de bescherming van de maatschappij en de slachtoffers, anderzijds het bevorderen van re-integratie van de dader. Overigens kan dat laatste ook in het teken van bescherming van de maatschappij worden gezien. De Raad onderschrijft derhalve het uitgangspunt, zoals vermeld in de memorie van toelichting, dat de terugkeer van zedendelinquenten geleidelijk, zorgvuldig en onder voorwaarden dient plaats te vinden.¹⁴ Dat het kabinet hier aandacht voor heeft, acht de Raad positief.

Gelet op bovenstaande kan de Raad zich vinden in het voorstel om de proeftijden van de voorwaardelijke invrijheidstelling te verlengen. De Raad kan zich echter niet vinden in het schrappen van de maximumtermijn van de voorwaardelijke beëindiging van de tbs met dwangverpleging en de voorgestelde gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel. De Raad is van mening dat de noodzaak van deze voorgestelde wijzigingen voor langdurig of zelfs levenslang toezicht (vooralnog) onvoldoende is onderbouwd en meent dat deze wijzigingen op zijn minst prematuur zijn, gelet op de recente aanpassingen in de wetgeving op dit terrein. Bovendien maakt de Raad zich zorgen met het oog op de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van de voorstellen en de relatie tot het EVRM. In paragraaf 3.2 worden de specifieke overwegingen van de Raad met betrekking tot de afzonderlijke wijzigingen besproken. Hieronder zal de Raad zijn overwegingen in bredere zin geven.

- Relevante ontwikkelingen gevangeniswezen

De overheid heeft de laatste jaren ingezet op een meer persoonsgerichte benadering van delinquenten, met als doel het voorkomen van recidive. In de laatste fase van een gevangenisstraf kan een gedetineerde in aanmerking komen voor deelname aan een penitentiaal programma, waarbij hij buiten de gevangenis muren een programma volgt dat gericht is op zijn resocialisatie.

In 2008 is de vervroegde invrijheidstelling vervangen door de voorwaardelijke invrijheidstelling.¹⁵ Hierdoor is de invrijheidstelling van een veroordeelde aan (bijzondere) voorwaarden gebonden. Indien een delinquent wordt veroordeeld tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van minimaal één jaar kan hij in de regel na tweederde van de gevangenisstraf voorwaardelijk in vrijheid worden gesteld. De termijn van toezicht kan hierbij oplopen tot vele jaren: deze is afhankelijk van de lengte van de resterende straf. De rechter kan er op voorhand ook voor kiezen dat een deel van de gevangenisstraf niet ten uitvoer wordt gelegd (het voorwaardelijke deel).¹⁶ Bij een voorwaardelijke straf is de mogelijkheid om een proeftijd van drie jaar te stellen per 1 april 2012 verruimd, met een eenmalige verlengingsmogelijkheid van ten hoogste twee jaar.¹⁷ Daarnaast biedt de wet de mogelijkheid om bij de voorwaardelijke straf in bijzondere gevallen een proeftijd van maximaal tien jaar op te leggen.¹⁸ Ook deze termijn kan sinds kort met twee jaar worden verlengd. Het

¹⁴ Memorie van toelichting, p. 1.

¹⁵ Staatsblad 2007, 500.

¹⁶ Artikel 14a Sr. Mogelijk bij veroordeling tot een gevangenisstraf van ten hoogste vier jaar.

¹⁷ Staatsblad 2011, 545.

¹⁸ Artikel 14b lid 2 Sr: 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 meerdere personen. Deze mogelijkheid is in 2006 gecreëerd voor gewelds- en zedendelinquenten omdat "het in een klein aantal gevallen wenselijk is om een langere periode 'greep' te houden op de veroordeelde (Kamerstukken II, vergaderjaar 2003-2004, 28484, nr. 5).

reclasseringstoezicht is versterkt met het reclasseringsprogramma 'Redesign toezicht'¹⁹ en de omschrijving van de bijzondere voorwaarden bij de voorwaardelijke straf en de voorwaardelijke invrijheidstelling is sterk verbeterd met de per 1 januari 2012 inwerking getreden Wet voorwaardelijke sancties.²⁰ Ten aanzien van de proeftijd kunnen allerlei bijzondere voorwaarden worden opgelegd: de rechter heeft de keuze uit herstellende, vrijheidsbeperkende en/of gedragsveranderende voorwaarden. Per 1 april 2012 is tevens de wettelijke mogelijkheid voor de rechter in werking getreden om naast de straf een vrijheidsbeperkende maatregel op te leggen voor maximaal twee jaar.²¹ Hiermee kan de rechter bijvoorbeeld een contact- of gebiedsverbod opleggen. De huidige (toezicht)mogelijkheden binnen het gevangeniswezen staan in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 1 Huidige wettelijke (toezicht)mogelijkheden gevangeniswezen

Voorwaardelijke straf (art. 14a e.v. Sr)		Toezicht (voorwaarden)	Verlenging
Bij een gevangenisstraf van > 2 jaar (art. 14a lid 1 Sr)	Voorwaardelijke of deels voorwaardelijke straf mogelijk	- Proeftijd 2 of 3 jaar (art. 14b lid 2 Sr) - Mogelijkheid van proeftijd van ten	Mogelijkheid tot eenmalige verlenging proeftijd met ten hoogste 2 jaar (art. 14f Sr)
Bij een gevangenisstraf tussen de 2 jaar en 4 jaar (art. 14a lid 2 Sr)	Deels voorwaardelijke straf mogelijk van ten hoogste twee jaar	hoogste 10 jaar (bij hoog recidiverisico zeden/ geweldsdelict art. 14b lid 2 Sr)	
Penitentiair programma (art. 4, lid 2 Pbw)			
Bij een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van ten minste zes maanden, met een strafrestant bij aanvang deelname van tenminste vier weken tot maximaal een jaar en bij afwezigheid van omstandigheden die zich tegen deelname verzetten. (art 4 Pbw lid 2)	Aan een penitentiair programma kan worden deelgenomen gedurende ten hoogste een zesde deel van de vrijheidsstraf, direct voorafgaand aan de datum invrijheidsstelling. (art 4 Pbw lid 2) De deelnemer kan onder elektronisch toezicht worden gesteld (art.4 Pbw lid 1)	- Een basis penitentiair programma duurt minimaal 4 en maximaal 8 weken en omvat 38 uur per week aan activiteiten	
		- Een (lang) penitentiair programma duurt minimaal 9 weken tot 1 jaar en bevat minimaal 26 uur per week.	

¹⁹ Het programma kent drie niveaus van toezicht, met een oplopende intensiteit van controle en begeleidingsinzet.

²⁰ Staatsblad 2011, 545.

²¹ Staatsblad 2011, 546.

Voorwaardelijke invrijheidstelling (art. 15 e.v. Sr)			
Bij onvoorwaardelijke gevangenisstraf van 1-2 jaar (art. 15 lid 1 Sr)	v.i. na 1 jaar en 1/3 van resterende strafdeel	Proeftijd van de algemene voorwaarde is gelijk aan de strafrestant maar duurt minimaal een jaar (art. 15c lid 2 Sr) Proeftijd bijzondere voorwaarden is gelijk	Momenteel geen verlenging proeftijd mogelijk
Bij tijdelijke onvoorwaardelijke gevangenisstraf (art. 15 lid 2 Sr)	v.i. na tweederde van de straf	aan het restant van de straf (thans geen minimumduur art. 15c lid 3 Sr)	
Vrijheidsbeperkende maatregel (art. 38u e.v. Sr)			
Bij veroordeling voor strafbaar feit of bij toepassing art. 9a Sr	Voor de duur van ten hoogste twee jaar	Contact-, gebieds en/of meldplicht voor duur van 2 jaar	Geen verlenging mogelijk

De Raad merkt op dat bij de voorwaardelijke straf een proeftijd van maximaal twaalf jaar mogelijk is (in bijzondere gevallen tien jaar plus de mogelijkheid tot verlenging van twee jaar), terwijl de proeftijd van de voorwaardelijke invrijheidstelling thans is gemaximeerd tot het resterende strafdeel (in beginsel eenderde van de straf). Hier komt de Raad op terug in paragraaf 3.2.

- Relevante ontwikkelingen terbeschikkingstelling

Tbs met dwangverpleging wordt in veel gevallen naast een gevangenisstraf van aanzienlijke duur opgelegd. Op de gevangenisstraf volgt de terbeschikkingstelling waarbij de gemiddelde intramurale behandelduur de afgelopen twintig jaar een stijgende lijn vertoont en inmiddels bijna tien jaar bedraagt.²² Langdurig toezicht na een intramurale tbs-behandeling is reeds mogelijk en staande praktijk. Indien de behandeling succes heeft, volgt transmuraal verlof, in beginsel gevolgd door proefverlof en daarna is er nog de mogelijkheid van de voorwaardelijke beëindiging. In 2008 is de maximumduur van de voorwaardelijke beëindiging van de dwangverpleging verlengd van drie jaar naar negen jaar.²³ Tijdens de voorwaardelijke beëindiging kan de terbeschikkinggestelde door middel van bijzondere voorwaarden met de huidige wetgeving dus nog negen jaar intensief worden gevolgd en begeleid. Hervatting van de dwangverpleging kan alsnog volgen indien de terbeschikkinggestelde zich niet aan de voorwaarden houdt, een strafbaar feit pleegt of bij dreigende recidive. In 2010 is gestart met de landelijke implementatie van het forensisch psychiatrisch toezicht. Vanaf de resocialisatiefase tot aan de definitieve beëindiging van de maatregel werken forensisch psychiatrische

²² Dijk en Brouwers 2011.

²³ Staatsblad 2007, 465.

centra²⁴ en de reclasseringsorganisaties geprotocolleerd samen. In het kader van dit advies is het van belang daarnaast te wijzen op de introductie van het Longstaybeleidskader in 2005, de instelling van het Adviescollege Verloftoetsing tbs in 2008 en de continue aanscherping van de verlofregels.

Uit de meest recente recidivecijfers (de cijfers van de groep terbeschikkinggestelden die is uitgestroomd tussen 2004 en 2008) blijkt dat de ernstige recidive bij met name zedendelinquenten binnen drie jaar flink is gedaald ten opzichte van de drie eerdere uitstroomcohorten.²⁵ Het WODC stelde in dit verband eerder vast dat, afgaand op de gegevens die thans beschikbaar zijn, de langetermijn-recidive van de meer recente uitstroomcohorten op een veel lager niveau uitkomt dan de terbeschikkinggestelden die uitstroomden in de jaren '80 en begin jaren '90.²⁶ Dit schetst een ander beeld dan de in de memorie van toelichting genoemde recidivecijfers, waaruit blijkt dat bij uitgestroomde terbeschikkinggestelden het percentage recidivisten over lange tijd toeneemt.²⁷ De genoemde recidivecijfers beschrijven een werkelijkheid die er thans niet meer is, gelet op de vele aanpassingen in de tbs-wetgeving en behandelpraktijk. De cijfers betreffen cumulatieve recidivepercentages van vier uitstroomcohorten over een periode van 18 jaar.²⁸ De kanttekening die in het WODC-onderzoek wordt gemaakt, is veelzeggend: "Naarmate de observatie toeneemt in jaren, hebben de percentages betrekking op een kleiner wordende groep uitgestroomde tbs-gestelden omdat de recent uitgestroomden niet de gehele observatieperiode van 18 jaar kunnen worden gevolgd. De percentages in de latere jaren kunnen om die reden minder betrouwbaar zijn".²⁹ De eerdere ontwikkelingen binnen de tbs, de verscherping van wet- en regelgeving (met name m.b.t. de verlofpraktijk), de longstay, de verbetering van risicotaxatie-instrumenten en de verruiming van de duur van de voorwaardelijke beëindiging van de dwangverpleging zijn niet verdisconteerd in de latere observatiejaren. Terbeschikkinggestelden uit de eerdere cohorten zijn om deze reden niet vergelijkbaar met die uit de recente cohorten.

Samenvattend

Bovengenoemde ontwikkelingen en wetwijzigingen op het terrein van het gevangeniswezen en de terbeschikkingstelling beogen eenzelfde doel: het beschermen van de maatschappij door recidive te voorkomen c.q. te verminderen. De effecten van de wijzigingen zijn nog niet zichtbaar vanwege de (veelal) recente invoeringsdatum en de hiermee samenhangende korte observatieperiode. De Raad acht het daarom verstandig de ontwikkelingen en resultaten van deze wijzigingen in wetgeving af te wachten voordat wordt overwogen verdergaande, ingrijpende maatregelen in te voeren. De recente recidivecijfers na een tbs-behandeling ondersteunen dit.

3.2 Specifieke overwegingen bij voorgestelde wetwijzigingen

3.2.1 Verlenging proeftijden voorwaardelijke invrijheidstelling

In zijn vorig jaar uitgebrachte advies over de monitoring van zedendelinquenten gaf de Raad aan dat het een bekend probleem is dat na een (meestal korte) gevangenisstraf de bestaande proeftijden soms ontoereikend zijn. Dat het conceptwetsvoorstel met deze wijziging hieraan tegemoet komt, vindt de Raad positief. In de meeste gevallen kan worden volstaan met de wettelijk voorgeschreven toezichttermijn.

²⁴ En de forensisch psychiatrische poliklinieken.

²⁵ Schönberger en De Kogel 2012; WODC Factsheet 2011-6, *Recidive tbs 1974-2008*.

²⁶ WODC Factsheet 2011-6, *Recidive tbs 1974-2008*, p. 7.

²⁷ *Memorie van toelichting*, p. 11-12.

²⁸ *Uitstroomcohorten 1989-1993, 1994-1998, 1999-2003, 2004-2008*.

²⁹ Schönberger en De Kogel 2012, p.53.

Het komt echter voor dat de reclassering vóór het einde van de proeftijd constateert dat één of meer voorwaarden die zijn gesteld, die mede het gedrag van de veroordeelde beogen te beïnvloeden, zijn overtreden en dat ingeschat wordt dat voor gedragsverandering meer tijd nodig is. Een verzoek aan de rechter tot verlenging biedt dan uitkomst. Een begeleide terugkeer in de samenleving door middel van bijzondere voorwaarden kan zodoende, ook bij de korte gevangenisstraf, bijdragen aan de bescherming van de maatschappij en de re-integratie van de veroordeelde. Hoewel er spanning bestaat tussen het eindige karakter van de gevangenisstraf en de wenselijkheid van een langere proeftijd in verband met recidiverisico, acht de Raad de mogelijkheid van verlenging met ten hoogste twee jaar verantwoord; deze termijn sluit aan bij de recent ingevoerde verlengingsmogelijkheid van de proeftijd van de voorwaardelijke straf.³¹ Door de proeftijd te verlengen is toezicht beter binnen de voorwaardelijke invrijheidstelling te organiseren. Gelet op vorenstaande kan de Raad zich eveneens vinden in de gelijktrekking van de minimumduur van de proeftijd van de bijzondere voorwaarden met de minimumduur van de proeftijd van de algemene voorwaarden van de voorwaardelijke invrijheidstelling.

3.2.2 *Schrappen maximale duur voorwaardelijke beëindiging van de tbs met dwangverpleging*

Uit de memorie van toelichting blijkt dat hiermee wordt beoogd het recidiverisico te verminderen, de uitstroom te bevorderen en de instroom in de tbs te beperken.³¹ Pas enkele jaren geleden (in 2008) is de termijn van de voorwaardelijke beëindiging van de tbs met dwangverpleging verlengd van drie jaar naar negen jaar, conform de aanbeveling van de commissie Visser.³² Het doel van de verlenging was tweeledig. Enerzijds werd beoogd het recidiverisico zoveel mogelijk te beperken door middel van langer toezicht. Anderzijds bleek uit het onderzoek van de parlementaire commissie dat tbs-inrichtingen en het openbaar ministerie terughoudend waren met het vorderen van de voorwaardelijke beëindiging, gelet op de maximale termijn van drie jaar.³³ De commissie was van mening dat dit een knelpunt vormde bij de uitstroom van terbeschikkinggestelden en met de verlenging werd aan dit knelpunt tegemoetgekomen.

De Raad gaf in paragraaf 3.1 aan dat de effecten van de wijziging nog niet zichtbaar zijn gelet op de recente wijzigingsdatum. Op dit moment is nog onbekend a) wat deze verlenging van de termijn voor gevolgen heeft voor de recidive of voor de in- en uitstroom en b) hoe frequent de maximale termijn van negen jaar daadwerkelijk wordt 'volgemaakt'. De Raad ziet dan ook geen aanleiding voor de veronderstelling dat het schrappen van de maximumtermijn wenselijk of noodzakelijk is. De recidivecijfers uit de laatste uitstroomcohort tonen aan dat de recidivecijfers na een tbs-behandeling zich in positieve zin ontwikkelen en het WODC noemt de prognose voor de langetermijn-recidive gunstig (zie paragraaf 3.1). Het is de Raad bovendien niet bekend dat de tbs-klinieken op dit moment terughoudend zijn met het vorderen van voorwaardelijke beëindiging van de dwangverpleging gelet op de maximumduur van negen jaar. Eveneens is onduidelijk of rechters zich beperkt voelen door de maximumduur. Uit recente cijfers blijkt juist dat het aantal gestarte voorwaardelijke beëindigingen in 2010 verdubbeld is ten opzichte van 2008.³⁴ De Raad acht het schrappen van de maximumtermijn (vooralsnog) niet opportuun en acht het raadzaam t.z.t. eerst de in 2008 doorgevoerde verlenging naar negen jaar te evalueren. Hij wijst in dit verband ook op de aankondiging van het kabinet in 2011, die dit voorjaar werd herhaald, om de komende jaren de sector de gelegenheid te

³⁰ Artikel 14f Sr.

³¹ In de memorie van toelichting worden aangegeven dat de veronderstelling gerechtvaardigd is dat bij tbs-klinieken een grotere hereidheid zal ontstaan tot het bevorderen van de voorwaardelijke beëindiging van de dwangverpleging (p. 13).

³² Kamerstukken II, vergaderjaar 2005-2006, 30250, nr. 5. Parlementair onderzoek tbs.

³³ Kamerstukken II, vergaderjaar 2005-2006, 30250, nr. 5, p. 47.

³⁴ DJI 2011, p. 29.

bieden alle door de commissie Visser voorgestelde verbeteringen in volle omvang door te voeren en zo min mogelijk aan het beleid te wijzigen.³⁵

Het is de Raad voorts onbekend wat de uitvoeringsconsequenties van de voorgestelde wijziging zijn. De impactanalyse van Significant heeft enkel betrekking op zedendelinquenten. Met het conceptwetsvoorstel komt de maximumtermijn van de voorwaardelijke beëindiging voor alle terbeschikkinggestelden te vervallen (en niet enkel voor zedendelinquenten).

3.2.3 Introductie nieuwe sanctiemodaliteit: gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel

Het conceptwetsvoorstel zet met de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel in op de mogelijkheid van langdurig of levenslang toezicht op terbeschikkinggestelden aansluitend op de definitieve beëindiging van de tbs-maatregel en op zedendelinquenten aansluitend op het einde van de straf. De Raad gaat hieronder in op beide mogelijkheden.

De Raad acht de voorgestelde maatregel *aansluitend op de definitieve beëindiging van de tbs-maatregel* niet vereist gelet op de huidige mogelijkheden (zie paragraaf 3.1). Een tbs-maatregel is in beginsel mogelijk voor onbepaalde duur. Langdurig toezicht bij deze maatregel is reeds staande praktijk in het kader van de voorwaardelijke beëindiging van de dwangverpleging. Dit toezicht strekt zich, behalve tot het voorkomen van recidive, ook uit tot het voorkomen van belastend gedrag en/of op een ongewenste confrontatie met slachtoffers en/of getuigen. De groep die na een zorgvuldige en langdurige tbs-behandeling uiteindelijk terugkomt in de maatschappij kent een laag recidiverisico, de rechter zal anders niet besluiten tot voorwaardelijke beëindiging van de dwangverpleging, laat staan definitieve beëindiging van de maatregel. Terbeschikkinggestelden die ondanks behandeling delictgevaarlijk blijven worden immers op een longstay- of longcare-afdeling geplaatst. De Raad ziet niet in dat langdurig toezicht na een definitieve beëindiging van de tbs dan nog kan worden gelegitimeerd ter bescherming van de maatschappij. Indien het recidiverisico laag is, maar zorg nog geïndiceerd, dan is strafrechtelijk toezicht niet meer aan de orde en is doorgeleiding naar de reguliere geestelijke gezondheidszorg aangewezen.

De Raad is van mening dat de noodzaak van de voorgestelde maatregel *aansluitend op het einde van de straf* (vooralsnog) onvoldoende onderbouwd en prematuur is, gelet op de recente aanpassingen in de toezichtmogelijkheden op het terrein van het gevangeniswezen waarvan de effecten nog niet zichtbaar zijn (zie paragraaf 3.1). De Raad acht het verstandig de effecten van de in gang gezette mogelijkheden af te wachten voordat wordt overwogen een nieuwe, ingrijpende maatregel als onderhavige in te voeren. In het kader van een onvoorwaardelijke gevangenisstraf is toezicht mogelijk tijdens de voorwaardelijke invrijheidstelling (in beginsel gedurende eenderde van de straf). Met de in het conceptwetsvoorstel voorgestelde mogelijkheid tot verlenging van de proeftijd kan deze proeftijd met twee jaar worden verlengd, waardoor het toezicht binnen de voorwaardelijke invrijheidstelling beter kan worden georganiseerd. Bij de voorwaardelijke straf is er thans de mogelijkheid van een proeftijd tot maximaal twaalf jaar. Omdat dit voorbehouden is aan de voorwaardelijke straf, die enkel kan worden opgelegd bij gevangenisstraffen tot ten hoogste vier jaar, valt te overwegen deze grens te verruimen zodat deze ook bij de oplegging van een gevangenisstraf langer dan vier jaar kan worden opgelegd.

³⁵ Zie Kamerstukken II, vergaderjaar 2010-2011, 29452, nr. 138, p. 8 en Kamerstukken II, vergaderjaar 2011-2012, 29 452, nr. 146, p. 1.
³⁶ Drost, Goedvolk en Jongebreur 2011.

Het valt de Raad voorts op dat in de concept-memorie van toelichting weinig aandacht wordt besteed aan de vraag of de voorgestelde regeling en de toepassing ervan in de praktijk wel steeds de toets aan het EVRM zal kunnen doorstaan. De Raad noemt drie, ook in recente jurisprudentie van het EHRM naar voren komende vraagpunten:

- Is de maatregel proportioneel? Vormt de tenuitvoerlegging van de maatregel, indien dit enkel ter voorkoming van een confrontatie met slachtoffers of getuigen of ter voorkoming van belastend gedrag (dat een ander doel dient dan de bescherming van de maatschappij) is, niet een beletsel voor de onbeperkte duur en doorstaat deze de proportionaliteitstoets? ³⁷ Doorstaat langdurig of levenslang toezicht na een straf of maatregel, dat alleen gericht is op vrijheidsbeperking (indien geen sprake is van gedragsbeïnvloeding), de toets van het EHRM? Een combinatie van toezicht en zorg vanwege een stoornis wordt eerder door het EHRM geaccepteerd dan alleen maar controle c.q. toezicht op gedrag.
- Is de maatregel, gelet op het feit dat invulling ervan veelal pas na lange tijd zal plaatsvinden, voldoende voorzienbaar in de zin van artikel 5 EVRM en artikel 7 EVRM? ³⁸
- Is de opleggingsconstructie (de rechter legt de maatregel op, maar beslist na een veelal lange periode nog eens over de tenuitvoerlegging) in overeenstemming met artikel 5 EVRM?

Ten overvloede meent de Raad dat een goede impactanalyse van de voorgestelde maatregel pas mogelijk is na een zorgvuldige invulling van het toezichtprogramma. Dat nu reeds in de memorie van toelichting wordt aangegeven dat een beperkte uitbreiding van de capaciteit nodig is, acht de Raad voorbarig en in onvoldoende mate op feiten gebaseerd. Het deelonderzoek naar effectieve toezichtprogramma's is immers nog niet afgerond. Het is de Raad bovendien onduidelijk of de wettelijke mogelijkheden in het buitenland (Engeland/Wales, Duitsland en Canada) tot betere resultaten leiden dan de huidige mogelijkheden in Nederland, welke leiden tot de recent door het WODC gepresenteerde recidivecijfers na een tbs-behandeling. Het nog ontbrekende deelonderzoek moet daar meer duidelijkheid over bieden. Voor zover de Raad bekend, zijn daar nu nog geen aanwijzingen voor.³⁹

³⁷ Artikel 8 EVRM, inzake het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, en artikel 2 van het vierde protocol bij het EVRM, inzake de vrijheid van verplaatsing, stellen eisen die inhouden dat een sanctie die de persoonlijke levenssfeer of de bewegingsvrijheid beperkt, alleen is toegestaan indien noodzakelijk voor de onder deze artikelen genoemde doelcriteria van onder andere het voorkomen van strafbare feiten, en stellen eisen aan de afbakening van de sanctie in de wet.

³⁸ De essentiële eis, dat voor burgers voorzienbaar dient te zijn welke consequenties de wetgeving verbindt aan hun handelen. NB: Naar vaste rechtspraak wordt aan het begrip straf in artikel 7 EVRM een autonome, los van de systematische indeling in het nationale recht staande, betekenis toegekend (*Jendrowiak vs Duitsland*, EHRM 14 april 2011, nr. 30060/04). Zwaardere modaliteiten van vrijheidsbeperking kunnen onder de term 'vrijheidsbeneming' van artikel 5 EVRM vallen (*Bleichrodt, Mevis en Volker* 2011). Hierbij dient te worden gekeken naar het type maatregel, de duur, de effecten en hoe de maatregel wordt geëffectueerd. Daarbij zijn ondermeer de mate van fysieke beperking van de bewegingsvrijheid, de mate van toezicht en het al dan niet kunnen behouden van sociale contacten relevant (zie bijvoorbeeld EHRM 6 november 1980, nr. 7367/76 *Guzzardi vs Italië*; EHRM 5 oktober 2004, nr. 45508/99 *H.L vs Verenigd Koninkrijk*).

³⁹ Zie G. Groß, *Deliktbezogene Rezidivraten von Straftätern im internationalen Vergleich*, München 2004, p. 139 en p. 154; R. Karl Hanson et al, *A Meta-Analysis of the Effectiveness of Treatment for Sexual Offenders: Risk, Need, and Responsivity 2009-01*, *Public Safety Canada*, p. i.; Vol. 14 No. 2 March 2009 *What works for sexual offenders? Programma's die voldoen aan de What works-principes van risico, noodzaak en responsiviteit zijn het meest effectief, zowel ter voorkoming van specifieke seksuele recidive als van algemene recidive*.

4. Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

De Raad onderschrijft het uitgangspunt, zoals vermeld in de memorie van toelichting, dat de terugkeer van zedendelinquenten geleidelijk, zorgvuldig en onder voorwaarden dient plaats te vinden. De Raad kan zich daarom vinden in het voorstel om de proeftijden van de voorwaardelijke invrijheidstelling te verlengen. Het is een bekend probleem dat na een (meestal korte) gevangenisstraf de bestaande proeftijden soms ontoereikend zijn. Dat het conceptwetvoorstel hieraan tegemoet komt, vindt de Raad positief.

De Raad acht de noodzaak van het schrappen van de maximumduur van de voorwaardelijke beëindiging van de tbs met dwangverpleging (vooralnog) niet aangetoond, omdat de effecten van de in 2008 ingevoerde verlenging naar negen jaar en van een groot aantal verder genomen maatregelen nog niet zichtbaar zijn. Door het kabinet is bovendien aangekondigd de komende jaren de sector de gelegenheid te bieden alle door de commissie Visser voorgestelde verbeteringen in volle omvang door te voeren en zo min mogelijk aan het beleid te wijzigen (zie paragraaf 3.2.2).

Met betrekking tot de voorgestelde gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel concludeert de Raad dat de maatregel *aansluitend op de definitieve beëindiging van een tbs-maatregel* niet is vereist, gelet op de huidige mogelijkheden. De Raad meent dat langdurig toezicht na een definitieve beëindiging van de tbs niet kan worden gelegitimeerd ter bescherming van de maatschappij: de rechter zal anders niet besluiten tot beëindiging van de tbs met dwangverpleging.

De Raad concludeert dat de noodzaak van deze *voorgestelde maatregel na een gevangenisstraf* (vooralnog) onvoldoende onderbouwd en prematuur is, gelet op de recente aanpassingen in de toezichtmogelijkheden op het terrein van het gevangeniswezen, waarvan de effecten nog niet zichtbaar zijn. Bovendien kan tegemoet worden gekomen aan langer toezicht in het kader van de voorwaardelijke invrijheidstelling met de in het conceptwetsvoorstel voorgestelde mogelijkheid tot verlenging van de proeftijd. Over de verhouding tot het EVRM bestaan naar het oordeel van de Raad nog nader te beantwoorden vragen.

4.2 Aanbevelingen

M.b.t. de verlenging van de proeftijden bij de voorwaardelijke invrijheidstelling

- De Raad kan zich vinden in de mogelijkheid om de proeftijd te verlengen bij de voorwaardelijke invrijheidstelling, evenals in de mogelijkheid tot gelijktrekking van de minimumduur van de bijzondere voorwaarden met de minimumduur van de algemene voorwaarden bij de voorwaardelijke invrijheidstelling.

M.b.t. het schrappen van de maximumtermijn van de voorwaardelijke beëindiging van de tbs met dwangverpleging

- De Raad beveelt aan eerst de in 2008 ingevoerde verlenging van de voorwaardelijke beëindiging van de dwangverpleging naar negen jaar te evalueren, alvorens het schrappen van de maximumtermijn te overwegen.

M.b.t. de voorgestelde gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel

- De Raad adviseert de ontwikkelingen en resultaten van de recente verruiming van de toezichtmogelijkheden binnen het gevangeniswezen af te wachten voordat wordt overwogen een nieuwe, vergaande en ingrijpende maatregel na een straf in te voeren.

- De Raad beveelt aan meer toelichting te geven op de vraag of de voorgestelde regeling en de toepassing ervan in de praktijk wel steeds de toets aan het EVRM zullen kunnen doorstaan.
- De Raad beveelt aan te (blijven) investeren in een optimale invulling van de bestaande toezichtmogelijkheden. De Raad benadrukt dat toezicht een combinatie dient te zijn van controle en begeleiding en zorg. Om een coherent geheel van zorg en controle te bewerkstelligen, wijst de Raad op de Engelse Mappa-benadering: deze aanpak is gebaseerd op de 'what works' benadering, waarbij de monitoring wordt afgestemd op de 'risks and needs'.⁴⁰ De veiligheidshuizen en de eerder genoemde COSA's kunnen hierin een belangrijke rol spelen.

Tot slot geeft de Raad in overweging om nader te onderzoeken of een verruiming van de mogelijkheid tot oplegging van een deels voorwaardelijke straf tot de opties behoort (artikel 14a Sr). Bij de voorwaardelijke straf is er thans de mogelijkheid van een proeftijd tot maximaal twaalf jaar. Omdat deze voorbehouden is aan de voorwaardelijke straf (die enkel kan worden opgelegd bij gevangenisstraffen tot ten hoogste vier jaar), valt te overwegen deze grens te verruimen zodat deze ook bij de oplegging van een gevangenisstraf langer dan vier jaar kan worden opgelegd.

⁴⁰ *Multi-agency Public Protection Arrangements: een vorm van verplicht reclasseringstoezicht bij straffen vanaf 12 maanden, specifiek gericht op voorwaardelijk vrijgekomen zeden- en geweldsdelinquenten. In regionale panels zijn drie justitiële ketenpartners verplicht samen te werken: de politie, de reclassering en het gevangeniswezen. Ook andere ketenpartners kunnen aansluiten. Kerntaken zijn monitoring (toezicht) en informatie-uitwisseling met als voornaamste doel permanente risicotaxatie en risicomanagement. De reclassering vervult de rol.*

Literatuurlijst

Bleichrodt, Mevis en Volker 2011

F.W. Bleichrodt, P.A.M. Mevis, B.W.A. Mevis, *Vergroting en slagvaardigheid van het strafrecht; een rechtsvergelijkend perspectief*, Erasmus Universiteit Rotterdam 2011

Dijk en Brouwers 2011

Dijk, E.M.H. en M. Brouwers, *Daling opleggingen tbs met dwangverpleging ontwikkelingen en achtergronden*, WODC Memorandum 2011-01

DJI 2011

Dienst Justitiële Inrichtingen, *Forensische zorg in getal 2006-2010*, uitgave 2011

Drost, Goedvolk en Jongebreur 2011

V. Drost, M. Goedvolk en W. Jongebreur, *Ex ante uitvoeringsanalyse levenslang toezicht*, Onderzoeksbureau Significant, definitief concept d.d. 15 juli 2011

Höing 2011

M. Höing., *Factsheet COSA*, 's Hertogenbosch: Programmabureau Circles NL. oktober 2011

Höing, Caspers en Vogelvang 2009

M. Höing, J. Caspers en B. Vogelvang, *Circles NL- Aanpassingsstudie naar COSA, Cirkels voor Ondersteuning Samenwerking en Aanspreekbaarheid in Nederland*, 's Hertogenbosch, Programmabureau Circles NL, 2009

RSJ 2011

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, *Monitoring zedendelinquenten*, advies 14 juni 2011

Schönberger en De Kogel 2011

H.J.M. Schönberger en C.H. de Kogel, *Wettelijke kaders voor langdurig of levenslang toezicht bij delinquenten in Engeland/Wales, Canada en Duitsland*, WODC, Memorandum 2011-5

Schönberger en De Kogel 2012

H.J.M. Schönberger en C.H. de Kogel (m.m.v. I.M. Bregman), *Kenmerken en recidivecijfers van ex-terbeschikkinggestelden met een zedendelict*, WODC, Memorandum 2012-1

Schreijenberg en Van den Tillaart 2010

A. Schreijenberg en J. van den Tillaart, *Burgemeesters beter voorbereid*. In: *Proces* 2010 (89) 6, p. 384-391

6/01/2012 09:35 044

Wijk, Bullens en Eshof, 2007

A.Ph. van Wijk, R.A.R. Bullens en P. van den Eshof (red.), *Facetten van zedencriminaliteit*, 's Gravenhage, Reed Business Information, 2007

Wilson et al. (2007)

R. Wilson, A. Whinnie, J. Picheca, M. Prinzo, F. Cortoni, *Circles of Support and Accountability: Engaging Community volunteers in the management of high-risk sexual offenders*. In *The Howard Journal*, Volume 46 no. 1, February 2007

WODC Factsheet 2011-6, Recidive TBS 1974-2008, *Ontwikkelingen in de strafrechtelijke recidive van ex-terbeschikkinggestelden*

WODC Factsheet 2011-5 Recidivebericht 2002-2008, *Ontwikkelingen in de strafrechtelijke recidive van Nederlandse justitiabelen*

Kamerstukken II, vergaderjaar 2005-2006, nr. 5, Parlementair onderzoek tbs

Kamerstukken II, vergaderjaar 2010-2011, 29452, nr. 138

Kamerstukken II, vergaderjaar 2011-2012, 29 452, nr. 146

Staatsblad 2007, 465

Staatsblad 2007, 500

Staatsblad 2010, 270

Staatsblad 2011, 545