

Vergaderjaar 2013–2014

33 816

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 19 maart 2014

1. Inleiding

Met grote belangstelling heb ik kennis genomen van het voorlopig verslag dat de leden van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie hebben uitgebracht. Uit de verschillende reacties maak ik op dat het wetsvoorstel door de fracties, op een enkele uitzondering na, op hoofdlijnen positief wordt ontvangen en dat alle fracties in ieder geval de doelstelling onderschrijven dat de terugkeer van ter beschikking gestelden en zeden- en geweldsdelinquenten in de maatschappij te allen tijde zorgvuldig, geleidelijk en zo nodig onder voorwaarden dient plaats te vinden. Ik ben daar vanzelfsprekend zeer verheugd over en beantwoord de vragen die de leden met betrekking tot de verschillende onderdelen van dit wetsvoorstel hebben graag. Waar mogelijk zullen de vragen van verschillende fracties over hetzelfde onderwerp of met elkaar samenhangende onderwerpen hieronder gezamenlijk worden beantwoord.

Met veel genoegen lees ik dat de leden van de **VVD**-fractie met bijzondere interesse kennis hebben genomen van het wetsvoorstel en dat deze leden de prioriteiten van het kabinet met betrekking tot het vergroten van de maatschappelijke veiligheid en het terugdringen van recidive delen. Zeer verheugd constateer ik dat deze leden alle drie de onderdelen van dit wetsvoorstel positief beoordelen. Deze leden geven aan dat zij in het bijzonder zeer tevreden zijn over de mogelijkheid van langdurig toezicht voor zeden- en geweldsdelinquenten en dat zij de uitbreiding van de reikwijdte van de zelfstandige maatregel onderschrijven, dat zij ten aanzien van het gelijktrekken van proeftijden aansluiten bij de visie van het kabinet dat ook bij een kortere detentie aan een begeleide terugkeer moet worden gewerkt en dat voor een succesvolle terugkeer in de maatschappij terecht meer nadruk wordt gelegd op de eigen verantwoor-

delijkheid, het gedrag en de motivatie van de delinquent. Met mij verwachten deze leden dat de voorgestelde maatregelen zullen bijdragen aan een verlaging van de recidive. Wel hebben zij enkele vragen over dit wetsvoorstel. Op deze vragen ga ik graag in.

Met genoegen heb ik er kennis van genomen dat de leden van de **VVD**-fractie de noodzaak voor langdurig toezicht onderschrijven. Wel vragen deze leden zich af of dit wetstechnisch niet eenvoudiger kan worden geregeld dan middels de voorgestelde zelfstandige maatregel. Zij stellen voor de voorwaarden van het voorgestelde artikel 38ab, tweede lid, te incorporeren in de huidige wettelijke systematiek van de voorwaardelijke veroordeling (artikel 14c Wetboek van Strafrecht (Sr)), de voorwaardelijke invrijheidsstelling (artikel 15a Sr), de tbs met voorwaarden (artikel 38a Sr) en de voorwaardelijke beëindiging van de tbs (artikel 38g, tweede lid, bezien in samenhang met artikel 38a Sr). Daarbij zouden dan de proeftijden in de artikelen 14b en 15c Sr moeten worden verlengd en zou de wettelijke maximale termijn bij zowel de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege als bij de tbs met voorwaarden moeten komen te vervallen. Hoewel ik met deze leden van mening ben dat een zodanige constructie eenvoudiger is en de overzichtelijkheid van wetgeving en mogelijk ook de efficiëntie van samenwerking tussen controlerende instanties ten goede komt, acht ik dit geen begaanbare route. Het langdurig toezicht is gericht op het terugdringen en waar mogelijk voorkomen van recidive van ernstige delicten. De voorgestelde zelfstandige maatregel is dan ook preventief van karakter. Door het verlengen van de proeftijden wordt weliswaar ook een langere toezichtstermijn gecreëerd, maar het preventieve karakter verdwijnt daarbij meer naar de achtergrond. Langdurig toezicht zou in die variant onderdeel uit gaan maken van de opgelegde straf. Straf heeft, onder meer, als oogmerk leedtoevoeging en de opgelegde straf dient veel sterker dan een preventieve maatregel in evenredigheidsverband te staan tot de ernst van het delict en het verwijt dat de dader daarvan kan worden gemaakt. Het voortduren van het toezicht is dan niet zozeer gekoppeld aan het recidiverisico dat nog van betrokkene uitgaat, als wel aan het door hem gepleegde delict. Het voorgaande maakt dat het toezicht na een bepaalde periode mogelijk toch beëindigd dient te worden, ondanks een nog immer actueel risico op recidive dat nog van betrokkene uitgaat. Voorts zou dan gelden dat in het geval van overtreding van de voorwaarde(n) de voorwaardelijke invrijheidstelling (geheel of gedeeltelijk) kan worden herroepen en (een gedeelte van) de vrijheidsstraf waarvoor voorwaardelijke invrijheidstelling was verleend alsnog ten uitvoer wordt gelegd. Bij een verlenging van de proeftijd die langdurig toezicht mogelijk zou moeten maken, doet zich daarbij het probleem voor dat de delinquent die zich niet aan de gestelde voorwaarden houdt op een gegeven moment de volledige termijn van zijn straf heeft uitgezeten. Vanaf dat moment is er voor de rest van de proeftijd geen sprake meer van een «stok achter de deur». In deze constructie zouden bovendien ter beschikking gestelden met verpleging van overheidswege met een gemaximeerde tbs-maatregel niet onder het langdurig toezicht vallen en dat betreft nu juist een categorie delinquenten waarvoor de zelfstandige maatregel in het bijzonder van toegevoegde waarde kan zijn. De genoemde belangen van overzichtelijkheid van wetgeving en van efficiëntie van samenwerking tussen controlerende instanties onderschrijf ik echter volledig. Binnen het programma Versterking prestaties strafrechtssketen (VPS), waarover Uw Kamer laatstelijk bij brief van 14 november 2013 is geïnformeerd, zal worden bezien of de verschillende voorwaardelijke modaliteiten in het Wetboek van Strafrecht herschikking of nadere afstemming behoeven.

De leden van de **VVD**-fractie vragen een reactie op de huidige stand van zaken en de progressie die is geboekt met betrekking tot het gevoerde slachtofferbeleid. In mijn brief van 22 juli 2013, kenmerk 381794, naar

aanleiding van het algemeen overleg over het slachtofferbeleid op 28 maart 2013 en de daarin gevraagde reactie op het pamflet «VVD staat voor slachtoffers», heb ik aangegeven dat de officier van justitie nu in de slachtoffergesprekken reeds aandacht hoort te besteden aan de wensen en behoeften bij de uitvoering van een straf of maatregel, bijvoorbeeld over bijzondere voorwaarden als een contactverbod of een gebiedsverbod. Mij bereikten toen ook geluiden uit de praktijk dat dit nog kan worden geïntensiveerd. Daarom wordt indien mogelijk ook informatie ingewonnen bij het slachtoffer over zijn of haar wensen en belangen. Het inwinnen van informatie bij slachtoffers gebeurt op verschillende momenten: via het gesprek dat de officier van justitie of de advocaat-generaal heeft met het slachtoffer, en daarnaast ook vanuit het Informatiepunt Detentieverloop (IDV), aangezien de doorlooptijd van vonnis tot einde detentie soms lang duurt, en in die periode de belangen of wensen van slachtoffers kunnen veranderen. Momenteel bekijkt het openbaar ministerie hoe het berichtenverkeer ten aanzien van de bijzondere voorwaarden die voor slachtoffers relevant zijn tussen de diverse betrokken OM-onderdelen kan worden geoptimaliseerd. Op deze manier zorgt het openbaar ministerie ervoor dat de wensen en behoeften van slachtoffers en nabestaanden worden betrokken. Voorts vragen de leden van de **VVD**-fractie naar de aanvullende voornemens die zij kunnen verwachten ter versterking en ter onderkenning van de positie van het slachtoffer. In reactie hierop merk ik op dat onlangs een verdiepingsslag is doorgevoerd in het slachtofferonderzoek dat plaatsvindt bij de beoordeling van een verlofaanvraag voor een terbeschikkinggestelde. Elke verlofaanvraag bevat thans een volledig slachtofferonderzoek en een transparante afweging van de slachtofferbelangen versus het resocialisatiebelang van de ter beschikking gestelde. Deze ontwikkeling in deze sector heeft ervoor gezorgd dat ook op andere terreinen, zoals bij volwassenendetentie, wordt bekeken hoe de slachtofferbelangen een (structurele) plek kunnen krijgen bij de uitvoering van een straf (of maatregel). Daarbij vragen de leden van de **VVD**-fractie op welke manier dit wetvoorstel hieraan tegemoet komt. De mogelijkheid om langer dan nu mogelijk is toezicht te houden op de opgelegde bijzondere voorwaarden en dit te controleren, beoogt bij te dragen aan het voorkomen van recidive en beoogt daarmee het maken van nieuwe slachtoffers terug te dringen. Dit wetsvoorstel is voor slachtoffers en hun bescherming dan ook een stap voorwaarts.

De leden van de **VVD**-fractie achten het van belang dat ook de slachtoffers van de beëindiging van de maatregel op de hoogte worden gesteld. Zij verzoeken de mij in het licht van de versterking en de onderkenning van de positie van het slachtoffer, toe te lichten of aanpassing van artikel 38af, tweede lid, Sr gewenst is. Het informeren van slachtoffers, indien zij dat wensen, over de tenuitvoerlegging van straffen is belangrijk. In artikel 51a, derde lid, Sr is het recht van het slachtoffer om geïnformeerd te worden over de invrijheidsstelling van de verdachte of dader dan ook vastgelegd. Naast het uitvoeren van deze wettelijke bepaling wordt nu in de praktijk het slachtoffer ook over verloop van de verdachte of dader geïnformeerd. Zo zal ik ook voor het informeren van het slachtoffer over de beëindiging van de hier bedoelde maatregel nader bekijken of en hoe dit het beste kan worden geregeld.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel. Ook zij delen tot mijn genoegen de doelstelling van het wetsvoorstel de samenleving langdurig te beschermen tegen een bepaalde categorie delinquenten, die blijvend een gevaar kunnen vormen of waarbij de voorgestelde maatregelen kunnen bijdragen aan hun resocialisatie. Zij hebben hierover nog enkele vragen, waar ik graag op inga. Deze leden informeren allereerst naar de betekenis die aan de geschokte rechtsorde toekomt bij de oplegging en de tenuitvoerlegging van de zelfstandige maatregel. Met deze leden ben ik van

mening dat de geschokte rechtsorde in de eerste plaats een factor van belang is ten tijde van het vonnis: de rechter zal de mate waarin de rechtsorde is geschokt betrekken bij de strafoplegging en bij zijn beoordeling van de noodzakelijkheid van het opleggen van de zelfstandige toezichthoudende maatregel. Ook deel ik de aanname van deze leden dat de samenhang tussen de maatregel en de ooit geschonden rechtsorde wellicht minder sterk zal bestaan ten tijde van het moment waarop de rechter beoordeelt of de maatregel ten uitvoer moet worden gelegd. Toch kan ook op dat moment nog steeds – zij het naar verwachting in mindere mate – sprake zijn van een geschokte rechtsorde. De maatregel kan immers alleen worden opgelegd in geval van ernstige misdrijven, die diep ingrijpen in de levens van de slachtoffers en hun naasten en in de maatschappij in het algemeen. Een geschokte rechtsorde is op zichzelf evenwel geen reden om de zelfstandige maatregel ten uitvoer te leggen. De tenuitvoerlegging van de maatregel is aan twee criteria gebonden: er moet ernstig rekening mee worden gehouden dat de veroordeelde wederom een zeden- of zwaar geweldsdelict of een ander misdrijf waarvoor de tbs-maatregel kan worden opgelegd, zal begaan of tenuitvoerlegging is noodzakelijk ter voorkoming van ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen.

Daarnaast geven de leden van de **PvdA**-fractie aan dat zij zich enigszins zorgen maken over de veelheid van wettelijke mogelijkheden die er na het in werking treden van het onderhavige wetsvoorstel zullen zijn om delinquenten op voorwaarden vrij te laten komen of waarbij de vrijheid afhangt van het al dan niet nakomen van voorwaarden. Aan het verzoek van deze leden om de verschillende voorwaardelijke modaliteiten te schetsen en uiteen te zetten hoe deze zich tot elkaar verhouden en wat hun meerwaarde is ten opzichte van elkaar geef ik graag gevolg. Naast de voorgestelde nieuwe zelfstandige maatregel en de door deze leden reeds genoemde voorwaardelijke kaders van de voorwaardelijke invrijheidsstelling, de tbs onder voorwaarden en de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege, betreft dit de voorwaardelijke veroordeling (artikel 14a Sr) en de voorwaardelijke maatregel tot plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (voorwaardelijke isd-maatregel, artikel 38p Sr). Ook de Gratiwet kent een voorwaardelijke variant van de gratie, maar deze blijft hier verder onbesproken (artikel 13 Gratiwet). In elk van de voorwaardelijke kaders worden de bijzondere voorwaarden opgesomd, die aan de invrijheidsstelling of de voorwaardelijke sanctie kunnen worden verbonden. Mede afhankelijk van het moment van de introductie van de desbetreffende voorwaardelijke modaliteit worden enkele of meerdere mogelijke bijzondere voorwaarden expliciet benoemd. Zo worden bij de thans voorgestelde zelfstandige maatregel 14 voorwaarden expliciet benoemd ten opzichte van slechts 3 bij de tbs met voorwaarden en de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege (te weten de plicht zich te laten opnemen, zich onder behandeling te laten stellen en het innemen van een voorgeschreven geneesmiddel). Dat betekent evenwel niet dat die overige 11 voorwaarden, waaronder een locatie- of contactverbod, bij de voorwaardelijke tbs-varianten niet zouden kunnen worden opgelegd: dat de opsomming niet limitatief is, volgt uit het gebruik van het werkwoord «kunnen» of, zoals bijvoorbeeld bij de voorwaardelijke veroordeling het geval is, het opnemen van de voorwaarde «andere voorwaarden, het gedrag van de veroordeelde betreffende». Voor wat betreft de te stellen voorwaarden bestaat er de facto mitsdien geen verschil tussen de verschillende kaders. Dat thans meer voorwaarden expliciet worden neergelegd, hangt samen met het belang dat wordt gehecht aan de eisen van voorzienbaarheid en transparantie. Waar de kaders van elkaar verschillen en elkaar aanvullen betreft het toepassingsbereik, de aard van de sanctie (straf of maatregel), de volgtijdelijkheid en de termijnen die aan

de voorwaarden zijn verbonden. Voor de overzichtelijkheid geef ik dit schematisch weer. De voorwaardelijke modaliteiten zijn vetgedrukt.

doelgroep	sanctie			
	(geheel) voorwaardelijke veroordeling (14a Sr)			géén zelfstandige maatregel
ernstige gewelds- en zedendelinquenten zonder vastgestelde geestesstoornis	(deels) onvoorwaardelijke gevangenisstraf	mogelijk voorwaardelijke invrijheidsstelling (15a Sr)	mogelijk gevolgd door een voorwaardelijk deel van de veroordeling (14c Sr)	mogelijk gevolgd door de zelfstandige maatregel, ongemaximeerd (38z Sr)
	voorwaardelijke isd-maatregel (38p Sr)			géén zelfstandige maatregel
ernstige gewelds- en zedendelinquenten met geestesstoornis	tbs met voorwaarden, max 9 jaar (38a Sr)			mogelijk gevolgd door de zelfstandige maatregel, ongemaximeerd (38z Sr)
ernstige gewelds- en zedendelinquenten met geestesstoornis	tbs met verpleging van overheidswege gemaximeerd, max 4 jaar			mogelijk gevolgd door de zelfstandige maatregel, ongemaximeerd (38z Sr)
ernstige gewelds- en zedendelinquenten met geestesstoornis	tbs met verpleging van overheidswege ongemaximeerd	mogelijk voorwaardelijke beëindiging van de verpleging, thans 9 jaar, voorstel ongemaximeerd (38g en 38a Sr)		mogelijk gevolgd door de zelfstandige maatregel, ongemaximeerd (38z Sr)

Zoals ik hiervoor ook heb opgemerkt in reactie op de opmerking van de leden van de **VVD**-fractie zal in het kader van het programma VPS worden bezien of de verschillende voorwaardelijke kaders nadere afstemming behoeven.

Voorts vragen de leden van de **PvdA**-fractie hoe de professionals (openbaar ministerie, rechters en reclassering) hier in de praktijk mee omgaan. Wat betreft de voorwaardelijke beëindiging van de tbs met verpleging van overheidswege en de verlenging van de proeftijd van de voorwaardelijke invrijheidsstelling zullen de professionals (openbaar ministerie, rechterlijke macht en reclassering) na inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel daar in de praktijk grotendeels op eenzelfde wijze als nu het geval is uitvoering aan geven.

Onderhavig wetsvoorstel creëert de mogelijkheid om de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege, die thans wettelijk gemaximeerd is tot negen jaar, te verlengen voor zolang dit noodzakelijk wordt geacht. Bij een onvoldoende verminderd recidiverisico van een tbs-gestelde met verpleging is een toezichtsmaatregel in het kader van een verlenging van de tbs en de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging het meest geschikte kader. Niet uitgesloten is echter, dat het gelet op het recidiverisico dat nog van betrokkene uitgaat aanvaardbaar wordt geacht dat de tbs-maatregel, met inbegrip van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging, wordt beëindigd, maar dat toch nog aanleiding wordt gezien om enige vorm van toezicht voort te zetten in het kader van de zelfstandige maatregel. Ditzelfde geldt voor de situatie van een verhoogd recidive risico bij tbs met voorwaarden, waar verlenging van de tbs-maatregel het geëigende kader zal blijven zolang deze maatregel de wettelijke termijn van negen jaar nog niet heeft overschreden. Wanneer ook na negen jaar nog toezicht noodzakelijk wordt geacht, kan het toezicht worden voortgezet binnen het kader van de zelfstandige maatregel. Tevens kan aansluitend op een straf en/of de voorwaardelijke invrijheidsstelling, kan de zelfstandige maatregel ten uitvoer worden gelegd.

In de praktijk betekent onderhavig wetsvoorstel een uitbreiding van de periode en mogelijkheden om een zeden- of zware geweldsdelinquent in

het kader van toezicht langer te monitoren, begeleiden dan wel behandelen. Voor de invulling van langdurig toezicht zal zo veel mogelijk worden aangesloten bij de wijze waarop het toezicht thans is vormgegeven. Dit betekent dat ik ervan uitga dat er geen specifieke nieuwe vorm van toezicht vereist is en dat de professionals van de reclassering en de politie vrijwel op eenzelfde wijze invulling zullen geven aan het toezicht van de zelfstandige maatregel. Alle betrokken professionals dienen zich bij de uitvoering van hun taken bewust te worden van de mogelijkheid van oplegging en tenuitvoerlegging van de zelfstandige maatregel en de daaraan te verbinden gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende voorwaarden. Al in een vroeg stadium en meerdere malen in het justitieel traject dienen zij zich hierover te beraden en deze mogelijkheid mee te nemen in hun advies, vordering of beslissing. Dit betreft een nieuwe situatie ten opzichte van de huidige situatie. Ik zal dit proces de komende periode samen met de betrokken ketenpartners gaan vormgeven.

De leden van de **SP**-fractie hebben eveneens met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel en tot mijn genoegen zijn zij met mij van oordeel dat het verbeteren van het toezicht op zeden- en geweldsdelinquenten van groot belang is, omdat effectief reclasseringstoezicht op veroordeelden recidive terug kan dringen en daarmee de veiligheid vergroten. Deze leden hebben hierover enkele vragen en opmerkingen, waar ik graag op inga.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel en ik ben verheugd dat ook zij het belang van verlengd toezicht op zedendelinquenten, zware geweldsdelinquenten en voormalige tbs-gestelden na hun terugkeer in de samenleving onderschrijven. Deze leden herkennen de maatschappelijke onrust en gevoelens van onveiligheid, die aan dit wetsvoorstel ten grondslag liggen en zij merken daarbij terecht op dat deze problematiek verder reikt dan enkel gevoelens en zich ook daadwerkelijk manifesteert nu de terugkeer van deze delinquenten en tbs-gestelden met enige regelmaat gepaard gaat met concrete gevallen van ernstige recidive. Zij halen daarbij het voorbeeld aan van een recente arrestatie van een Nederlandse ex-gedetineerde, die in Bulgarije mogelijk misdrijven zou hebben gepleegd met minderjarigen. De leden van de **CDA**-fractie hebben enkele vragen, die ik graag beantwoord.

De leden van de **D66**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij onderschrijven de doelstelling dat de terugkeer van ter beschikking gestelden en van zeden- en geweldsdelinquenten in de samenleving te allen tijde zorgvuldig, geleidelijk en zo nodig onder voorwaarden dient plaats te vinden en zijn van mening dat begeleiding bij alle ex-delinquenten met een hoog risicoprofiel nadrukkelijke inzet behoeft. Zij merken daarbij op dat de beveiliging van de samenleving tegen misdrijven steeds proportioneel, bewezen noodzakelijk en effectief dient te zijn. Ik betreur het dat zij de onderbouwing van het wetsvoorstel op de voornoemde punten als gebrekkig aanmerken en ik beschouw het als een uitdaging om deze leden ervan te overtuigen dat ook ik hecht aan de eisen van proportionaliteit, noodzakelijkheid en effectiviteit en dat ik juist met het oog daarop de noodzakelijke waarborgen in het wetsvoorstel heb opgenomen. Ook de uitvoeringsinstanties zullen daar in hun praktijk continu aandacht voor hebben.

Naast voornoemde uitgangspunten achten de leden van de **D66**-fractie – terecht – het draagvlak in de uitvoeringspraktijk van zwaarwegend belang bij beoordeling van onderhavig wetsvoorstel. Dat de adviezen bij het wetsvoorstel, zoals deze leden constateren, van kritische aard zijn, zal ik niet ontkennen. Toch ben ik anders dan deze leden niet van mening dat op basis van die adviezen geconcludeerd kan worden dat het draagvlak bij de uitvoeringsinstanties ontbreekt. In dit verband wil ik allereerst benadrukken dat de reclassering, een essentiële ketenpartner in de tenuitvoerlegging van het langdurig toezicht, juist zeer positief geadvi-

seerd heeft en zich graag bereid toont om dat toezicht met de vereiste professionaliteit in te vullen. De adviezen van andere uitvoeringsinstanties waren inderdaad kritisch ter zake van de zelfstandige maatregel en het laten vervallen van de wettelijke maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege. Zij hebben in hun adviezen diverse vragen gesteld en voorstellen gedaan om tot verduidelijking en verbetering van het wetsvoorstel te komen. Mede naar aanleiding van die adviezen heb ik het wetsvoorstel en de memorie van toelichting daarbij aangepast en aangevuld. Dit betreft zowel wetstechnische verbeteringen als inhoudelijke aanpassingen, onder meer met betrekking tot de reikwijdte van de zelfstandige maatregel en het voorzien in overgangsrecht. De onduidelijkheden heb ik verder getracht weg te nemen door in de toelichting uitvoeriger dan in eerste instantie het geval was in te gaan op onderdelen als de conformiteit met de grondrechten. Het wetsvoorstel zoals dat nu ter behandeling in Uw Kamer voorligt, betreft een grondig gewijzigde versie ten opzichte van de versie waarop de adviezen betrekking hadden. Verder heb ik het onderzoeksbureau Significant een ex-ante uitvoeringstoets laten verrichten en bij dat onderzoek zijn experts van de uitvoeringsorganisaties nauw betrokken. Ik heb dan ook verschillende middelen ingezet om de uitvoeringspraktijk bij het opstellen en het verbeteren van het wetsvoorstel te betrekken en heb gehoor gegeven aan de bezwaren van de uitvoeringsinstanties. Vanuit die uitvoeringsinstanties zelf zijn de afgelopen periode voorts verschillende maatregelen ingezet om het toezicht op (zeden)delinquenten uit te breiden en te verbreden. Naar aanleiding van deze reeds getroffen inspanningen ter voorbereiding op het wetsvoorstel door verschillende uitvoeringsorganisaties, waaronder de Nationale Politie, leid ik af dat bij die organisaties wel degelijk steun bestaat voor het langdurig toezicht op deze groep zware delinquenten.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Met genoegen lees ik dat deze leden van oordeel zijn dat dit wetsvoorstel van meerwaarde is, indien het inderdaad leidt tot een verantwoord (langdurig) extramuraal toezicht dat ertoe bijdraagt dat de terugkeer van tbs-gestelden en gedetineerden wegens bepaalde zware gewelds- en zedendelicten in de samenleving zorgvuldig, geleidelijk en zo nodig onder voorwaarden plaatsvindt. Deze leden stellen daaromtrent enige vragen. Ook deze vragen beantwoord ik graag.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie merken op dat de kennis over effectieve toezichtprogramma's groeit, maar dat in de wetenschappelijke literatuur op veel punten nog geen harde conclusies worden getrokken omdat het vakgebied volop in ontwikkeling is. Deze leden hebben in de memorie van toelichting gelezen dat het wetsvoorstel een bijdrage zal leveren aan recidivevermindering. Zij merken op dat het effect van het wetsvoorstel op dit moment nog lastig te kwantificeren is en zij vragen op welke wijze dit effect zal worden gemeten in bijvoorbeeld de Recidivemonitor of andere onderzoeken.

De strafrechtelijke reactie op criminaliteit moet in de visie van het kabinet tot uitdrukking brengen dat de maatschappij bepaald gedrag niet accepteert en dat de belangen van slachtoffers worden gerespecteerd. Dit betekent dat aandacht voor vergelding niet kan worden gemist, maar dat de sanctietoepassing waar mogelijk ook moet bijdragen aan gedragsverandering van daders gericht op het verminderen van recidiverisico's. Het WODC-literatuuronderzoek heeft veel relevante informatie opgeleverd, maar op basis van dit onderzoek kunnen geen concrete uitspraken worden gedaan over het exacte effect van het wetsvoorstel. Ik acht het dan ook van groot belang dat de effecten van het wetsvoorstel zorgvuldig worden gemonitord. Het WODC berekent jaarlijks de strafrechtelijke recidive van Nederlandse justitiabelen en vormt daarmee in de toekomst een belangrijke informatiebron om na te gaan hoeveel zedendelinquenten en zware geweldsdelinquenten onder langdurig toezicht staan en wat de effecti-

viteit is van het langdurig reclasseringstoezicht. Derhalve zal ik het WODC op korte termijn verzoeken te bezien op welke wijze de voornoemde groep kan worden toegevoegd aan het doorlopend grootschalig onderzoek naar de strafrechtelijke recidive in het kader van de zogeheten «Recidivemonitor». Volledigheidshalve merk ik wel op dat het geruime tijd zal duren voordat cijfers op dit terrein beschikbaar zijn. Dit aangezien de maatregel geëffectueerd dient te zijn (na de detentieperiode of tbs) en bovendien een langdurig tijdsverloop noodzakelijk is om de effecten van deze wetswijziging in voldoende mate in beeld te brengen.

In aanvulling hierop vragen de leden van de **ChristenUnie**-fractie hoe gewaarborgd blijft dat de wet blijft bijdragen aan een zo effectief mogelijk toezicht. Zij wijzen hierbij op de maatregelen die nu voorgesteld worden in artikel 38ab en op de verschillende termijnen die in het wetsvoorstel gehanteerd worden. De effectiviteit van het mogelijke toezicht en de daar bijbehorende maatregelen en termijnen is gewaarborgd in verschillende onderdelen van de procedure van oplegging en tenuitvoerlegging van het langdurig toezicht en in de uitvoering daarvan. Het openbaar ministerie maakt een taxatie van het risico op recidive en/of ernstig belastend gedrag op basis van onder andere advies van de reclassering. Dit reclasseringsadvies komt tot stand op basis van een risicotaxatie, bijvoorbeeld met behulp van het diagnose-instrument Recidive Inschattingsschalen (RISc). Op basis van dit instrument én het professioneel oordeel van de reclasseringswerker wordt een inventarisatie gemaakt van het risico op recidive en de criminogene factoren die (causaal) verband houden met het delict gedrag en de benodigde interventies om het risico op recidive te verkleinen.

Bij een vordering tot tenuitvoerlegging of verlenging adviseert de reclassering over het tenuitvoerleggen of verlengen van de maatregel en de te stellen gedragsbeïnvloedende of vrijheidsbeperkende maatregel. Voorafgaand aan de rechterlijke beoordeling inzake de oplegging, tenuitvoerlegging en verlenging van de zelfstandige maatregel wordt door de reclassering een risico-inventarisatie gemaakt, waardoor het advies is afgestemd op de actuele situatie/toestand van de betrokkene en de voortgang van het toezicht. Hiermee wordt niet alleen de noodzakelijkheid van (het voortduren van) de maatregel getoetst, maar is voorzien in een toets van de opgelegde gedragsbeïnvloedende of vrijheidsbeperkende voorwaarden en wordt maatwerk in de aard en intensiteit van het toezicht bewerkstelligd. Aan de hand van de periodieke herhaling van de risico-inventarisatie toetst men de effectiviteit, noodzakelijkheid en proportionaliteit van de opgelegde voorwaarden en kan men adviseren deze te wijzigen of op te heffen. Het wetsvoorstel biedt daarnaast de mogelijkheid om de rechter naast de periodieke toetsing te verzoeken de maatregel of de daarbij gestelde voorwaarden voor het verstrijken van het verlengings-termijn op te heffen of te wijzigen. Hiermee wordt bereikt dat de maatregel niet langer voortduurt dan noodzakelijk en de mate van ingrijpendheid van de maatregel correspondeert met de actuele situatie.

2. Adviezen over het wetsvoorstel

De leden van de **VVD**-fractie wezen erop dat GGZ Nederland (GGZ-NL) bij brief van 20 januari 2014 haar bezwaren tegen het wetsvoorstel kenbaar heeft gemaakt aan de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie. Op verzoek van deze leden ga ik hieronder puntsgewijs in op de bewaren van GGZ-NL.

GGZ-NL stelt allereerst dat de tbs-maatregel voor verdachten met een psychische stoornis onaantrekkelijker wordt, omdat de tbs – als gevolg van het laten vervallen van de wettelijke maximale termijn van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging – mogelijk levenslang kan gaan duren. Dat zal, zo vreest GGZ-NL leiden tot meer weigerende

observandi. Ik deel deze vrees van GGZ-NL niet. Voorwaardelijke beëindiging van de verpleging is alleen aan de orde in het geval van een «ongemaximeerde tbs-maatregel met verpleging van overheidswege», dat wil zeggen een tbs-maatregel die is opgelegd in verband met een zogeheten «geweldsmisdrijf», een misdrijf dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam. Voor deze vorm van tbs geldt ook thans reeds dat de duur ervan niet gebonden is aan een wettelijk maximum en al naar gelang de omstandigheden van het individuele geval kan dat ertoe leiden dat de tbs-maatregel zeer langdurig, of levenslang, voortduurt. Daarvan kan bijvoorbeeld sprake zijn wanneer betrokkene niet meewerkt aan zijn behandeling en op een longstayafdeling wordt geplaatst.

Voor wat betreft de maximale (en mogelijk levenslange) duur van de tbs-maatregel brengt het onderhavige wetsvoorstel dus niets nieuws.

Wat wel nieuw is, is dat de tbs-maatregel zolang dat noodzakelijk is ook telkens verlengd kan worden wanneer de eindfase van het tbs-traject reeds is ingezet middels de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging. Dat de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging niet langer begrensd zal worden door een wettelijk bepaalde maximum duur, betekent evenwel niet dat deze zonder meer telkens verlengd kan worden. Ook gedurende de periode dat de verpleging voorwaardelijk is beëindigd toetst de rechter periodiek – en met betrekkelijk korte tussenpozen van één à twee jaar – of verlenging nog nodig is, dan wel of de terbeschikkingstelling definitief kan worden beëindigd. Wanneer de voorliggende feiten en omstandigheden in een zaak daartoe aanleiding geven kan dit ertoe leiden dat de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging in een individueel geval langer dan de huidige negen jaar duurt waarbij niet is uitgesloten dat iemand levenslang onder toezicht komt te staan. Het betreft hier evenwel een geheel andere doelgroep dan de groep tbs-gestelden die op de longstay verblijft. Het gaat hier om personen die gedurende een bepaalde periode intensief zijn behandeld binnen de tbs-setting, waarbij de behandeling is aangeslagen en waarbij de delictgevaarlijkheid dusdanig is teruggebracht dat het verantwoord wordt geacht de verpleging onder voorwaarden te beëindigen. Eerder is voorwaardelijke beëindiging van de verpleging niet aan de orde. De voorwaardelijke beëindiging van de verpleging is – en blijft – gericht op resocialisatie en geleidelijke afbouw en definitieve beëindiging van de tbs-maatregel. De situatie dat de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging zeer langdurig en mogelijk levenslang ten uitvoer wordt gelegd, zal zich naar verwachting dan ook slechts in uitzonderlijke gevallen voordoen. Tot slot is in dezen van belang dat de voorgestelde zelfstandige maatregel het mogelijk maakt ook andere zware delinquenten dan tbs-gestelden langdurig – en indien noodzakelijk levenslang – onder toezicht te houden en gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende voorwaarden aan dat toezicht te verbinden. Het weigeren van medewerking kan er in voorkomende gevallen toe leiden dat de tbs-maatregel niet kan worden opgelegd, maar heeft geen gevolgen voor de mogelijkheid de zelfstandige maatregel op te leggen. Door het weigeren van medewerking kan de verdachte zich dus niet aan langdurig toezicht onttrekken. Onder die omstandigheden zal de verdachte mogelijk juist de voorkeur geven aan de tbs, waar een ander regime geldt dan in detentie. Wanneer betrokkene in de tbs intensief behandeld wordt, heeft dit bovendien mogelijk tot gevolg dat hij juist eerder weer definitief «vrij» is dan wanneer hij na een langdurige gevangenisstraf onbehandeld aan de tenuitvoerlegging van de zelfstandige maatregel wordt onderworpen. In het verlengde van het voorgaande deel ik evenmin de vrees van GGZ-NL dat ook minderjarigen vaker medewerking zullen weigeren aan observaties, omdat het in het adolescentenstrafrecht mogelijk is gemaakt

de pij-maatregel om te zetten in ongemaximeerde tbs met verpleging van overheidswege en die maatregel levenslang kan duren. Daarbij merk ik nog op dat de omzetting van de pij-maatregel in de tbs-maatregel naar verwachting slechts in een zeer beperkt aantal gevallen aan de orde zal zijn.

In het verlengde hiervan vreest GGZ-NL dat de voorgestelde maatregelen in het onderhavige wetsvoorstel leiden tot een grotere weerstand tegen de tbs-maatregel waardoor, als bijeffect, de uitgangspunten in de Meerjarenovereenkomst Forensische Zorg niet worden gehaald. Volgens GGZ-NL wordt hierdoor de maatschappij onveiliger, aangezien zij de mening is toegedaan dat het voor de sector moeilijker wordt om delinquenten met een psychische stoornis te behandelen en te resocialiseren binnen een termijn die proportioneel is. Ook deze vrees van GGZ-NL deel ik niet. In mijn ogen draagt dit wetsvoorstel juist bij aan het voorkomen en bestrijden van recidive van zeden- en zware geweldsdelicten door het toepassen van een persoonsgerichte aanpak. Met de afschaffing van de wettelijke maximumduur wordt bereikt dat, ingeval het recidiverisico binnen de huidige negen jaar onvoldoende is teruggebracht, de rechter de voorwaardelijke beëindiging zo lang als noodzakelijk kan verlengen. Dit zal niet leiden tot een grotere weerstand tegen de tbs-maatregel, omdat voorwaardelijke beëindiging enkel aan de orde is als de justitiabele is veroordeeld tot een tbs-maatregel met verpleging van overheidswege waarbij de looptijd ook niet op voorhand is vastgesteld. Gedurende de looptijd van de tbs-maatregel en de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging toetst de rechter periodiek op grond van gedragskundig advies of de tbs-maatregel (definitief) kan worden beëindigd of dat verdere verlenging nodig is. Ingeval het de voortdurende van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging betreft, toetst hij daarnaast of de daaraan verbonden voorwaarden moeten worden gewijzigd. Door deze toetsing van de noodzakelijkheid wordt gewaarborgd dat de looptijd van de tbs-maatregel, waaronder de voorwaardelijke beëindiging, niet langer duurt dan nodig en proportioneel is. Ik ben ook van oordeel dat de maatregelen in het wetsvoorstel bijdragen aan de verkorting van de behandelduur. Ingeval de behandeling goed is aangeslagen, zal de rechter mogelijk in een eerder stadium van de tbs de verpleging voorwaardelijk beëindigen. Uiteraard op een wijze die zorgvuldig en verantwoord is. Dit leidt mijns inziens niet tot een schijnverkorting, zoals GGZ-NL stelt. De bevoegdheid om de voorwaardelijke beëindiging ook na negen jaar nog voort te zetten zal namelijk maar bij een gering aantal tbs-gestelden worden aangewend. Dit betekent dat bij een relatief grote groep tbs-gestelden de tbs-behandeling korter kan duren als de rechter de verpleging eerder voorwaardelijk beëindigt en middels de voorwaardelijke beëindiging – en het daaraan voorafgaande intensieve behandeltraject – het recidiverisico dusdanig is teruggebracht dat de tbs definitief kan worden beëindigd.

Ook is GGZ-NL van mening dat het inzichtelijk maken van perspectief in de behandeling voor potentiële tbs-gestelden en meer inzet op de verbetering van transparantie, zoals verwoord in de Meerjarenovereenkomst Forensische Zorg en de hieruit vloeiende initiatieven binnen de tbs sector, meer winst bieden bij het oplossen van de problematiek omtrent de weigerende observandi. Ik acht het van groot belang dat verdachten met een geestesstoornis worden behandeld indien dat vanuit het oogpunt van de samenleving nodig is. De afgelopen periode heb ik dan ook onderzocht welke mogelijkheden kunnen bijdragen aan het oplossen en/of terugdringen van de problematiek van weigerende observandi. Daarbij rekening houdend met de beweegredenen van verdachten om medewerking aan pro Justitia-onderzoek te weigeren, hetzij op aanraden van de verdediging, hetzij voortvloeiend uit de pathologie, hetzij door

ongewisheid over de inhoud en duur van de tbs-maatregel. Met GGZ-NL ben ik van mening dat meer transparantie en inzicht in de behandeling zouden kunnen bijdragen aan het terugdringen van deze problematiek. Ik moet daarbij echter wel de kanttekening maken dat dit alleen opgaat voor verdachten die medewerking aan pro Justitia-onderzoek weigeren, omdat zij niet op de hoogte zijn van de inhoud en de duur van de tbs-maatregel. Gezien de verschillende redenen die aan de weigering ten grondslag kunnen liggen betekent dit dat er ook ná verbeteringen in de transparantie en inzicht in behandelingsperspectief er nog steeds redenen kunnen zijn voor verdachten om niet mee te werken. Daarom heb ik in het wetsvoorstel Forensisch zorg dat thans in de Eerste Kamer voorligt een regeling opgenomen die het mogelijk maakt om – onder bepaalde voorwaarden en als ultimum remedium – medische gegevens van weigerende observandi te vorderen en te verstekken aan de rapporteurs van het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP) waardoor mogelijk alsnog een volledig advies kan worden uitgebracht. Met deze regeling beoog ik te voorkomen dat vanwege het weigeren van medewerking van de verdachte aan pro Justitia-onderzoek geen tbs-maatregel kan worden opgelegd, terwijl er bestaande gegevens beschikbaar zijn die bijdragen aan het vaststellen van de aanwezigheid van een mogelijke geestesstoornis.

Daarnaast vraagt GGZ-NL aandacht voor het gegeven dat de recente verruiming van de wettelijke maximum duur van de voorwaardelijk beëindiging van de verpleging naar negen jaar nog niet is benut. Daarbij vermelden zij dat het onderzoek van Significant zich heeft gericht op de recidivecijfers van vóór de afloop van negen jaar toezicht. Bij de beantwoording van deze vraag ga ik er vanuit dat GGZ-NL doelt op een WODC-onderzoek, omdat recidivecijfers worden aangehaald. Anders dan GGZ-NL ben ik van oordeel dat het onderzoek van het WODC wel degelijk de noodzaak voor het onderhavige wetsvoorstel aantoonde. Graag verwijs ik voor een nadere reactie hierop naar de beantwoording onder paragraaf 2.1 van de vragen die hierover door de leden van de **D66**-fractie zijn gesteld.

Ook is GGZ-NL van oordeel dat de criteria voor oplegging van de zelfstandige maatregel zeer algemeen zijn (algemene veiligheid voor personen of goederen) en dat daaraan al snel zal zijn voldaan. Naar aanleiding van deze opmerking wijs ik erop dat aan de tenuitvoerlegging en verlenging zwaardere eisen worden gesteld dan aan de oplegging: tenuitvoerlegging en verlenging zijn slechts mogelijk indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een tbs-waardig delict, of een ander zeden- of zwaar geweldsdelict begaat of indien dit ter voorkoming van ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen noodzakelijk is. Bij deze beoordeling en de nadere invulling van de zelfstandige maatregel betreft de rechter alle feiten en omstandigheden van het individuele geval en staat hij ook uitdrukkelijk stil bij het proportionaliteitsvereiste en een mogelijke inperking van in het geding zijnde grondrechten. Voor deze beoordeling acht ik, evenals GGZ-NL, een goed onderbouwd advies van de reclassering noodzakelijk. Het overleggen van een recent opgemaakt en met redenen omkleed reclasseringsadvies heb ik dan ook als vereiste opgenomen voor de vordering tot oplegging, tenuitvoerlegging en verlenging van een zelfstandige maatregel. Een zodanig advies zal een actuele stand van zaken van het toezicht en een actuele risicoinventarisatie bevatten en zal daarnaast mogelijke incidenten vermelden.

2.1 Laten vervallen maximale termijn voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege

De leden van de **VVD**-fractie hechten net als ik belang aan een zorgvuldige en verantwoorde terugkeer in de samenleving van zeden- en geweldsdelinquenten. In de memorie van toelichting worden een aantal situaties geschetst waarin toezicht thans niet of niet langer mogelijk is, terwijl dat wel nodig zou zijn. Een van de genoemde voorbeelden betreft de situatie waarin de wettelijke maximale termijn van negen jaar bij de tbs met voorwaarden is volgemaakt en het recidiverisico nog onvoldoende is afgenomen. In dat geval moet nu worden teruggevallen op de mogelijkheden die de reguliere geestelijke gezondheidszorg biedt, waarbij zich het probleem kan voordoen dat betrokkene niet tegen zijn zin kan worden behandeld, omdat gedwongen opname niet mogelijk is wanneer niet voldaan wordt aan het «gevaarscriterium» van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet Bopz). De voorgestelde zelfstandige maatregel kan voor die situatie een oplossing bieden.

De leden van de **VVD**-fractie wijzen erop dat momenteel het wetsvoorstel tot vaststelling van de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Wvggz, Kamerstukken II 2009/10, 32 399, nr. 2) bij de Tweede Kamer aanhangig is en dat de Wvggz de Wet Bopz moet gaan vervangen. Zij willen weten hoe de Wvggz zich verhoudt tot voorliggend wetsvoorstel. In tegenstelling tot de Wet Bopz is de Wvggz geen opname-, maar een behandelwet. Met de inwerkingtreding van die wet wordt binnen de reguliere geestelijke gezondheidszorg ook verplichte ambulante behandeling mogelijk, zodat eerder kan worden ingegrepen. In plaats van het «gevaarscriterium» geldt daarbij het «schadecriterium»: indien het gedrag van een persoon als gevolg van zijn psychische stoornis leidt tot een aanzienlijk risico op ernstige schade voor hemzelf of voor een ander kan als uiterste middel verplichte zorg worden verleend. De belangrijkste reden om te kiezen voor een andere term is gelegen in het feit dat het begrip «schade» beter de lading dekt dan het huidige begrip «gevaar». De uitbreiding van de reikwijdte voor verplichte zorg is evenwel niet gelegen in het nieuwe schadecriterium, maar in de uitbreiding naar de mogelijkheid om ambulante verplichte zorg te geven. In combinatie met de uitgangspunten van proportionaliteit en subsidiariteit wordt het hiermee mogelijk om eerder passende zorg te bieden. Toch zullen er ook onder de Wvggz nog situaties zijn, waarin verplichte zorg niet tot de mogelijkheden behoort, omdat niet voldaan wordt aan het schadecriterium. Voorts is hierbij van belang dat de Wvggz een behandelwet is en geen opname- of toezichtswet. Opname op grond van die wet gebeurt enkel wanneer geen enkel alternatief voorhanden is. Ook dan kan de zelfstandige maatregel een oplossing bieden. De zelfstandige maatregel kan dan ook worden gezien als een nadere uitwerking van de in 2007 door Uw Kamer met algemene stemmen aanvaarde motie van de toenmalige leden Joldersma (CDA), Wolfsen (PvdA) en Koşer Kaya (D66), waarin het kabinet werd verzocht te bevorderen dat aansluitend aan de beëindiging van tbs een verplichte vorm van toezicht kan worden opgelegd (TK 2006–2007, 28 238, nr. 10).

De leden van de fracties van de **VVD**, de **PvdA** en de **SP** vragen allen naar de achterliggende redenen voor de handhaving van de negenjaars-termijn voor de tbs met voorwaarden, terwijl de wettelijke maximumduur van de voorwaardelijke beëindiging in het onderhavige wetsvoorstel wordt afgeschaft. In aanvulling hierop melden de leden van de **PvdA**-fractie dat volgens het kabinet het loslaten van het maximum van negen jaar voor de tbs met voorwaarden niet gewenst is vanwege een gebrek aan perspectief op het einde van de voorwaardelijke tbs, de tbs-gestelde in kwestie wellicht niet bereid zal blijven mee te werken aan

de naleving van de voorwaarden. Zij vragen waarom datzelfde niet geldt voor tbs-gestelden die na afloop van de tbs met verpleging van overheidswege middels de zelfstandige maatregel onder het langdurig toezicht vallen. In reactie op de vragen van deze leden wijs ik graag op de verschillen tussen de maatregelen die in het onderhavige wetsvoorstel zijn opgenomen en de tbs met voorwaarden. Voor die laatste maatregel is immers vereist dat de betrokkene zich bereid verklaart tot het naleven van de voorwaarden. Deze bereidheid hoeft niet aanwezig te zijn bij het opleggen van langdurig toezicht via de zelfstandige maatregel. Ingeval het maximum van negen jaar voor de tbs met voorwaarden wordt losgelaten kan dit een extra prikkel zijn om niet met de voorwaarden in te stemmen en/of – op den duur – de bereidverklaring tot naleving van de voorwaarden in te trekken. Bovendien is de tbs met voorwaarden alleen mogelijk als het gedragskundig advies uitwijst dat het recidivegevaar binnen de wettelijke termijn van negen jaar afdoende kan worden teruggedrongen. Een gedragskundig advies van een dergelijke strekking is niet nodig bij het opleggen van de zelfstandige maatregel. Voor die gevallen waarin de termijn van negen jaar behandeling toch niet voldoende blijkt, beoogt dan ook de in dit wetsvoorstel geïntroduceerde maatregel een oplossing te bieden. Voor wat betreft het perspectief van tbs-gestelden waarop na de beëindiging van de tbs met dwangverpleging middels een zelfstandige maatregel toezicht kan worden gehouden, wijs ik op het volgende. Naar verwachting wordt deze maatregel met name toegepast wanneer de tbs gemaximeerd is, omdat het passende kader voor langdurig toezicht op personen aan wie een ongemaximeerde tbs is opgelegd de voorwaardelijke beëindiging betreft. Overigens heeft de rechter nu reeds de ruimte om – ingeval sprake is van een geweldsmisdrijf – de tbs-maatregel zo lang als noodzakelijk te verlengen waardoor de duur van de maatregel bij de oplegging nog niet bekend is. Dit in tegenstelling tot de tbs met voorwaarden

De leden van verschillende fracties wijzen erop dat diverse adviesinstanties kritisch zijn ten opzichte van de voorgestelde schrapping van de wettelijke maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging en stellen daarover enkele vragen. Deze vragen worden beantwoord in paragraaf 4.

De leden van de **PvdA**-fractie wijzen er terecht op dat aan het niet nakomen van de voorwaarden in beide gevallen nadelige gevolgen voor de (ex-)tbs-gestelde zijn verbonden. Het betreft echter andere gevolgen. Wanneer een tbs-gestelde van wie de verpleging voorwaardelijk is beëindigd opnieuw de fout ingaat, kan de verpleging worden hervat. Wanneer iemand aan wie de maatregel tbs met voorwaarden is opgelegd zich niet aan de voorwaarden houdt, kan dit er toe leiden dat de maatregel alsnog wordt omgezet in tbs met verpleging van overheidswege (artikel 38c Sr). Hoewel de uiterste consequentie in beide gevallen mitsdien verpleging van overheidswege is, is de sanctie voor diegene die tbs met voorwaarden opgelegd had gekregen toch zwaarder: de maatregel die hem in het vonnis was opgelegd wordt immers omgezet in een andere, zwaardere, maatregel waarbij hem zijn vrijheid wordt ontnomen. Afhankelijk van het indexdelict kan dit een gemaximeerde tbs van maximaal vier jaar, of een ongemaximeerde tbs betreffen, een bijzonder fikse stok achter de deur dus. Bedacht moet worden dat tbs met voorwaarden alleen wordt opgelegd wanneer betrokkene zich bereid verklaart tot naleving van de voorwaarden én ten tijde van de oplegging van de maatregel de verwachting bestaat dat de recidivekans binnen de huidige maximale termijn van negen jaar, afdoende kan worden bestreden door een op de persoon toegesneden traject van ambulante of klinische behandeling in combinatie met intensief reclasseringstoezicht. Voor die gevallen waarin een voortzetting van het toezicht na negen jaar

nog noodzakelijk blijkt, beoogt de in dit wetsvoorstel geïntroduceerde zelfstandige maatregel een oplossing te bieden.

De leden van de **SP**-fractie vragen naar de onderbouwing van de verwachting dat het afschaffen van de maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging zal leiden tot een kortere gemiddelde duur van tbs-behandeling. Op 3 juli 2013 heb ik met de overkoepelende organisaties in de forensische zorg (GGZ Nederland en VGN) een Meerjarenovereenkomst ondertekend waarin een afspraak is gemaakt over het terugbrengen van de gemiddelde behandelduur van tien naar acht jaar. Het onderhavige wetsvoorstel kan daar mede aan bijdragen, omdat de afschaffing van de wettelijke maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging ertoe leidt dat rechters in een eerder stadium kunnen beslissen om de tbs-maatregel voorwaardelijk te beëindigen. Doordat met de voorwaardelijke beëindiging en daarmee het vangnet van de verpleging van overheidswege tbs-gestelden zo lang als noodzakelijk onder toezicht kunnen blijven staan, ligt het in de lijn der verwachting dat tbs-instellingen in een eerder stadium van de tbs adviseren de verpleging van overheidswege voorwaardelijk te beëindigen waar dat in de rede ligt. De rechter kan op grond van zo een gedragskundig advies besluiten de tbs-oplegging voorwaardelijk te beëindigen. Deze veronderstelde ontlasting van het tbs-stelsel is inderdaad verdisconteerd in het capaciteitsmanagement, waarbij uiteraard ook alle andere maatregelen uit het convenant die hieraan bijdragen, in ogenschouw moeten worden genomen. De vermindering van de capaciteit als gevolg van de terug te dringen behandelduur is opgenomen in het reeds genoemde convenant met de brancheorganisaties. In de periode 2014–2018 zal de tbs-capaciteit met 500 bedden worden teruggebracht door middel van de afspraken die zijn vastgelegd in de Meerjarenovereenkomst. Eén van deze afspraken is het verkorten van de gemiddelde tbs-behandelduur waaraan de afschaffing van de wettelijke maximumduur van de voorwaardelijke beëindiging bijdraagt.

In aanvulling hierop vragen de leden van de **SP**-fractie of, en zo ja op welke wijze, de in dit wetsvoorstel geïntroduceerde zelfstandige maatregel kan leiden tot minder tbs-opleggingen. De zelfstandige maatregel beoogt door middel van het langer houden van toezicht op zeden- en zware geweldsdelinquenten het risico op recidive van tbs-waardige delicten terug te dringen. Wanneer er minder tbs-waardige delicten gepleegd worden, zal ook de instroom in de tbs met verpleging van overheidswege afnemen.

De leden van de **D66**-fractie merken op dat de effecten van langdurig toezicht pas na lange tijd meetbaar zijn en – in de redenering van het kabinet – daarmee voorlopig dus nog niet inzichtelijk. Zij vragen op grond waarvan ik meen dan nu al te kunnen constateren dat die wetswijziging uit 2008 niet afdoende is teneinde de recidive van zeden- en ernstige geweldsmisdrijven terug te dringen. De bescherming van de samenleving tegen daders van zware geweldsdelicten en zedendelicten vereist dat toereikende maatregelen genomen worden, die erop gericht zijn dat deze delinquenten niet (opnieuw) recidiveren. Binnen de huidige wettelijke mogelijkheden zijn er situaties waarin toezicht op een zeden- of zware geweldsdelinquent niet (langer) mogelijk is, terwijl dit ter voorkoming van recidive wenselijk of zelfs noodzakelijk is. Het afwachten van de evaluatie van de wetswijziging uit 2008 zou betekenen dat ik deze situatie langer laat voortduren en dat acht ik niet wenselijk.

De leden van de **D66**-fractie merken eveneens op dat in de adviezen bij het wetsvoorstel vele kanttekeningen worden geplaatst bij de constatering die het kabinet doet op grond van het WODC-onderzoek waaruit zou blijken dat het percentage recidivisten van ernstige zeden- en geweldsdelicten toeneemt na uitstroom uit de tbs-maatregel. Zij achten

het WODC-onderzoek als onderbouwing van de voorgestelde maatregel ontoereikend. In tegenstelling tot deze leden ben ik van oordeel dat het WODC-onderzoek wel degelijk de noodzaak voor het onderhavige voorstel aantoonde. De bescherming van de samenleving tegen daders van zware geweldsdelicten en zedendelicten vereist dat toereikende maatregelen kunnen worden genomen, die erop gericht zijn dat deze delinquenten niet (opnieuw) recidiveren. Een van deze maatregelen is dat deze groep zolang dat gelet op het recidiverisico noodzakelijk is onder toezicht blijft en dat dit toezicht niet automatisch ophoudt om de enkele reden dat de wettelijke termijn van negen jaar voorwaardelijke beëindiging inmiddels is volgemaakt. Het WODC heeft op mijn verzoek nader onderzoek verricht naar de recidive van terbeschikkinggestelden van negen tot achttien jaar na uitstroom. Inherent aan een dergelijk onderzoek is dat is gekeken naar gegevens van personen die relatief lang geleden zijn uitgestroomd. Zoals elk onderzoek kent het zijn beperkingen, maar het geeft wel een grove indicatie van de recidive die op lange termijn mag worden verwacht. Zo wijst onderzoek uit dat er onder zedendelinquenten ook na lange tijd na uitstroom uit de tbs nog personen terugvallen en een zeer ernstig delict plegen (een delict met een maximale strafdreiging van 8 jaar of meer). Ook onder geweldsdelinquenten is dit het geval, zo blijkt uit cijfers van de Recidivemonitor. De resultaten van het voornoemde onderzoek wijzen erop dat adequate vormen van toezicht en begeleiding mogelijk ook langer dan negen jaar na uitstroom nog zinvol kunnen zijn ter vermindering van het recidiverisico. Overigens acht ik het van belang (blijvend) onderzoek te doen naar de effecten van langdurig toezicht op (zeer) lange termijn. Ik zal het WODC vragen hier invulling aan te geven. Wellicht ten overvloede merk ik op dat internationaal onderzoek evengoed uitwijst dat zich onder delinquenten die een zedendelict pleegden nog vele jaren nadien nog nieuwe recidive voordoet. Dat betekent dat er lang nog nieuwe recidivisten bijkomen.

De leden van de **D66**-fractie vragen ook in hoeverre dit onderzoek ziet op dezelfde groep tbs-gestelden als degenen die vallen onder de wetswijziging van 2008. Het onderzoek beschrijft de omvang, achtergrondkenmerken en recidivegegevens van tbs-gestelden met een zedendelict als index-delict. Het indexdelict is het delict waarvoor de tbs-maatregel is opgelegd. Onder meer is gekeken naar de uitgestroomde populatie van tbs-gestelden van wie respectievelijk in de jaren 1989–1993, 1994–1998, 1999–2003 en 2004–2010 de tbs-maatregel onvoorwaardelijk is beëindigd. Wat dat betreft ziet het onderzoek dus niet op de degenen die vallen onder de wetswijziging van 2008. Deze leden vragen zich voorts af in hoeverre dit onderzoek de effecten van de wetswijziging uit 2008 en van de hedendaagse behandelmethoden heeft kunnen meenemen dan wel daadwerkelijk heeft meegenomen. Aangezien de wetswijziging van 2008 nog niet geëvalueerd is, hebben de onderzoekers de effecten van die wetswijziging niet of maar zeer beperkt kunnen meenemen. Dat geldt ook voor de effecten van de hedendaagse behandelmethoden en voor de huidige praktijk waarin de «rauwe» (of: contraire) beëindiging van de tbs in beginsel niet meer voorkomt, aangezien de effecten van de hedendaagse behandelmethoden ten tijde van het onderzoek nog niet beschikbaar waren en de wetswijziging die een einde maakte aan de contraire beëindiging van de tbs-maatregel door de rechter eerst op 1 juli 2013 in werking is getreden.

Het voornoemde onderzoek wijst uit dat het percentage recidivisten met een zeer ernstig delict onder zedendelinquenten lange tijd na uitstroom uit de tbs-maatregel nog toeneemt. Ook onder geweldsdelinquenten is een toename zichtbaar lang na de uitstroom uit de tbs-maatregel. De resultaten van het voornoemde onderzoek wijzen erop dat adequate vormen van toezicht en begeleiding mogelijk ook langer dan negen jaar

na uitstroom nog zinvol kunnen zijn ter vermindering van het recidive-risico. Overigens acht ik het van belang (blijvend) onderzoek te doen naar de effecten van langdurig toezicht op (zeer) lange termijn. Ik heb het WODC opdracht gegeven hier invulling aan te geven.

De leden van de **D66**-fractie wijzen op het advies van GGZ-NL, dat bijzonder kritisch is over het wetsvoorstel en onder meer wijst op de negatieve bijwerkingen van langdurig en mogelijk levenslang toezicht, waaronder de afname van motivatie en ondermijning van de protectieve factoren als elke denkbare voorwaarde kan worden opgelegd. Deze leden vragen het kabinet toe te lichten op grond waarvan het meent dat deze zorg onterecht is en de motivatie en het naleven van de voorwaarden zullen voortvloeien uit het gegeven dat met de verlenging de eindfase van het tbs-traject wordt ingezet. Met de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van een tbs-gestelde, is onder voorwaarden het resocialisatie-traject van de tbs-maatregel gestart. Dit betekent dat de tbs-gestelde een stap dichterbij is bij de definitieve beëindiging van de tbs-maatregel, dan in de vorige fase van verpleging van overheidswege. Dit wetsvoorstel laat de wettelijke maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging weliswaar vervallen, echter dit betekent niet dat de duur van de voorwaardelijke beëindiging onbegrensd is. De tbs-maatregel eindigt, ook gedurende de periode van voorwaardelijke beëindiging van de verpleging, na een of twee jaar door tijdsverloop, tenzij de maatregel verlengd wordt. Wanneer verlenging van de maatregel wordt gevorderd wordt door de rechter beoordeeld of verdere verlenging nog noodzakelijk is. Zo niet, dan wordt de vordering tot verlenging afgewezen en eindigt de tbs-maatregel definitief. Ook gedurende de periode van voorwaardelijke beëindiging van de verpleging wordt mitsdien met betrekkelijk korte tussenposes door de rechter getoetst of verlenging dan wel beëindiging noodzakelijk is. Hiermee is de beëindiging van de tbs-maatregel in een relatief kort tijdsbestek van één tot twee jaar een realistisch einddoel, mits de tbs-gestelde zich aan de voorwaarden houdt en het recidiverisico in afdoende mate afneemt. De bewustwording van de tbs-gestelde dat deze zich bevindt in de eindfase van de maatregel en de beëindiging op relatieve korte afstand is, zal hem kunnen motiveren zich aan de voorwaarden te houden. De vraag van deze leden over het draagvlak voor het wetsvoorstel heb ik hiervoor onder punt 1, de inleiding, reeds beantwoord.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie zien in dat het nog geruime tijd duurt voordat een gedegen evaluatie van de eerdere uitbreiding van de maximale duur gemaakt kan worden en informeren ernaar op welke andere wijze onderzocht is of het schrappen van de maximale duur inderdaad bijdraagt aan de vermindering van recidive en tegelijk een proportioneel instrument blijft. Door deze leden is daarnaast nog gevraagd naar ervaringen in het buitenland. Ook daar heeft het WODC onderzoek naar verricht. Het WODC heeft op basis van verschillende onderzoeken een aantal constatering gedaan, die nationaal maar ook internationaal zijn waar te nemen. Zo blijkt uit onderzoek dat er evidentie is voor de effectiviteit van toezichtprogramma's die bestaan uit een combinatie van controle met begeleiding, behandeling en of sociale steun. Een voorbeeld van een dergelijk toezichtsprogramma is COSA, een programma waarbij de nadruk ligt op de begeleiding van en de sociale controle op de zedendelinquent. Dit programma, dat wordt toegepast in Canada, Engeland en Nederland, heeft blijkens Canadees onderzoek een gunstig effect op de recidive van zedendelinquenten.

Verder blijkt cognitieve gedragstherapie binnen het toezicht op zedendelinquenten effectief, vooral als de behandeling zich toespitst op de specifieke mogelijkheden en risicofactoren van een delinquent. Cognitieve gedragstherapie vormt zowel in het buitenland als in Nederland een

standaard onderdeel van het behandelaanbod. Zogeheten specialized sex offender probation programs in de Verenigde Staten en Community Sex Offender Groupwork programs in Engeland zijn voorbeelden van toezichtprogramma's die een cognitief gedragstherapeutisch element bevatten. In tegenstelling tot in Nederland, ligt de nadruk in het toezicht in Engeland echter sterker op de controlecomponent. Onderzoek laat zien dat toezichtprogramma's waarin alleen een sterke nadruk op controle ligt niet leiden tot recidivevermindering.

Ook libidoremmende medicatie blijkt binnen het reclasseringstoezicht veelbelovend voor het verminderen van het recidiverisico bij sommige zedendelinquenten. Bij de deelnemers aan het Oregon depo Prova Program, die libidoremmende medicatie toegediend kregen, bleek de recidive bijvoorbeeld verminderd. Libidoremmende medicatie behoort tot het behandelaanbod voor zedendelinquenten in Nederland. Daarbij kan echter geen sprake zijn van dwangmedicatie.

Daarnaast zijn ook andere factoren van belang voor de effectiviteit van het (langdurig) toezicht. Hierbij kan gedacht worden aan maatwerk voor wat betreft de aard en intensiteit van toezicht, maar ook de invulling van de werkrelatie van de professional met de delinquent waaronder het motiveren van de delinquent. In de Verenigde Staten betreft dit de «Core Correctional Practice», waarbij verondersteld wordt dat effectieve reclasseringswerkers een hoogwaardige relatie met delinquenten onderhouden. De reclasseringswerker is duidelijk, respectvol, betrokken en enthousiast en heeft daarnaast goede structurerende vaardigheden. In Nederland staat de zogenaamde «werkalliantie» ook centraal binnen de methodiek en het toezicht van de reclassering. In de laatste jaren is ten aanzien van de hierboven genoemde factoren het gestructureerd beslissen en methodisch werken binnen de reclassering vorm gegeven.

Tot slot wordt in het onderzoek belang gehecht aan de invulling van randvoorwaarden, zoals geschikte huisvesting en de planning van de re-integratie in samenwerking met de ketenpartners tijdens de toezicht en behandeling van de delinquent. De laatste jaren zijn er diverse initiatieven van samenwerking met andere instellingen om een meer sluitend geheel van het toezicht op delinquenten te maken. Deze zijn vastgelegd in landelijke convenanten voor de samenwerking tussen de geestelijke gezondheidszorg, politie, reclassering en forensische psychiatrische centra. Hiervan wordt verondersteld dat het leidt tot effectief toezicht in de zin dat het bijdraagt aan de vermindering van recidive.

2.2 Zelfstandige gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel

De leden van de **VVD**-fractie stellen een aantal vragen met betrekking tot de veronderstelde preventieve werking die van de zelfstandige maatregel uitgaat. Ten eerste vernemen zij graag ten aanzien van welke categorieën veroordeelden het wetsvoorstel generaal preventief zou kunnen werken en waarop dit gebaseerd is. Dezelfde vraag hebben zij aangaande de speciale preventieve werking. Tot slot vragen zij zich af in hoeverre de doelgroep, bestaande uit onder andere veroordeelden met psychische stoornissen en zedendelinquenten, vatbaar is voor deze preventieve boodschap.

Het doel van de maatregel is vermindering van recidive, het voorkomen van (nieuwe) slachtoffers en het waarborgen van de veiligheid van de maatschappij. Gegeven dit doel is het noodzakelijk dat een specifieke categorie delinquenten (met een hoge kans op recidive) langdurig of zelfs levenslang onder toezicht blijft staan. De zelfstandige maatregel waarin dit

wetsvoorstel voorziet en de daarbij mogelijk te stellen voorwaarden kunnen de bewegingsvrijheid van de betrokkene op meerdere fronten beperken. Zoals leden van Uw Kamer reeds eerder hebben geconstateerd, kan dit een aanzienlijke inbreuk betekenen op de persoonlijke levenssfeer van persoon. Het ligt in de lijn der verwachting dat als een dergelijke maatregel daadwerkelijk ten uitvoer kan worden gelegd, dit een preventieve werking kan hebben op potentiële daders van zeden- en zware geweldsdelicten. Dat zal des te meer gelden voor diegenen aan wie de zelfstandige maatregel is opgelegd en die er bijgevolg ten volle rekening mee moeten houden dat de opgelegde maatregel ook ten uitvoer zal worden gelegd. Ik verwacht dat het in het bijzonder voor die categorie een extra stimulans zal zijn zich gedurende de periode van de tbs met voorwaarden, de voorwaardelijke invrijheidsstelling et cetera volledig in te zetten en medewerking te verlenen teneinde de daadwerkelijke tenuitvoerlegging van de maatregel te voorkomen. Eerlijkheid gebiedt mij te zeggen dat het in de praktijk lastig zal zijn om vast te stellen wat het concrete effect is van deze preventieve werking. Dit geldt eveneens voor de vraag of veroordeelden met psychische stoornissen en zedendelinquenten in de praktijk wel of niet vatbaar blijken te zijn voor deze preventieve boodschap. Dit betreft een momentopname en is niet alleen afhankelijk van het type stoornis en het ziektebeeld en ziekte-inzicht, maar ook van de aard van het delict en van de gemoedstoestand van de potentiële dader.

De leden van de **VVD**-fractie vragen het kabinet hoe de gewenste koppeling tussen begeleiding door dezelfde reclasseringsorganisatie en mogelijk dezelfde medewerker zoveel mogelijk geborgd wordt in de situaties dat een zedendelinquent niet terug kan keren naar zijn voormalige woonplaats. In het geval een zedendelinquent niet terug kan keren naar zijn voormalige woonplaats en zich elders dient te vestigen, kan dit tot gevolg hebben dat verdere begeleiding door de dezelfde reclasseringsorganisatie niet mogelijk is. Juist in deze gevallen dient goed te worden bekeken op welke wijze de continuïteit van het toezicht ook op een andere locatie kan worden gegarandeerd. De reclasseringsorganisaties dragen hier zorg voor. Zij hebben een landelijke dekking en passen een uniforme werkwijze toe. Dit werkproces bestaat uit diverse onderdelen die een bijdrage leveren aan de continuïteit en het in stand houden van de kwaliteit van het toezicht. Een voorbeeld hiervan is het aanstellen van een tweede reclasseringswerker die de casus volgt. Ook indien het zich voordoet dat een delinquent zich dient te vestigen in een andere woonplaats, acht ik het voldoende gewaarborgd dat de continuïteit en kwaliteit van het toezicht in stand blijven.

De leden van de **VVD**-fractie constateren op basis van het WODC-memorandum voorts dat een woonplaatsrestrictie alleen voor de hoogste risico-categorie zedendelinquenten een recidive-verminderend effect zal hebben. Indien de rechter van deze maatregel gebruik maakt, vragen de leden zich af hoe het gewenste maatwerk en met name de sociale inbedding plaatsvindt in een nieuwe – onbekende – omgeving. Het is van belang dat een persoon die onder (langdurig) toezicht staat – met inachtneming van dat toezicht en de in dat kader opgelegde voorwaarden – een zo normaal mogelijk sociaal leven kan leiden. Dit kan ook geschieden in een andere woonplaats. De reclassering kan daar eveneens behulpzaam bij zijn, bijvoorbeeld door te stimuleren dat de delinquent een sociaal netwerk opbouwt en onderhoudt, dat hij deelneemt aan de samenleving, dat hij in het algemeen positief naar zijn leven kan kijken en dat hij goed samenwerkt met de verschillende instanties waar hij mee te maken krijgt. Een interventie als het project COSA (Cirkels voor Ondersteuning, Samenwerking en Aanspreekbaarheid) beoogt zedendelinquenten dan ook juist weer in de samenleving mee te laten draaien: vrijwilligers vormen een (tijdelijk) sociaal

netwerk om een ex-zedendelinquent en helpen daarmee onder andere een sociaal leven mogelijk te maken. Dit zal ook in de nieuwe woonomgeving plaatsvinden.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben verzocht om een nadere toelichting op de opvattingen van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) over de zelfstandige maatregel, zoals deze blijken uit de brieven van 14 juni 2011 en 31 mei 2012. Hier moet inderdaad, zoals deze leden aannemen, een onderscheid worden gemaakt tussen de vraag of er een noodzaak bestaat om een voorziening te treffen voor het langdurig monitoren van zedendelinquenten en de vraag hoe een zodanige voorziening zou moeten worden ingericht. Het is dan ook zeer wel mogelijk dat een instantie, in dit geval de RSJ, van oordeel is dat het bestaande kader voor het langdurig monitoren van zedendelinquenten tekortschiet en tegelijkertijd kritisch is over de zelfstandige maatregel waarmee het kabinet in dat tekort beoogt te voorzien. Voorts vragen de leden van de **PvdA**-fractie naar het in de memorie van toelichting genoemde voorbeeld, waaruit blijkt dat rechters behoefte hebben aan de voorgestelde maatregel. De doelgroep van het beoogde wetsvoorstel betreft zedendelinquenten en zware geweldsdelinquenten waar ten behoeve van de waarborging van de veiligheid van de samenleving langdurig toezicht noodzakelijk is. Dit geldt specifiek voor de doelgroep waarbij na de gevangenisstraf, (voorwaardelijke) beëindiging van de tbs-maatregel sprake is van onvoldoende vermindering van het risico op recidive en er meestal geen bereidwilligheid is om deel te nemen aan een aansluitend vrijwillig traject met behandeling en/of begeleiding. Voor deze specifieke doelgroep is het binnen de huidige wettelijke mogelijkheden niet mogelijk om langer toezicht te houden en valt deze doelgroep buiten de justitiële kaders. Specifiek voor de niet welwillende delinquenten met een nog onvoldoende verminderde kans op recidive, is het justitieel kader de noodzakelijke basis om de delinquent langer te monitoren, te begeleiden en te motiveren tot gedragsbeïnvloeding en te komen tot gedragsverandering. Daarnaast draagt de vervangende hechtenis als stok achter de deur er mogelijk ook aan bij dat betrokkenen de voorwaarden wel naleven.

De leden van de **PvdA**-fractie wijzen erop dat tussen het opleggen van de maatregel in het veroordelend vonnis en de eventuele tenuitvoerlegging van de zelfstandige maatregel een lange tijd kan zitten, terwijl de betrokkene al die tijd te maken heeft met de «dreiging» van de zelfstandige maatregel. Zij vragen mij hoe ik dit gegeven beoordeel in het kader van het gemotiveerd mee willen werken aan resocialisatie door de delinquent. Daarbij vragen zij in het bijzonder of de reeds opgelegde zelfstandige maatregel niet als een zwaard van Damocles boven het hoofd van betrokkene hangt en dit demotiverend kan werken. Door oplegging van de zelfstandige maatregel in het vonnis is voor betrokkene direct bij zijn veroordeling duidelijk dat hij er rekening mee moet houden dat na de straf of maatregel een zelfstandige maatregel tenuitvoergelegd kan worden. Nu de maatregel niet automatisch ten uitvoer wordt gelegd, maar enkel wanneer de actuele situatie van betrokkene daar aanleiding toe geeft, kan de wetenschap dat de maatregel mogelijk ten uitvoer zal worden gelegd voor betrokkene juist een extra stimulans zijn zich in te spannen en zijn volledige medewerking te verlenen aan mogelijke behandelingen gedurende de tenuitvoerlegging van zijn straf of maatregel in een poging de ten uitvoerlegging van de zelfstandige maatregel af te wenden.

De leden van de fracties van de **PvdA**, de **SP** en het **CDA** wijzen allen op het voorstel van het openbaar ministerie voor een alternatieve vorm van toezicht in aansluiting op detentie of de (definitieve) beëindiging van de

tbs, zoals dat is opgenomen in het advies van het College van Procureurs-Generaal van 8 augustus 2012. Kort samengevat maakt deze alternatieve vorm van toezicht het mogelijk om na afloop van de detentie of de beëindiging van de tbs beter zicht te houden op de levenswijze van de delinquent zodat mogelijke problemen die de kans op recidive vergroten tijdig onderkend worden en gepaste hulpverlening kan worden ingeschakeld. Anders dan in de door mij voorgestelde zelfstandige maatregel, wordt eerst tegen het einde of na afloop van de tbs of detentie bezien of een toezichthoudende maatregel is aangewezen, zonder dat vereist is dat een toezichthoudende maatregel in het veroordelend vonnis reeds is opgelegd. Het alternatieve toezicht bevat voor een overheidsinstantie de bevoegdheid om voor beperkte tijd toezicht uit te oefenen (met eventueel een verlenging) en voor betrokkene de plicht om aan dit toezicht mee te werken. Niet duidelijk is of deze door het openbaar ministerie voorgestane vorm van toezicht uit meer kan bestaan dan het genoemde regelmatig bezoeken en voeren van gesprekken met betrokkene. Of aan het toezicht ook gedragsbeïnvloedende of vrijheidsbeperkende voorwaarden kunnen worden verbonden wordt bijvoorbeeld niet genoemd. Evenmin wordt aangegeven hoe de plicht om aan dit toezicht mee te werken geëffectueerd kan worden wanneer betrokkene niet tot medewerking bereid is. Wanneer het vermoeden bestaat dat betrokkene een gevaar vormt voor zichzelf of voor anderen en dit gevaar vloeit voort uit een geestesstoornis, dan kan de rechter een voorlopige machtiging op grond van de Wet bopz afgeven om betrokkene op te laten nemen in een psychiatrisch ziekenhuis. Het betreft, zoals dit in het advies is aangeduid, een voorstel «op hoofdlijnen», dat verder ontwikkeld kan worden.

In reactie op dit alternatief is in de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel onder meer gewezen op het verschil in de mogelijkheden tot tenuitvoerlegging van het toezicht. De leden van de fracties van de **PvdA**, de **SP** en het **CDA** stellen naar aanleiding van dit alternatief van het openbaar ministerie, en mijn reactie daarop, de nodige vragen die ik graag beantwoord.

Zo geven de leden van de **PvdA**-fractie aan dat zij niet zien waarin de door het kabinet genoemde rechtszekerheid van een al bij een veroordelend vonnis opgelegde zelfstandige maatregel schuilt. Het kenmerkende onderscheid is hierbij niet zozeer, zoals deze leden lijken te veronderstellen, dat betrokkene in de voorgestelde zelfstandige maatregel in onzekerheid verkeert over de tenuitvoerlegging van de al eerder opgelegde maatregel en in het alternatieve voorstel dat betrokkene in onzekerheid verkeert óf er na afloop van de detentie of tbs een maatregel wordt opgelegd. Bepalend is veeleer dat in het geval dat in het vonnis géén zelfstandige maatregel is opgelegd onder het onderhavige wetsvoorstel voor een ieder duidelijk is dat aansluitend aan de detentie of tbs geen zelfstandige maatregel ten uitvoer zal worden gelegd. Dat biedt vanzelfsprekend duidelijkheid voor de veroordeelde die het betreft, maar ook duidelijkheid voor het slachtoffer dat zich er dan op in kan stellen dat betrokkene na ommekomst van de hem opgelegde sanctie weer terug zal keren in de maatschappij en de tijd heeft om aan dat idee te wennen en zich daar op voor kan bereiden.

Wanneer in het veroordelend vonnis wél de zelfstandige maatregel wordt opgelegd, weet de desbetreffende delinquent dat hij er rekening mee moet houden dat de maatregel mogelijk ten uitvoer zal worden gelegd en wordt hij zodoende in staat gesteld zijn gedrag daarop af te stemmen. In het onderhavige wetsvoorstel is de groep delinquenten die gedurende een bepaalde termijn in onzekerheid verkeert over het al dan niet ten uitvoer leggen van de zelfstandige maatregel betrekkelijk klein: het betreft alleen de naar verwachting betrekkelijk geringe groep aan wie een

zelfstandige maatregel is opgelegd, alsmede hun slachtoffers. In het alternatief van het OM daarentegen verkeren *alle* tbs-gestelden en *alle* zeden- en zware geweldsdelinquent met een (deels) onvoorwaardelijke detentie én hun slachtoffers gedurende een potentieel langdurige periode in onzekerheid of zij na ommekomst van hun tbs of detentie al dan niet aan toezicht zullen worden onderworpen en zo ja, hoe dat toezicht wordt ingevuld. De redenering van de leden van de **CDA**-fractie dat de bij de voorgestelde zelfstandige maatregel gehanteerde «tweetrapsprocedure» meer afbreuk doet aan de rechtszekerheid en de voorzienbaarheid dan deze bevordert en dat het alternatief van het openbaar ministerie minder onzekerheid en onvoorzienbaarheid met zich meebrengt, kan ik dan ook niet volgen. Ik hecht er veel waarde aan dat de toezichthoudende maatregel na afloop van detentie of tbs enkel ten uitvoer kan worden gelegd wanneer deze maatregel reeds in het veroordelend vonnis is opgelegd. Dit met het oog op de eisen van voorzienbaarheid en rechtszekerheid, beide belangrijke rechtstatelijke waarborgen, en het mogelijk ingrijpende karakter van het toezicht. Dat aan dit uitgangspunt van voorzienbaarheid grote waarde toekomt, wordt ook onderschreven door de Afdeling Advisering van de Raad van State in het advies over het onderhavige wetsvoorstel. Hiermee heb ik gelijk ook de vragen van de leden van de **CDA**-fractie aangaande de voorzienbaarheid en rechtszekerheid en de vraag naar de logica achter het vooraf opleggen van de voorgestelde zelfstandige maatregel beantwoord.

De leden van de **CDA**-fractie informeren voorts of ik het alternatief van het openbaar ministerie ook zo begrepen heb, dat met «na afloop» niet daadwerkelijk pas na beëindiging van de detentie of de tbs een toezichthoudende maatregel gevorderd en opgelegd kan worden, maar dat in de eindfase van detentie, voorwaardelijke invrijheidsstelling of tbs wordt gezien of een toezichthoudende maatregel noodzakelijk is. Die lezing van deze leden komt mij juist voor, hetgeen ik in bovenstaande korte weergave van dit alternatieve voorstel ook tot uitdrukking heb gebracht. De leden van deze fractie merken voorts op dat in het alternatief van het openbaar ministerie voor elke veroordeelde de prikkel bestaat zich goed te gedragen gedurende zijn detentie en/of tbs, omdat elke veroordeelde er rekening mee moet houden dat een toezichthoudende maatregel gevorderd en opgelegd kan worden. Zij vragen mij om de bevestiging dat een zodanige prikkel in het onderhavige wetsvoorstel ontbreekt wanneer de rechter in zijn vonnis niet besluit tot het opleggen van de zelfstandige maatregel. Wanneer de zelfstandige maatregel niet wordt opgelegd, dan is daarmee gegeven dat een zodanige maatregel ook niet ten uitvoer kan worden gelegd. In zoverre betogen deze leden met recht dat voor die delinquenten die dit betreft geen extra prikkel uitgaat van de zelfstandige maatregel. Ik beoog deze groep evenwel op andere wijzen te stimuleren gedurende hun detentie goed gedrag te vertonen. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het bij Uw Kamer aanhangige voorstel tot Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet en het Wetboek van Strafrecht in verband met de herijking van de wijze van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbepalende sancties en de invoering van elektronische detentie (33.745), waarin onder meer wordt voorgesteld de algemene detentiefasering af te schaffen. Met goed gedrag kunnen gedetineerden meer bewegingsvrijheid en voorwaardelijke invrijheidsstelling verdienen. Overigens heb ik mijn bedenkingen of de prikkel die deze leden inherent achten aan het alternatief van het openbaar ministerie zich ook in de praktijk zal doen gevoelen. Tenuitvoerlegging van een toezichthoudende maatregel is in deze situatie tot alle tbs-gestelden en gedetineerde zeden- en zware geweldsdelinquenten in het algemeen gericht en tot niemand in het bijzonder. Gezien de aantallen die het potentieel betreft, is het voor de betrokken uitvoeringsinstanties schier onmogelijk om alle voormalig tbs-gestelden en voormalig gedetineerde zeden- en zware geweldsdelin-

quenten onder (intensief) toezicht te stellen en te houden na ommekomst van hun tbs, respectievelijk detentie. Betrokkenen weten dit ook en ik acht de kans zeer reëel dat zij hun gedrag daarop zullen afstemmen.

De leden van de **PvdA**-fractie vragen om aan de hand van concrete voorbeelden nader toe te lichten bij welk type delict mogelijk sprake is van een verhoogd recidiverisico, waar de rechter rekening mee zal houden bij zijn beoordeling inzake de oplegging van de zelfstandige maatregel. Het recidiverisico kan worden bepaald op basis van statische en dynamische factoren. De statische factoren betreffen onder andere de leeftijd van de dader ten tijde van het plegen van het delict, het type delict en het justitiële verleden van de dader. Relevante factoren zijn onder meer:

- de seksuele voorkeur: zedendelinquenten met minderjarige slachtoffers hebben een hogere recidivekans dan zedendelinquenten met volwassen slachtoffers. De recidivekans is hoger wanneer het minderjarige slachtoffer een jongen betreft dan wanneer het een meisje is;
- wanneer het slachtoffer een onbekende is van de dader, is het recidiverisico hoger;
- indien een dader een justitieel verleden heeft, heeft het type van de overig gepleegde delicten een invloed op het recidiverisico. Het risico neemt toe wanneer de dader eerdere zedendelicten heeft gepleegd ten opzichte van de zogenaamde «allespleger».

Blijkens de door het onderzoeksbureau Significant verrichte Ex ante uitvoeringsanalyse (Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer) inzake het onderhavige wetsvoorstel wordt langdurig toezicht bij geweldsdelinquenten door experts minder aangemerkelijk geacht dan bij de doelgroep zedendelinquenten. Dit omdat een aantal zorgen bij zedendelinquenten niet gelden voor plegers van geweldsdelicten. Een voorbeeld is de leeftijd: wanneer een persoon ouder wordt, kan in verband met de komst van kleinkinderen bijvoorbeeld de kans op verval in gedrag ten aanzien van het plegen van een zedendelict toenemen. Voor daders van geweldsdelicten geldt dit niet. Bij plegers van geweldsdelicten kan voorts mogelijk een cognitieve vaardigheid aangeleerd worden om recidive te voorkomen.

De leden van de **PvdA**-fractie willen weten bij welke gewelds- of zedemisdrijven het recidiverisico dusdanig hoog is dat dit, los van de aard van de veroordeelde, een zelfstandige aanleiding tot het opleggen van de maatregel kan zijn. Gelet op het mogelijk ingrijpende karakter van de zelfstandige maatregel en de potentieel zeer lange duur van het toezicht, acht ik het niet wenselijk dat rechters bij bepaalde zeden- of geweldsmisdrijven als het ware automatisch een zelfstandige maatregel opleggen. Het opleggen van de zelfstandige maatregel vergt steeds een afweging van de individuele feiten en omstandigheden van het voorliggende geval. Naast het type delict, waaraan al dan niet een verhoogd recidiverisico kleeft, dienen daarbij onder meer de omstandigheden waaronder het delict is begaan, de persoon van de dader, de impact die het delict heeft gehad op het slachtoffer en mogelijk ontstane maatschappelijke onrust te worden betrokken. Ten behoeve van de beoordeling van het toekomstige recidiverisico beschikt de rechter daarnaast over een recent opgemaakt gemotiveerd reclasseringsadvies dat naast een diagnose ook een risicotaxatie omvat. Met dit antwoord is meteen al een deel van de vragen van de leden van de **SP**-fractie beantwoord over de oplegging van de zelfstandige maatregel in de praktijk. Naar aanleiding van die vragen kan aan het voorgaande nog worden toegevoegd dat de beoordeling van het toekomstige recidiverisico die de officier van justitie en de rechter bij het opleggen van de zelfstandige maatregel dienen te maken dus niet zo zeer rust op onzekere toekomstige factoren als toekomstige persoonlijke omstandigheden van de delinquent en de mate van succes van een

mogelijke (tbs-)behandeling. Dat de zelfstandige maatregel in de praktijk heel vaak «voor de zekerheid» zal worden opgelegd, verwacht ik niet, zo antwoord ik de leden van de **SP**-fractie. Dat zou ook niet stroken met het karakter van de maatregel. Dat rechters bij het opleggen van de maatregel enige terughoudendheid zullen betrachten, zoals de leden van de **CDA**-fractie en van de **D66**-fractie aannemen, acht ik daar wel mee in overeenstemming. Voor de goede orde benadruk ik dat die terughoudendheid naar mijn oordeel dus voortvloeit uit het mogelijk ingrijpende karakter van de maatregel – en mede bezien vanuit rechtsstatelijk oogpunt, zoals de leden van de **D66**-fractie dat noemen – en niet het gevolg zou moeten zijn van voornoemde onzekere toekomstige factoren die moeilijk te voorzien zijn. Dat de zelfstandige maatregel alleen zal worden toegepast wanneer dat noodzakelijk wordt geacht, acht ik inherent aan het karakter van die maatregel. Mijns inziens is dit echter geenszins een signaal dat de maatregel zich moeizaam zou verhouden tot de rechtsstatelijke principes, zoals de leden van de **D66**-fractie menen, maar juist als een belangrijk signaal dat ik een maatregel voorstel die juist aan die principes voldoet.

De leden van de **SP**-fractie informeren daarnaast naar de mogelijkheden voor gedragsbeïnvloeding of vrijheidsbeperking in gevallen waarin de voorgestelde zelfstandige maatregel niet is opgelegd maar achteraf toch nodig blijkt te zijn. In dat geval zijn een aantal opties denkbaar, die afhankelijk van de omstandigheden van het geval aan de orde kunnen zijn. Allereerst bestaat de mogelijkheid dat de delinquent, die na mogelijk verliezende forensische zorg inmiddels een beter ziektebesef heeft ontwikkeld, bereid is de benodigde zorg op vrijwillige basis voort te zetten. Daarnaast is het mogelijk dat, mits voldaan wordt aan de daarvoor geldende voorwaarden, aansluitend aan de tbs of detentie een rechterlijke machtiging voor verplichte zorg wordt verkregen op grond van de Wet bopz (dan wel op grond van de beoogd opvolger daarvan, de Wvvggz). Wanneer betrokkene terugkeert in de maatschappij en de openbare orde daardoor wordt verstoord, of een ernstige vrees bestaat voor het ontstaan daarvan, is de burgemeester op grond van artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet bevoegd de bevelen te geven die noodzakelijk te achten zijn voor de handhaving van de openbare orde. Een voorbeeld van een zodanig bevel is het opleggen van een gebiedsverbod, een vrijheidsbeperkende voorwaarde.

Met betrekking tot de voorgestelde zelfstandige toezichthoudende maatregel informeren de leden van de **CDA**-fractie of zij de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel juist interpreteren, indien zij concluderen dat de rechter bij het opleggen van de maatregel in zijn vonnis enkel dient te vermelden dat hij een zelfstandige maatregel oplegt. Ook deze lezing van de leden van de **CDA**-fractie is correct. De opleggingsrechter stelt daarbij noch de looptijd van de maatregel, noch de daaraan te verbinden voorwaarden vast. Hij motiveert zijn beslissing tot oplegging van de zelfstandige maatregel vanzelfsprekend wel. Het staat hem vrij zich daarbij tevens uit te laten over de te stellen voorwaarden die naar zijn oordeel in de rede zouden kunnen liggen. Aan een zodanig «voorschot» op de te stellen voorwaarden kunnen evenwel geen rechten worden ontleend en de rechter die de vordering tot tenuitvoerlegging van de zelfstandige maatregel beoordeelt, is hier op geen enkele wijze aan gebonden. Hierbij wil ik nog wel benadrukken dat de last tot tenuitvoerlegging van de maatregel wordt beoordeeld door de rechter die in eerste aanleg kennis heeft genomen van het misdrijf ter zake waarvan de maatregel is opgelegd. De leden van de **CDA**-fractie informeren voorts of de gekozen tweetrapsprocedure wellicht is ingegeven teneinde voldoende te waarborgen dat in het vonnis recht wordt gedaan aan de opvattingen ten aanzien van de wenselijkheid van verlengd toezicht. Zoals ik hiervoor

reeds uiteen heb gezet, liggen aan de tweetrapsprocedure primair de eisen van voorzienbaarheid en rechtszekerheid ten grondslag. Deze eisen omvatten naar mijn mening echter ook (de belangen van) het slachtoffer en van de maatschappij in het algemeen. In zoverre is het dan ook juist dat met de oplegging van de zelfstandige maatregel in het vonnis meer recht wordt gedaan aan de belangen van het slachtoffer en tegemoet wordt gekomen aan de maatschappelijke gevoelens van onrust en onveiligheid dan in het alternatief van het openbaar ministerie.

De leden van de **CDA**-fractie leggen mij daarnaast de mogelijke situatie voor dat een rechter ambtshalve de zelfstandige maatregel oplegt, maar het openbaar ministerie de tenuitvoerlegging daarvan vervolgens niet vordert en vragen of hier naar mijn oordeel geen sprake is van het niet ten uitvoer leggen van een gerechtelijk vonnis, een ongewenste situatie. Ik kan deze leden geruststellen dat dit niet het geval is. Het wetsvoorstel voorziet erin dat de opgelegde maatregel van rechtswege vervalt indien de vordering tot tenuitvoerlegging achterwege blijft omdat er geen sprake meer is van recidivegevaar (voorgestelde artikel 38aa, derde lid, Sr). Een andere situatie die deze leden schetsen, is de situatie waarin het openbaar ministerie een zelfstandige maatregel na detentie of tbs wenselijk acht, terwijl deze maatregel niet is opgelegd in het vonnis. In dat geval is tenuitvoerlegging van een zelfstandige maatregel – hoe betreurenswaardig achteraf bezien dan ook – zoals deze leden aannemen inderdaad uitgesloten. Afhankelijk van de omstandigheden van het voorliggende geval, kan mogelijk een machtiging op grond van de Wet bopz (dan wel op grond van de beoogd opvolger daarvan, de Wvvgz) worden verkregen.

De leden van de **D66**-fractie constateren dat ook voor de zelfstandige maatregel een gebrekkig draagvlak bestaat bij de uitvoeringsorganisaties en vragen mij op grond waarvan ik meen te kunnen stellen dat in de praktijk wel degelijk behoefte is aan een toezichhoudende maatregel in aansluiting op de bestaande kaders. In aanvulling op hetgeen ik hiervoor in de inleiding naar aanleiding van vragen van deze leden reeds over het draagvlak heb opgemerkt, wil ik nogmaals benadrukken dat op het kabinet de taak rust om de veiligheid in de maatschappij te bevorderen door (preventieve) maatregelen te treffen ter bestrijding van zeden- en zware geweldsdelicten, die diep ingrijpen in de lichamelijke integriteit en het leven van het slachtoffer en die het gevoel van veiligheid in de maatschappij in algemene zin aantasten. Deze verplichting, door het EHRM ook wel aangeduid als «positieve verplichting», wordt ook door de uitvoeringsorganisaties herkend. Zij hebben in de consultatieronde van het wetsvoorstel terecht een aantal kritische opmerkingen geplaatst, waaraan zoveel mogelijk is tegemoetgekomen. Mijn verwachting is dat de aanpassingen in het wetsvoorstel én in ogenschouw genomen de taak die rust op de overheid in het algemeen en op de verschillende uitvoeringsinstanties in het bijzonder, gezien hun wettelijke taak, ertoe leiden dat ook de uitvoeringsinstanties zullen onderkennen dat de voorgestelde zelfstandige maatregel een geïkt middel is om zo lang als nodig toezicht te kunnen houden op zeden- en zware geweldsdelinquenten.

3. Onderzoek

De leden van de **VVD**-fractie constateren dat het WODC internationaal onderzoek heeft uitgevoerd en met cijfers heeft onderbouwd dat vormen van toezicht en begeleiding ook langer dan negen jaar na uitstroom zinvol zijn. Daarbij wordt volledigheidshalve ook opgemerkt dat nog weinig onderzoek is gedaan naar de effecten van toezicht op zeer lange termijn. Gezien het verrichte internationaal vergelijkende onderzoek verzoeken deze leden om nader in te gaan op de algemene ervaringen van het langdurig toezicht in het buitenland. Aan dat verzoek geef ik graag gevolg.

Ik heb het WODC inderdaad verzocht onderzoek te verrichten naar de wettelijke kaders voor langdurig of levenslang toezicht in het buitenland, waarbij het toezicht in Engeland/Wales, Canada en Duitsland is onderzocht en naar hetgeen bekend is over een effectieve invulling van zodanig toezicht. Hoewel het WODC, zoals deze leden met recht constateren, de kanttekening heeft geplaatst dat er nog weinig onderzoek is gedaan naar de effecten van een langdurig toezicht op de zeer lange termijn, heeft het WODC op basis van verschillende onderzoeken toch een aantal constateringën kunnen doen. Het gaat dan onder meer om het volgende:

- toezichtprogramma's waarin alleen een sterke nadruk op controle ligt, leiden niet tot recidivevermindering. Er is wél evidentie voor de effectiviteit van toezichtprogramma's die bestaan uit een combinatie van controle met begeleiding, behandeling of sociale steun;
- binnen het toezicht op zedendelinquenten blijkt cognitieve gedragstherapie een effectief onderdeel, vooral als deze behandeling zich toespitst op de specifieke mogelijkheden en risicofactoren van een delinquent. Ook libidoremmende medicatie blijkt binnen het reclasseringstoezicht veelbelovend voor het verminderen van het recidiverisico bij sommige zedendelinquenten en
- andere factoren die van belang zijn voor een effectief toezicht zijn maatwerk voor wat betreft aard en intensiteit van toezicht, de invulling van de werkrelatie van de professional met de delinquent, het motiveren van de delinquent en randvoorwaarden zoals geschikte huisvesting.

Daarnaast heeft het WODC opgemerkt dat in de Verenigde Staten en Engeland veroordeelde zedendelinquenten verplicht zijn zich in te laten schrijven bij de lokale autoriteiten (registratieplicht). Ook worden professionele instanties en/of het publiek geïnformeerd wanneer een zedendelinquent vrijkomt (notificatie), terwijl verder woonplaatsrestricties gehanteerd worden, die geregistreerde zedendelinquenten verbieden om binnen een bepaalde afstand (meestal 300–600 meter) te wonen van plaatsen waar zich groepen kinderen kunnen ophouden. Ten aanzien van deze maatregelen heeft het WODC het volgende geconcludeerd:

- registratie in het algemeen heeft geen effect op de recidive van geregistreerde zedendelinquenten. Wél zijn er voorzichtige aanwijzingen dat registratiewetgeving mogelijk een recidive verminderend effect heeft bij zedendelinquenten uit de hoogste risicocategorie;
- er is geen wetenschappelijk bewijs dat publieksnotificatie en woonplaatsrestrictie zoals deze in de VS bij grote groepen zedendelinquenten worden toegepast de kans op recidive verkleinen. Onderzoek wijst daarentegen wel op mogelijke negatieve bijeffecten. Wanneer het delictverleden van een zedendelinquent bekend wordt, kan dit leiden tot sociale uitsluiting en kan dit gevolgen hebben voor het verkrijgen en behouden van huisvesting en werk. Stress als gevolg van de vermeende negatieve bijeffecten kan bovendien een factor zijn bij terugval in delictgedrag. Het effect van deze juridische instrumenten lijkt vooral af te hangen van de manier waarop ze in de praktijk worden vormgegeven;
- bij discrete, beperkte publieksnotificatie en selectieve notificatie aan professionele instanties zoals dit in Engeland en Nederland gebeurt, lijken negatieve bijeffecten op de re-integratie uit te blijven. Over het effect hiervan op de recidive van zedendelinquenten is echter nog weinig bekend.

De leden van de **SP**-fractie constateren dat uit de analyse van het WODC blijkt dat bij uitgestroomde tbs-gestelden het percentage recidivisten met een zeer ernstig delict over de tijd toeneemt. Deze leden vragen zich af waardoor deze stijging wordt veroorzaakt en welke maatregelen – ook op korte termijn – kunnen worden genomen teneinde deze negatieve trend te keren. In aanvulling hierop vragen de leden van de **SP**-fractie een reactie

op de stelling van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) dat deze cijfers een vertekend beeld geven, omdat ze cumulatief zijn. Het klopt inderdaad dat de cijfers uit het onderzoek van het WODC cumulatief zijn. Van een vertekend beeld is echter geen sprake. De cijfers laten zien hoe het totale percentage recidivisten toeneemt in de tijd. Het aantal nieuwe recidivisten neemt in de loop der jaren af. Nochtans komen er ook na lange tijd nog steeds nieuwe recidivisten bij. Dat gegeven vormt de grondslag voor het onderhavige wetsvoorstel, samen met het gegeven dat uit onderzoek blijkt dat ook na negen jaar nog een zinvolle invulling aan het toezicht kan worden gegeven. Om recidive waar mogelijk te voorkomen, is het noodzakelijk om sommige personen langer onder toezicht te kunnen houden. Dat beoog ik met het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de **SP**-fractie wijzen er verder op dat uit wetenschappelijke onderzoeken blijkt dat met name die toezichtprogramma's effectief zijn, die bestaan uit een combinatie van controle en begeleiding en dat een sterke nadruk op controle niet leidt tot recidivevermindering. Zij vragen mij hoe ik ervoor zorg dat toezichtprogramma's ook daadwerkelijk zullen bestaan uit niet alleen controle maar vooral ook begeleiding. De balans tussen controle en begeleiding in de toezichtprogramma's in het algemeen, maar zeker ook in het kader van langdurig toezicht, wordt gewaarborgd door de zogenaamde «hybride werkwijze» van de reclassering. Deze houdt in dat de controle- en begeleidingsmiddelen die de reclassering tot haar beschikking heeft, optimaal worden gecombineerd, waardoor controle en begeleiding evenwichtig worden ingezet. Enerzijds wordt gecontroleerd of de delinquent de aan het toezicht verbonden voorwaarden naleeft, anderzijds wordt hij geholpen met bijvoorbeeld het zoeken naar een geschikte dagbesteding of andere hulpvragen die aan de orde zijn. Deze hybride werkwijze vormt de basis voor de toegepaste methodiek in een reclasseringstoezicht. De reclassering is hierin dan ook in hoge mate gespecialiseerd.

Aansluitend hierop vragen de leden van de **SP**-fractie welke lessen het kabinet trekt uit deze kennis en onderzoeken. Uit het onderzoek van het WODC is gebleken dat specifieke elementen benoemd kunnen worden die het toezichtprogramma ondersteunen en de effectiviteit hiervan versterken. De hierboven genoemde balans tussen controle, begeleiding en behandeling speelt hierin een grote rol. Naast de noodzakelijkheid voor de toepassing van de hybride werkwijze, dient er aandacht te zijn voor de afstemming van de aard en intensiteit van het toezicht op de casus van de delinquent, de motivatie van de delinquent en de werkrelatie tussen de professional en de delinquent binnen het toezicht. In combinatie met het toezicht op de delinquent dienen ook randvoorwaarden zoals huisvesting en dagbesteding gecreëerd te worden én dient de samenwerking tussen professionele instanties gestimuleerd te worden. De onderzoekers van het WODC hebben geconstateerd dat het toezicht op delinquenten, zoals uitgevoerd door de Nederlandse reclasseringsorganisaties, de effectieve elementen voor een toezichtprogramma bevat. De reclassering investeert voortdurend in de effectiviteit en resultaatgerichtheid van het reclasseringstoezicht. Een effectieve uitvoering van het langdurig toezicht vraagt naast een goede inhoudelijke invulling en vormgeving van het reclasseringstoezicht tevens ondersteuning in het creëren van een zo goed mogelijke setting in samenwerking met professionele instanties en gemeenten. Om dit te realiseren zal worden aangesloten bij de huidige samenwerkingsverbanden en deze zullen, waar nodig, worden geïntensiveerd.

In het verlengde van voorgaande vragen de leden van de **SP**-fractie wat ik doe met de geluiden uit de praktijk dat reclasseringswerkers ervaren dat ze vooral bezig zijn met controleren en niet altijd kunnen doen wat nodig

is om recidive te bestrijden. Ik ga ervan uit dat de leden van de **SP**-fractie met deze vraag doelen op de stelling dat reclasseringswerkers vanuit hun optiek menen onvoldoende professionele handelingsruimte te hebben datgene te doen wat nodig is om recidive te voorkomen, bijvoorbeeld omdat er veel tijd gaat zitten in administratie en computerwerk. Deze stelling lag ten grondslag aan het experiment dat in 2009 en 2010 heeft plaatsgevonden in het kader van de uitvoering van de motie Van Velzen. Dit experiment is in opdracht van de drie reclasseringsorganisaties onderzocht door de Universiteit Utrecht en de Hogeschool Utrecht. Het onderzoeksrapport heb ik uw Kamer met mijn brief van 7 april 2011 toegezonden (Tweede Kamer, 2010–2011, 29 270, nr. 50). Uit het onderzoek bleek dat de handelingsruimte die de reclasseringswerker ervaart aanmerkelijk kleiner is dan de ruimte die feitelijk beschikbaar is. Dit beeld uit het onderzoek is vervolgens bevestigd in een scan onder reclasseringswerkers die ik, in aanvulling op de evaluatie van het experiment, begin 2012 heb uitgevoerd (TK 2011–2012, 29 270, nr. 66). Ik heb dan ook geen reden om aan te nemen dat reclasseringsmedewerkers onvoldoende handelingsruimte hebben om hun taak op een adequate wijze te kunnen uitvoeren en ben dan ook niet voornemens om maatregelen op dit punt te treffen.

De leden van de **D66**-fractie vragen hoe de constatering dat er nog weinig onderzoek is gedaan naar de effecten van langdurig toezicht op zeer lange termijn en dat de effecten op de recidivecijfers in de toekomst nog nader dienen te worden bezien, zich verhoudt tot de breed gedeelde wens van uitvoeringsinstanties eerst de bestaande wetgeving te evalueren op effectiviteit voordat opnieuw maatregelen worden toegevoegd, waarvan de effectiviteit niet vaststaat. In reactie op de vragen benadruk ik nogmaals dat op het kabinet de plicht rust om zeden- en zware geweldsdelicten waar mogelijk te voorkomen en dat daartoe toereikende maatregelen genomen moeten worden, die erop gericht zijn dat zeden- en zware geweldsdelinquenten niet (opnieuw) recidiveren. Binnen de huidige wettelijke mogelijkheden zijn er situaties waarin toezicht op een zeden- of zware geweldsdelinquent niet (langer) mogelijk is, terwijl dit ter voorkoming van recidive wel noodzakelijk is. Het afwachten van evaluaties van wetswijzigingen, die pas over de nodige jaren beschikbaar zouden kunnen komen, zou betekenen dat ik deze situatie langer dan nodig laat voortduren en dat acht ik niet wenselijk. Daarnaast wijs ik erop dat de onderzoeken van het WODC eveneens aanknopingspunten bevatten dat ook op langdurige termijn een zinvolle invulling kan worden gegeven aan reclasseringstoezicht en dat er evidentie is voor de effectiviteit van toezichtprogramma's die bestaan uit een combinatie van controle met begeleiding, behandeling of sociale steun. Zoals eerder aangegeven acht ik het van belang (blijvend) onderzoek te doen naar de effecten van langdurig toezicht op (zeer) lange termijn en ik heb het WODC dan ook opdracht gegeven hier invulling aan te geven.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie zien een gedegen risico-taxatie als een van de belangrijkste elementen om de uitwerking van dit wetsvoorstel effectief te maken, een conclusie die ik volledig onderschrijf. Nu wijzen deze leden erop dat uit de onderzoeken van het WODC blijkt dat bij de inschatting van het recidiverisico in andere landen niet alleen onderschatting maar ook overschatting van het risico een reëel probleem is. Zij willen weten hoe in het huidige wetsvoorstel het voorkomen van zowel onder- als overschatting geborgd is. Niet alleen ter bescherming van de samenleving, maar ook ter bescherming van de grondrechten van de justitiabele dient dit afdoende geborgd te zijn. De aard, intensiteit en duur van het toezicht is afhankelijk van de mate van het risico op recidive en de noodzakelijkheid van de in te zetten interventies om dit risico te verminderen. Het recidiverisico wordt vastgesteld met behulp van een wetenschappelijk onderbouwde risicotaxatie, welke wordt afgenomen door een

hiertoe geëquipeerde reclasseringsmedewerker. Ik ben van oordeel dat met deze werkwijze voldoende waarborgen in het proces zijn ingebouwd om overschatting dan wel onderschatting van het risico op recidive te voorkomen.

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

De leden van de **D66**-fractie constateren dat de wettelijke maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging per 2008 verlengd is van drie naar negen jaar en dat die wetswijziging nog niet is geëvalueerd. Ook de leden van de **ChristenUnie**-fractie zijn van mening dat deze wetswijziging snel volgt op de eerdere verruiming van de maximale duur. De leden van deze beide fracties vragen mij om nogmaals uiteen te zetten waarom ik de voorgestelde schrapping van de wettelijke maximale duur aangewezen acht en om daarbij in te gaan op de argumenten die het kabinet ten tijde van die eerdere wetswijziging heeft aangevoerd om voorstellen tot een nog verdere verlenging van de totale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging af te wijzen, zoals bij de motie Kalsbeek/Nicolaï (Kamerstuk, 26 800 VI, nr. 16) en het amendement Teeven (TK 2006–2007, 28 238, nr. 9). Deze leden merken terecht op dat de noodzaak en wenselijkheid van het nog verder verruimen van de wettelijke maximale termijn van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege dan wel van het laten vervallen van de wettelijke maximale termijn enige jaren eveneens uitvoerig zijn besproken en dat het destijds een weloverwogen keuze van het toenmalige kabinet is geweest om een wettelijke maximale termijn te handhaven en deze op negen jaar te stellen. Er is inmiddels een aantal jaren verstreken, waarin de tijd niet heeft stilgestaan, zich nieuwe ontwikkelingen hebben voorgedaan én nieuwe recidivecijfers beschikbaar zijn gekomen.

Het voorstel om de wettelijke maximale termijn bij de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging te laten vervallen, is hoofdzakelijk ingegeven door mijn streven de maatschappelijke veiligheid te vergroten, recidive van (voormalig) tbs-gestelden te verminderen en nieuwe slachtoffers waar mogelijk te voorkomen. Ik sta hier mogelijk iets anders in dan mijn ambtsvoorgangers, maar het waarborgen van de maatschappelijke veiligheid en het voorkomen van nieuwe slachtoffers staat voor mij altijd voorop, ook binnen het systeem van de verpleging van overheidswege en de (voorwaardelijke) beëindiging daarvan. Doordat via het toezicht en de vrijheidsbeperking recidive mogelijk wordt verminderd, beoogt de afschaffing van de wettelijke maximale duur ook de instroom in de tbs te beperken. De huidige maximale termijn van negen jaar is destijds vastgesteld op basis van cijfers van het WODC. Het WODC heeft inmiddels nader onderzoek verricht naar de recidive van tbs-gestelden tot achttien jaar na uitstroom uit de tbs en dat onderzoek toont aan dat het percentage recidivisten met een zeer ernstig delict onder zedendelinquenten lange tijd na uitstroom uit de tbs-maatregel nog toeneemt. Ook onder geweldsdelinquenten is een toename zichtbaar na de uitstroom uit de tbs. Een andere overweging was destijds dat eraan werd getwijfeld of bij een lange duur nog wel een zinvolle invulling aan het reclasseringstoezicht kon worden gegeven. De resultaten van voornoemd onderzoek wijzen erop dat adequate vormen van toezicht en begeleiding ook langer dan negen jaar na uitstroom nog zinvol kunnen zijn met het oog op het verminderen van het recidiverisico. In dit verband is voorts van belang dat ook Reclassering Nederland van oordeel is dat een zinvolle invulling aan het toezicht kan worden gegeven en dit voorstel tot het laten vervallen van de wettelijke termijn volledig omarmt.

Met dit onderdeel van het onderhavige wetsvoorstel beoog ik ook recht te doen aan maatschappelijke ontwikkelingen en veranderde gevoelens in de samenleving. Zo heeft het slachtoffer de afgelopen periode een steeds belangrijker rol gekregen in het strafproces, een ontwikkeling die zich nog steeds doorzet. Niet alleen in Nederland, maar ook binnen de Europese Unie en in de jurisprudentie van internationale gerechtshoven als het EHRM. Ook de huidige maatschappelijke onrust, die met enige regelmaat ontstaat wanneer een voormalig tbs-gestelde terugkeert in de maatschappij geeft aanleiding de termijn van toezicht en gecontroleerde resocialisatie niet automatisch te laten wegvallen wanneer een wettelijke termijn is volgelopen, maar deze te handhaven zo lang de rechter dat noodzakelijk acht.

Dat het laten vervallen van de wettelijke maximale termijn niet zou stroken met het karakter van de tbs-maatregel, een argument dat voorheen eveneens is gehanteerd, onderschrijf ik niet. Het is juist dat de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging gericht is op de geleidelijke afbouw en definitieve beëindiging van de terbeschikkingstelling. Het is evenzeer juist dat de maatregel ingrijpend en belastend kan zijn voor de betrokkene en dat, naarmate de duur van de voorwaardelijke beëindiging langer wordt, het einddoel meer op afstand komt te staan. Maar dit laat onverlet dat de tbs-maatregel en de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging in beginsel steeds aflopen na ommekomst van de termijn waarmee ze zijn verlengd. Ook gedurende de periode van voorwaardelijke beëindiging toetst de rechter periodiek, en met betrekkelijk korte tussenpozen van één à twee jaar, of verdere verlenging nodig is dan wel of de terbeschikkingstelling definitief kan worden beëindigd. Door deze periodieke rechterlijke toets is verzekerd dat de duur van de tbs-maatregel én van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging niet langer is dan nodig en proportioneel is. Het laten vervallen van de wettelijke maximale duur van negen jaar zich laat zich naar mijn oordeel mitsdien verenigen met de aard van de modaliteit.

De invulling van het toezicht na de huidige wettelijke periode van negen jaar sluit aan bij de huidige uitvoeringspraktijk. Er is naar verwachting geen specifieke nieuwe vorm van toezicht noodzakelijk. De invulling en intensiteit van het toezicht en de duur ervan zijn toegespitst op het individuele geval, waarbij alle relevante feiten en omstandigheden worden betrokken. De gestelde voorwaarden moeten in verhouding staan tot de actuele recidivedreiging die van de persoon van betrokkene uitgaat. De frequente periodieke rechterlijke toetsing van de noodzakelijkheid van het voortduren van de tbs-maatregel en van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging waarborgt dat deze niet verder dan noodzakelijk verlengt worden.

De leden van de **PvdA**-fractie vragen in dit verband voorts of de voorgestelde schrapping van de wettelijke maximale termijn de voorziene evaluatie van de verhoging van het maximum van drie naar negen jaar in feite achterhaald en dus niet meer nodig is. Dat is niet het geval. Ook wanneer de wettelijke termijn komt te vervallen, blijft het van belang dat de effectiviteit en de effecten van deze en de voorgaande wetswijzigingen inzichtelijk worden. Recidive wordt gezien als één van de belangrijkste outcome-indicatoren voor de effectiviteit van het sanctie- en reclasseringsbeleid. Blijkens het onderzoeksprogramma 2014 van het WODC, het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, wordt de recidivemonitor daarom uitgebreid met een recidive-onderzoek onder tbs-gestelden van wie de verpleging voorwaardelijk is beëindigd. Naast inzicht in de recidive is het belang erin gelegen dat het aantal gevallen van voorwaardelijke beëindiging en de (gemiddelde) duur daarvan direct relevant zijn voor de vaststelling van de

reclasseringsinzet en de inkoop van forensische zorg, waaronder het aantal in te kopen plaatsen bij instellingen voor begeleid wonen.

Ik ben zeer verheugd dat de leden van de **SP**-fractie met mij van oordeel zijn dat er geen goede reden is de maximale termijn voor het uitoefenen van toezicht op een voorwaardelijk beëindigde tbs op negen jaar te houden en dat het toezicht dient voort te duren zolang dat nodig is. Ik dank deze leden dan ook voor de steun die zij uitspreken voor dit onderdeel van het wetsvoorstel, waarbij zij er ook zeer terecht op wijzen dat het voormalige Tweede Kamerlid van deze fractie Van Velzen een daartoe strekkend voorstel reeds in 2007 heeft ingediend en vervolgens nogmaals in 2010, toen samen met mij in mijn toenmalige hoedanigheid van Kamerlid. Van deze eerdere initiatieven en de onderbouwingen daarvan heb ik ook dankbaar gebruik gemaakt bij de vormgeving van dit onderdeel van het onderhavige wetsvoorstel. Wel willen de leden van de **SP**-fractie weten hoe er in de praktijk voor wordt gezorgd dat personen die langdurig onder toezicht staan, gemotiveerd zullen blijven om zich aan de voorwaarden te houden en eventuele behandeling te blijven ondergaan en of hiervoor bijzondere inspanningen noodzakelijk zijn. Ik kan deze leden melden dat de reclassering gespecialiseerd is in het motiveren tot gedragsverandering en het ombuigen van weerstand. Het ombuigen van weerstand en het motiveren tot gedragsbeïnvloeding vormt één van de basiselementen van de methodiek die de reclassering binnen het reclasseringstoezicht toepast. Ondersteunend hieraan is het toezicht dat gestoeld is op het verbinden van vrijheden en beperkingen aan het recidivegevaar en de mate van conformiteit van de ondertoezicht-gestelde aan de voorwaarden. Hoe actiever betrokkene zich inzet en de gestelde voorwaarden naleeft, hoe meer de kans op recidive zal verkleinen en des te meer vrijheden de ondertoezichtgestelde zal krijgen. De verwachting is dat er op dit moment geen bijzondere inspanning vereist is om de delinquent gemotiveerd te houden, omdat zowel de methodiek van de reclassering als de toepassing en invulling van het toezicht hieraan bijdragen. Specifiek voor tbs-gestelden van wie de verpleging voorwaardelijk is beëindigd, de groep die aanleiding gaf voor het stellen van deze vraag, komt daarbij dat bij deze groep de eerdere (intensieve) behandeling is aangeslagen waarna zij de eindfase van de tbs hebben ingezet. Deze voorwaardelijke beëindiging van de verpleging is – en blijft – gericht op resocialisatie en geleidelijke afbouw en definitieve beëindiging van de tbs-maatregel. Ook gedurende de periode van voorwaardelijke beëindiging van de verpleging wordt met betrekkelijk korte tussenposes van één à twee jaar getoetst of verdere verlenging van de tbs-maatregel noodzakelijk is. Hiermee is de beëindiging van de tbs-maatregel in een relatief kort tijdsbestek van één tot twee jaar een realistisch einddoel, mits de tbs-gestelde zich aan de voorwaarden houdt en het recidiverisico in afdoende mate verder afneemt. De bewustwording van de tbs-gestelde dat deze zich bevindt in de eindfase van de tbs, het gegeven dat definitieve beëindiging op relatief korte afstand is en de wens om te voorkomen dat de verpleging zal worden hervat, zal hem kunnen motiveren zich aan de voorwaarden te houden.

5. Proeftijden voorwaardelijke invrijheidsstelling

Eveneens las ik met genoegen dat de leden van de **SP**-fractie de mening delen dat ook na een korte detentie aan een begeleide terugkeer in de samenleving gewerkt moet kunnen worden. Zij wijzen er terecht op dat dit behalve door middel van het opleggen van bijzondere voorwaarden ook gebeurt door een goede nazorg aan ex-gedetineerden en informeren of hiermee verzekerd is dat iedere gedetineerde die terugkeert in de samenleving onder toezicht van de reclassering staat. De nazorg aan gedetineerden dient te worden onderscheiden van toezicht en begeleiding

door de reclassering. Niet iedere gedetineerde die terugkeert in de samenleving doet dat onder toezicht van en begeleiding door de reclassering. Reclasseringstoezicht is afhankelijk van al dan niet opgelegde bijzondere voorwaarden die nageleefd dienen te worden in het kader van een voorwaardelijke invrijheidstelling of, ervan uitgaande dat het onderhavige wetsvoorstel wordt aangenomen en in werking is getreden, de zelfstandige maatregel. Gedetineerden die korter dan vier weken in detentie verblijven, krijgen de mogelijkheid om, hierbij desgewenst ondersteunt door de casemanagers van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) of door een vrijwilliger, zelf aan hun re-integratie en nazorg na detentie te werken. Alle andere groepen gedetineerden worden binnen tien dagen, vanaf het moment van instroom in detentie, gescreend ten behoeve van hun nazorg na detentie.

Aansluitend informeren de leden van de **SP**-fractie naar het verloop van de overdracht van nazorg naar de gemeenten. Ten behoeve van de verbetering van de samenwerking tussen gemeenten en de Penitentiaire Inrichtingen is in 2009 het «Samenwerkingsmodel Nazorg» opgesteld. Dit samenwerkingsmodel staat in het teken van informatie-uitwisseling en samenwerking ten behoeve van de nazorg. Om (voormalig) gedetineerden zo goed mogelijk te laten terugkeren in de maatschappij worden de gemeenten middels het Digitaal Platform Aansluiting Nazorg (DPAN) in staat gesteld om informatie uit te wisselen op de vijf leefgebieden wonen, werk, inkomen, schulden, zorg en identiteitsbewijs. De gemeenten en DJI streven naar continue verbetering van de informatie-uitwisseling door het DPAN aan te passen en scholing en deskundigheidsbevordering van de medewerkers maatschappelijke dienstverlening en gemeentelijke contactpersonen te laten plaatsvinden. Aansluitend op het Samenwerkingsmodel Nazorg biedt het Ministerie van Veiligheid en Justitie de burgemeester, in het belang van het slachtoffer, van de handhaving van de openbare orde én het belang van de terugkerende delinquent, de mogelijkheid om via de informatievoorziening Bestuurlijke Informatie Justitiabelen (BIJ) tijdig geïnformeerd te worden over de terugkeer van ernstige gewelds- en zedendelinquenten. Van deze informatievoorziening maken inmiddels 170 gemeenten gebruik. De Bestuurlijke Informatie Justitiabelen verbetert de informatiepositie van de burgemeester. Indien nodig kan hij op basis van de ontvangen informatie maatregelen treffen om de openbare orde en veiligheid te handhaven.

Voorts merken de leden van de **SP**-fractie op dat de proeftijd voortaan in alle gevallen minimaal één jaar duurt, zowel bij de algemene voorwaarde als bij de bijzondere voorwaarden. Nu een bijzondere voorwaarde blijkens de memorie van toelichting echter niet voor die gehele periode opgelegd hoeft te worden, vragen deze leden een nadere toelichting met betrekking tot het praktisch nut van deze verlenging. Doordat de minimumperiode van de proeftijd ook voor de bijzondere voorwaarden op één jaar wordt gesteld, wordt bewerkstelligd dat de terugkeer van betrokkene in de maatschappij zorgvuldig plaatsvindt onder op hem toegesneden voorwaarden. Gedurende deze termijn kan (verder) gewerkt worden aan gedragsverandering en kunnen aan de invrijheidsstelling vrijheidsbeperkende voorwaarden worden verbonden. Dat voor een specifieke voorwaarde als het volgen van gedragstherapie geldt dat daaraan is voldaan wanneer de te volgen therapie na ommekomst van enkele maanden is afgerond, staat er niet aan in de weg dat betrokkene zich aan de andere opgelegde bijzondere voorwaarden, zoals bijvoorbeeld een meldplicht, wél gedurende de gehele periode van één jaar dient te houden. Ook vragen zij in hoeveel gevallen op dit moment de huidige proeftijd te kort wordt bevonden. Dergelijke gegevens worden thans niet exact bijgehouden.

6. Nieuwe maatregel

6.1 Doelstelling nieuwe maatregel

De leden van de **VVD**-fractie maken mij erop attent dat in de wettekst niet tot uitdrukking zou komen dat de voorgestelde zelfstandige maatregel van artikel 38z, eerste lid, Sr eveneens van toepassing kan zijn na de (definitieve) beëindiging van de maatregel tbs met voorwaarden. Ik ben deze leden erkentelijk voor dit signaal, maar zie hierin geen aanleiding de wettekst aan te passen, nu de verwijzing in het voorgestelde artikel 38z, eerste lid, onder a, naar artikel 37a Sr zowel de maatregel tbs met verpleging van overheidswege als de maatregel tbs met voorwaarden bestrijkt.

De leden van de **PvdA**-fractie vroegen of zij het goed zien dat het kabinet ervan uitgaat dat rechters, op het moment dat zij delinquenten middels het voorgestelde nieuwe instrument van de zelfstandige maatregel levenslang onder toezicht te kunnen houden, meer van tbs of van verlenging van die maatregel zouden afzien. Ik zie mij genoodzaakt dit beeld te nuanceren. Mijn verwachting is niet dat rechters als gevolg van de zelfstandige maatregel zullen afzien van het opleggen van de tbs-maatregel, als wel dat een verschuiving plaats zal vinden in het type tbs-maatregel dat wordt opgelegd. Ik acht de verwachting gerechtvaardigd dat het aantal opleggingen van de tbs met voorwaarden zal toenemen ten gunste van het aantal opleggingen van de veel ingrijpender maatregel van tbs met verpleging van overheidswege. Bij de keuze tussen het opleggen van een bevel tot tbs met verpleging van overheidswege en de tbs met voorwaarden is de mate van de stoornis en hoe die in een al dan niet minder gedwongen kader kan worden behandeld, mede bepalend. De maatregel van tbs met voorwaarden wordt alleen opgelegd wanneer de gevaarzetting voor de veiligheid van de samenleving nog in die zin aanvaardbaar is, dat verpleging van overheidswege achterwege kan blijven en wanneer ten tijde van de oplegging de verwachting bestaat dat het recidiverisico binnen de wettelijk bepaalde maximale termijn van negen jaar afdoende kan worden bestreden door een op de persoon toegesneden traject van ambulante of klinische behandeling in combinatie met intensief reclasseringstoezicht. Wanneer er twijfel over bestaat of die termijn toereikend is, kan dat ertoe leiden dat veiligheidshalve gekozen wordt voor de tbs met verpleging van overheidswege. Betrokkene wordt dan onderworpen aan een ingrijpender maatregel en wordt behandeld in een zwaarbeveiligde – en kostbare – setting, die niet of in ieder geval niet geheel aansluit bij zijn zorgbehoefte en het vereiste beveiligingsniveau. De wetenschap dat het toezicht in aansluiting op de tbs met voorwaarden indien nodig kan worden voortgezet in het kader van de zelfstandige maatregel kan ertoe bijdragen dat voortaan in die gevallen wel voor de tbs met voorwaarden wordt gekozen boven de tbs met verpleging van overheidswege. Uiteraard voor zover betrokkene zich bereid verklaart de gestelde voorwaarden na te leven en voor zover dit verantwoord wordt geacht gelet op de zorgbehoefte en het vereiste beveiligingsniveau. Wanneer de zelfstandige maatregel, zoals verwacht, bijdraagt aan een vermindering van de recidive van ernstige misdrijven waarvoor de tbs-maatregel kan worden opgelegd, dan heeft dat bovendien een gunstig effect op de instroom in de tbs.

In reactie op de vraag van de leden van de **PvdA**-fractie of rechters hebben aangegeven behoefte te hebben aan het middel van de zelfstandige maatregel verwijs ik graag naar een uitspraak van 7 mei 2012 van de penitentiaire kamer van het toenmalig gerechtshof Arnhem (thans: Arnhem-Leeuwarden), de beroepsinstantie ter zake van de verlenging van de tbs-maatregel (TBS P12/0103, ECLI:NL:GHARN:2012:BW7191). In die

uitspraak heeft het gerechtshof uitdrukkelijk overwogen dat het, gelet op het stadium van de behandeling van de betrokkene, zorgelijk was dat hij buiten de juridische kaders van de tbs-maatregel zou geraken nu een verdere verlenging van de tbs wettelijk niet mogelijk was. Deze overweging werd opgevolgd door de constatering dat het niet op de weg van de rechter, maar op die van de wetgever lag om desgewenst maatregelen te treffen. Hoewel het gerechtshof bij die door de wetgever te treffen maatregelen niet de thans voorgestelde zelfstandige maatregel voor ogen had, ben ik van oordeel dat met deze maatregel de facto in de door het gerechtshof geconstateerde leemte wordt voorzien.

Voorts informeren deze leden of uit de huidige praktijk van de terbeschikkingstelling voorbeelden te geven zijn waaruit duidelijk blijkt dat een zelfstandige maatregel boven de verlenging van de terbeschikkingstelling te prefereren zou zijn geweest. In reactie op deze vraag wil ik allereerst benadrukken dat een tbs-maatregel alleen dan verlengd wordt, wanneer de rechter heeft vastgesteld dat aan de voorwaarden voor verlenging is voldaan. Daar dient geen twijfel over te bestaan. Voorbeelden waarin een rechter heeft overwogen dat voortgezet toezicht in het kader van een zelfstandige maatregel te prefereren zou zijn geweest boven een verlenging van de tbs zijn mij niet bekend, maar dat is ook niet verwonderlijk aangezien het instrument van de zelfstandige maatregel thans nog niet bestaat. Voorts is het zo dat, zoals in de memorie van toelichting ook uiteen is gezet, zolang verlenging van de tbs-maatregel nog mogelijk is en aan de vereisten voor verlenging wordt voldaan, verlenging van de tbs-maatregel doorgaans het geëigende kader zal zijn. De zelfstandige maatregel zal naar verwachting dan ook met name toegepast worden na de (definitieve beëindiging van de) tbs, in het bijzonder na de gemaximeerde tbs met verpleging van overheidswege en de tbs met voorwaarden, die beide aan een wettelijke maximale duur gebonden zijn van vier, respectievelijk negen jaar. Toch kan niet worden uitgesloten dat zich een situatie zal voordoen waarin, hoewel verlenging van de tbs mogelijk zou zijn, voortgezet toezicht in het kader van de zelfstandige maatregel de voorkeur geniet. De afweging tussen het ten uitvoer leggen van een zelfstandige maatregel na (definitieve) beëindiging van de terbeschikkingstelling of het verder verlengen van de maatregel tot terbeschikkingstelling, mogelijk met voorwaardelijke beëindiging van de verpleging, laat ik dan ook graag aan het openbaar ministerie en de rechter. De praktijk zal dit moeten uitwijzen.

De vraag van de leden van de **PvdA**-fractie of ik er ook een risico in zie dat juist vanwege het bestaan van de zelfstandige maatregel rechters mogelijk te snel zullen oordelen dat een tbs-maatregel niet verlengd hoeft te worden, beantwoord ik ontkennend. Aangenomen dat deze vraag betrekking heeft op de ongemaximeerde tbs-maatregel met verpleging van overheidswege, geldt dat de rechter de tbs-maatregel zal verlengen zolang het recidiverisico niet afdoende is teruggebracht tot een aanvaardbaar niveau en ook overigens aan de voorwaarden voor verlenging van de tbs-maatregel wordt voldaan. Hierbij merk ik nog op dat uit de adviezen van het openbaar ministerie en de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming over dit wetsvoorstel valt af te leiden dat deze instanties het door deze leden geschetste risico evenmin aannemelijk achten.

De vraag van de leden van de **PvdA**-fractie en van de **SP**-fractie of zij het goed begrijpen dat de zelfstandige maatregel ook als een alternatief voor tbs kan dienen voor die gevallen waarin tbs niet kan worden opgelegd als gevolg van een weigerende observandus beantwoord ik daarentegen bevestigend. Bij de toepassing van de zelfstandige maatregel kan de rechter aan die maatregel voorwaarden verbinden die ten doel kunnen

hebben een wijziging in het gedrag van betrokkene te realiseren. Als wordt geconstateerd dat de veroordeelde gebaat is bij behandeling, kan de rechter – op grond van gedragskundig advies middels de voorwaarden – bepalen dat er ambuland wordt behandeld of, indien noodzakelijk, opname in een zorginstelling opleggen. Op die wijze kan worden voorkomen dat betrokkene onbehandeld en zonder toezicht na detentie terugkeert in de maatschappij. Van een volwaardig alternatief voor de tbs kan evenwel niet worden gesproken, omdat de zelfstandige maatregel de specifieke eigenschappen ontbeert die de tbs-maatregel uniek maken. Dat geldt in het bijzonder wanneer de zelfstandige maatregel wordt afgezet tegen de (ongemaximeerde) tbs-maatregel met verpleging van overheidswege, waarvan gecontroleerd verlof met een geleidelijke en veilige terugkeer in de samenleving, in combinatie met een intramurale behandeling binnen een setting met een hoog beveiligingsniveau onderdeel is. Wanneer verdachten van ernstige delicten een stoornis hebben, is het zaak dat zij hiervoor de juiste behandeling ondergaan. Als de terbeschikkingstelling de meest adequate sanctie is, kan het recidiverisico met de maatregel tot terbeschikkingstelling mogelijk sneller tot een aanvaardbaar niveau worden teruggebracht dan middels een gevangenisstraf met na afloop een zelfstandige toezichtsmaatregel. Het blijft dan ook noodzakelijk dat maatregelen getroffen worden om het probleem van de weigerende observandi terug te dringen, zoals de regeling in het wetsvoorstel Wet forensische zorg, dat thans aanhangig is in de Eerste Kamer, die het als ultimum remedium en onder bepaalde voorwaarden mogelijk maakt om ten behoeve van het opstellen van een pro justitia rapportage eerdere medische gegevens te vorderen.

In aanvulling hierop vragen de leden van de **PvdA**-fractie of en in hoeverre het wetsvoorstel eraan bijdraagt dat het aantal weigerende observandi wordt teruggebracht en welke andere (wettelijke) mogelijkheden al getroffen zijn om het aantal weigerende observandi te doen afnemen dan wel ervoor zorgen dat weigerende observandi toch voor terbeschikkingstelling in aanmerking kunnen komen. Vanuit het oogpunt van de veiligheid van de samenleving acht ik het van belang dat een maatregel tot terbeschikkingstelling wordt opgelegd wanneer sprake is van een geestesstoornis bij de verdachte en deze maatregel het meest passende behandel- en beveiligingskader is vanwege het recidiverisico dat uit die stoornis voortvloeit, ook als de verdachten in kwestie niet meewerken aan onderzoek. Het ligt echter niet in de lijn der verwachting dat middels dit wetsvoorstel het aantal weigerende observandi zal toe- of afnemen. De beweegredenen om niet mee te werken, hetzij op aanraden van de verdediging, hetzij voortvloeiend uit de pathologie van de verdachte, hetzij door ongewisheid over de inhoud en duur van de maatregel tot terbeschikkingstelling, worden immers met dit wetsvoorstel niet weggenomen. Dat geldt zeker wanneer de gekozen opstelling verband houdt met de wens om oplegging van de maatregel tot terbeschikkingstelling te voorkomen. Wel zijn er andere maatregelen, die beogen het probleem van de weigerende observandi terug te dringen. Allereerst heeft het NIFP uitgangspunten geformuleerd om beter te kunnen omgaan met verdachten die weigeren mee te werken aan pro Justitia-onderzoek met het streven om in zoveel mogelijk gevallen toch een volledig advies in de pro Justitia-rapportage op te kunnen nemen. Verder is, zoals eerder vermeld, in het wetsvoorstel Wet Forensische Zorg een regeling opgenomen die het mogelijk maakt beschikbare gegevens betreffende de gezondheid van weigerende observandi te vorderen bij behandelaren en deze te verstrekken aan de rapporteurs van het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP).

Gerelateerd aan voorgaande vragen, vragen de leden van de **CDA**-fractie naar de waarschijnlijkheid van de verwachting dat een rechter, wanneer deze door het ontbreken van een rapportage over de persoonlijkheid van de betrokkene geen oordeel kan vellen over de tbs, er tegelijkertijd wel overtuigd van kan zijn dat een zelfstandige maatregel moet worden opgelegd, zoals opname in een zorginstelling. Beide beslissingen vereisen immers inzicht in de persoonlijkheid van de verdachte in relatie tot het gepleegde delict, aldus deze leden. In reactie hierop antwoord ik dat sprake is van twee verschillende toetsingskaders, die goed van elkaar moeten worden onderscheiden. Voor het opleggen van de tbs-maatregel is vereist dat de rechter van oordeel is dat betrokkene ten tijde van het door hem begane delict leed aan een geestesstoornis. Aan dat oordeel hoeft niet noodzakelijk een pro justitia-rapportage met een concludent advies aangaande de tbs ten grondslag te liggen. De rechter kan ook op andere gronden tot die maatregel komen, door de leden van de **CDA**-fractie aangeduid als het ambtshalve opleggen van de tbs. De aanwezigheid van een geestesstoornis dient echter wel afdoende vast te staan. Wanneer dit niet het geval is, bijvoorbeeld als gevolg van de weigering van de verdachte om medewerking te verlenen, kan de rechter geen tbs-maatregel opleggen. Voor het opleggen van de zelfstandige maatregel daarentegen is de aanwezigheid van een geestesstoornis geen noodzakelijk vereiste. De zelfstandige maatregel kan weliswaar worden opgelegd in aanvulling op de oplegging van een tbs-maatregel (voorgesteld artikel 38z, eerste lid, aanhef en onder a, Sr), maar kan tevens geheel los van een tbs-maatregel worden opgelegd, wanneer betrokkene tot een (deels) onvoorwaardelijke gevangenisstraf wordt veroordeeld wegens een zedendelict of een zwaar geweldsdelict (voorgesteld artikel 38z, eerste lid, aanhef en onder b en c, Sr). De zelfstandige maatregel kan worden opgelegd ter bescherming van de veiligheid van anderen, dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen. Anders dan deze leden lijken te veronderstellen hoeft de rechter de zelfstandige maatregel bij de oplegging niet reeds nader in te vullen door de daaraan verbonden voorwaarden te stellen. Dat gebeurt pas op het moment dat de rechter de tenuitvoerlegging van de maatregel gelast. Hij kan aan de maatregel dan zowel gedragsbeïnvloedende voorwaarden als de plicht zich op te laten nemen in een zorginstelling als vrijheidsbeperkende voorwaarden als een locatieverbod verbinden. Gelet op het voorgaande, acht ik het dus zeer wel mogelijk dat een rechter concludeert dat hij geen tbs-maatregel op kan leggen, omdat de aanwezigheid van een geestesstoornis niet vast is komen te staan, maar wel een zelfstandige maatregel oplegt.

De leden van de **SP**-fractie wijzen er terecht op dat binnen het huidige wettelijke kader sprake kan zijn van situaties waarin toezicht op een zeden- of zware geweldsdelinquent niet (langer) mogelijk is, terwijl dit vanuit het oogmerk van het voorkomen van recidive wel noodzakelijk zou zijn. Die situatie beoogt de voorgestelde zelfstandige maatregel te voorkomen en tot mijn grote genoegen constateer ik dat deze leden dit uitgangspunt volledig onderschrijven. Wel hebben deze leden nog enkele vragen over deze maatregel, die ik graag beantwoord. Ten eerste willen zij weten waardoor deze gaten in het toezicht (het ontbreken van een juridisch kader in een geval waarin dit wel wenselijk zou zijn) zijn ontstaan. Dit betreft niet zozeer het ontstaan van gaten in het toezicht, als wel het gevolg van gewijzigde inzichten met betrekking tot de noodzaak voor langdurig toezicht. Deze gewijzigde inzichten zijn niet alleen gebaseerd op de nieuwe recidivecijfers van het WODC en de aanname dat ook gedurende een lange periode nog een zinvolle invulling aan het toezicht kan worden gegeven, maar betreffen ook opvattingen over de noodzaak voor het nemen van preventieve maatregelen teneinde nieuwe slachtoffers te voorkomen en de grote maatschappelijke onrust over recidive bij met name zedendelinquenten en hun terugkeer in de maatschappij. Zoals

ik in de inleiding ook reeds heb opgemerkt naar aanleiding van een vraag van de leden van de **VVD**-fractie van dezelfde strekking, kan dit probleem niet afdoende worden ondervangen door de huidige toezichttermijnen te verruimen. Redengevend voor dit oordeel is dat de zelfstandige maatregel gericht is op het terugdringen en waar mogelijk voorkomen van recidive en daarmee preventief van karakter is. Door het verlengen van de proeftijden wordt weliswaar ook een langere toezichtstermijn gecreëerd, maar gaat het langdurig toezicht onderdeel uitmaken van de opgelegde straf. Een opgelegde straf dient veel sterker dan een preventieve maatregel in evenredigheidsverband te staan tot de ernst van het delict en het verwijt dat de dader daarvan kan worden gemaakt. Het voortduren van het toezicht is dan niet zozeer gekoppeld aan het actuele recidiverisico dat nog van betrokkene uitgaat, als wel aan het door hem gepleegde delict. Dat maakt dat het toezicht na een bepaalde periode mogelijk toch beëindigd moet worden, ondanks een nog immer actueel recidiverisico. Voorts zou in die situatie op een gegeven moment sprake kunnen zijn van een toezicht zonder «stok achter de deur». Dat is het geval wanneer de proeftijd van betrokkene nog doorloopt, terwijl hij de gestelde voorwaarden (verschillende malen) heeft overtreden en hij als gevolg daarvan de vrijheidsstraf waarvoor de voorwaardelijke invrijheidstelling was verleend alsnog volledig heeft uitgezeten. In deze constructie zouden bovendien ter beschikking gestelden met verpleging van overheidswege met een gemaximeerde tbs-maatregel niet onder het langdurig toezicht vallen en dat betreft nu juist een categorie delinquenten waarvoor de zelfstandige maatregel in het bijzonder van toegevoegde waarde kan zijn. Verder kan ik deze leden verzekeren dat de mogelijkheden en maatregelen afdoende in samenhang zijn bekeken. In sommige situaties kan inderdaad sprake zijn van een overlap. Dat zou bijvoorbeeld aan de orde kunnen zijn wanneer de termijn van een tbs-maatregel afloopt. Het openbaar ministerie kan er dan voor kiezen om in plaats van verlenging van de tbs-maatregel, een verzoek in te dienen voor een machtiging op grond van de Wet bopz, of – wanneer het onderhavige wetsvoorstel is aangenomen en in werking is getreden – de tenuitvoerlegging van de zelfstandige maatregel. Ik beschouw dit niet als negatief, maar eerder als een mogelijkheid om maatwerk te verlenen, die moet borgen dat de juiste patiënt op de juiste plek terecht komt, waarbij het uitgangspunt is dat de zorg en beveiliging zo laag als mogelijk dienen te zijn, maar ook zo hoog als noodzakelijk.

De leden van de **SP**-fractie vragen of nogmaals onderbouwd kan worden waarom invoering van deze nieuwe maatregel noodzakelijk is en waarom niet kan worden volstaan met alternatieven binnen het huidige systeem van zorg in een gedwongen kader. Met het oog op de veiligheid van de samenleving en het zoveel mogelijk voorkomen van recidive van zeer ernstige misdrijven die diep ingrijpen in het leven van het slachtoffer acht ik het noodzakelijk dat de terugkeer van terbeschikkinggestelden en overige zeden- en zware geweldsdelinquenten in de maatschappij zo zorgvuldig en verantwoord mogelijk plaatsvindt en dat zij, zolang dat met het oog op het actuele risico dat van deze delinquenten uitgaat zo lang dat nodig is onder toezicht blijven staan. Zoals deze leden hiervoor ook zelf constateerden, bestaan er onder het huidige wettelijke kader situaties waarin toezicht op deze groep niet (langer) mogelijk is, terwijl dit vanuit het oogmerk van het voorkomen van recidive wel noodzakelijk zou zijn. Dit acht ik zeer onwenselijk en in die leemte beoog ik middels deze voorgestelde maatregel te voorzien. Voor wat betreft de alternatieven in het kader van zorg in onvrijwillig kader wijs ik op het volgende. Allereerst is van belang dat de zelfstandige maatregel een bredere doelgroep bestrijkt dan de personen die voor zorg in onvrijwillig kader in aanmerking komen. Die zorg is immers pas aan de orde wanneer vast staat dat sprake is van een geestesstoornis of andere zorgbehoefte. Wanneer geen sprake

is van een zorgbehoefte – of de aanwezigheid daarvan niet afdoende vast kan worden gesteld – is de verlening van zorg (in onvrijwillig kader) niet aan de orde. Voor de toepassing van de zelfstandige maatregel is de aanwezigheid van een zorgbehoefte geen vereiste. Betrokkene staat dan onder toezicht van en wordt begeleid door de reclassering, terwijl daarnaast ook andere (vrijheidsbeperkende) voorwaarden aan die maatregel kunnen worden verbonden, die geen betrekking hebben op de verlening van zorg. Te denken valt bijvoorbeeld aan een locatie- of contactverbod. Zorgverlening is dan ook niet noodzakelijk bij de ten uitvoer legging van deze maatregel. Ook voor die gevallen waarin wel sprake is van een zorgbehoefte vervult de zelfstandige maatregel een functie. Een gedwongen opname van betrokkene op grond van de Wet bopz is namelijk pas mogelijk wanneer aan de in die wet gestelde eisen wordt voldaan, waaronder aan het «gevaarscriterium». Dat is niet altijd het geval. Wanneer de Wet bopz op termijn vervangen wordt door de Wvvgz geldt eveneens dat niet altijd zal worden voldaan aan het «schadecriterium» dat vereist is voor de verlening van verplichte zorg onder die wet. Bovendien geldt dan dat de Wvvgz een behandelwet is en geen opname- of toezichtswet. Opname op grond van die wet gebeurt enkel wanneer gelet op de zorgbehoefte geen enkel minder ingrijpend alternatief voorhanden is. Gelet op het voorgaande kan niet met de genoemde alternatieven in het kader van gedwongen zorg worden volstaan.

Voor zover deze leden mij verzoeken om in relatie tot de noodzakelijkheid tevens in te gaan op de kritische opmerkingen van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) en de RSJ over de meerwaarde van de zelfstandige maatregel merk ik het volgende op. De NOvA stelt dat de meerwaarde van de voorgestelde zelfstandige maatregel onduidelijk zou zijn. Ter onderbouwing van die stelling merkt de NOvA op dat het stellen van (gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende) voorwaarden al geschiedt in het kader van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege of de voorwaardelijke invrijheidstelling. Het voorgaande is op zichzelf juist, ware het niet dat het toezicht in het kader van de voorwaardelijke invrijheidstelling gebonden is aan een maximale wettelijke termijn en de zelfstandige maatregel nu juist beoogt een grondslag te bieden voor het voortzetten van het toezicht – voor zover nodig – na ommekomst van die termijn. Ook de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging is thans nog gebonden aan een wettelijke maximale termijn van negen jaar. Het onderhavige wetsvoorstel strekt er mede toe die termijn te laten vervallen. Waar het de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging betreft, zal het in de meeste gevallen inderdaad in de rede liggen dat de voorwaardelijke beëindiging verlengd wordt, mits aan de voorwaarden voor verlenging van de tbs-maatregel wordt voldaan. Het tweede argument van de NOvA is dat de zelfstandige maatregel tevens ten uitvoer kan worden gelegd wanneer dit noodzakelijk is ter voorkoming van belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen. Dit is inderdaad, zoals de NOvA opmerkt, een uitbreiding van de gronden waarop een delinquent binnen de thans vigerende regelgeving onder toezicht kan staan en aan gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende voorwaarden kan worden onderworpen. Dit betreft mitsdien geen argument dat afbreuk doet aan de meerwaarde van de zelfstandige maatregel, maar toont die meerwaarde juist aan. De RSJ acht de zelfstandige maatregel aansluitend op de definitieve beëindiging van de tbs-maatregel niet vereist, gelet op de huidige mogelijkheden. Daarbij wijst de RSJ er met name op dat de tbs-maatregel in beginsel mogelijk is voor onbepaalde duur. Met de RSJ ben ik van mening dat verlenging van de tbs-maatregel, al dan niet met voorwaardelijke beëindiging van de verpleging, in de rede ligt wanneer aan de vereisten daarvoor verlenging wordt voldaan. Echter, niet voor elke tbs-maatregel geldt dat deze in beginsel mogelijk is voor onbepaalde duur. Zo geldt voor de zogeheten

gemaximeerde tbs met verpleging van overheidswege dat deze maximaal vier jaar kan bedragen. Voor de tbs met voorwaarden geldt een wettelijke termijn van maximaal negen jaar. Met name bij deze twee typen tbs zie ik een belangrijke meerwaarde voor de zelfstandige maatregel. De RSJ geeft aan eveneens te twijfelen aan de noodzaak van de zelfstandige maatregel aansluitend aan detentie, zeker in aanmerking genomen de eveneens in dit wetsvoorstel voorgestelde mogelijkheid tot verlenging van de proeftijd met twee jaar. Voor de periode van voorwaardelijke invrijheidstelling geldt dat deze duur gekoppeld is aan de opgelegde straf en niet aan het (actuele) recidiverisico dat nog steeds van betrokkene uitgaat. Ook met de verlenging van de proeftijd met twee jaar, kan de situatie zich voordoen dat het toezicht afloopt, terwijl voortzetting van het toezicht noodzakelijk zou zijn gelet op het actuele recidiverisico dat van betrokkene uitgaat.

Aansluitend vragen de leden van de **SP**-fractie een reactie op de opmerkingen uit het advies van het college van procureurs-generaal, waarin staat vermeld dat er in de praktijk wel ruimte is voor extra toezicht, waarbij gedacht kan worden aan een vorm van toezicht die het mogelijk maakt na afloop van de detentie of de tbs beter zicht te houden op de levenswijze van de ex-delinquent (zoals «verkeerde» vrienden, een arbeidsbetrekking of dienstverband, middelengebruik, etc.) op basis waarvan dan tijdig hulp ingeschakeld zou kunnen worden zodra dit nodig is. Deze opmerkingen sluiten aan bij de huidige uitvoering van het toezicht door de reclasseringsorganisaties. De invulling van langdurig toezicht vraagt geen nieuwe vorm van specifiek toezicht, maar sluit goed aan bij de huidige praktijk. Sinds 2009 passen de reclasseringsorganisaties een vernieuwde vorm van toezicht toe, waar sprake is van drie standaardniveaus van toezicht. Deze drie standaardniveaus variëren van minder intensief naar zeer intensief en corresponderen met een laag risico op recidive tot een hoog risico op recidive. De reguliere toezichtactiviteiten zijn toegespitst op gedragsbeïnvloeding ten behoeve van voorkomen van recidive. Een onderdeel hiervan is het monitoren van de levenswijze van de delinquent op met name de criminogene leefgebieden zoals bijvoorbeeld het sociale netwerk, ontbreken van de dagbesteding of alcohol- en middelengebruik. Aan de hand van frequente meldplichtcontacten en/of middelencontrole houdt de reclassering deze criminogene leefgebieden waardoor – indien noodzakelijk – tijdig kan worden ingegrepen. Het monitoren van de levenswijze van de delinquent, kan alleen indien er sprake is van een justitieel kader daarvoor, zoals de voorgestelde zelfstandige maatregel. Voor de verschillen tussen de voorgestelde zelfstandige maatregel en de alternatieve vorm van toezicht zoals voorgesteld door het openbaar ministerie verwijs ik voorts graag naar mijn antwoord op eerdere vragen hierover van onder meer deze leden in paragraaf 2.2 Zelfstandige gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel.

Tot slot vragen de leden van de **SP**-fractie of lering is getrokken uit de ervaringen die zijn opgedaan met de gedragsbeïnvloedende maatregel voor jeugdigen. De gedragsbeïnvloedende maatregel voor jeugdigen beoogt voor de groep jeugdigen van wie wegens hun achtergrondproblematiek recidive wordt verwacht of die reeds hardnekkig delictgedrag hebben ontwikkeld een passende reactie te bieden die hun criminele carrière stopt en verder afglijden voorkomt. Op basis van de evaluatie van de Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen heb ik uw Kamer bij brief van 13 maart 2012 laten weten (TK 2011–2012, 33 203, nr. 1) dat ik tevreden ben over de plek die de maatregel binnen het sanctiepakket voor jeugdigen inneemt. De maatregel neemt daarbinnen weliswaar een bescheiden maar onderscheidende rol in, waarbij de bescheiden rol mede valt te verklaren door de implementatie van de maatregel. Hoewel sprake is van een andere doelgroep en de thans voorgestelde zelfstandige maatregel een ander, meeromvattend, karakter heeft dan de maatregel

voor jeugdigen zal ik bij de implementatie van de zelfstandige maatregel waar dat is aangewezen zeker mijn voordeel doen met de ervaringen die zijn opgedaan met de implementatie van de gedragsbeïnvloedende maatregel voor jeugdigen.

De leden van de **CDA**-fractie merken op dat de bereidheid van betrokkene mee te werken aan zorg op vrijwillige basis, door de rechter zal worden meegenomen in zijn oordeel over de noodzaak en tenuitvoerlegging van de zelfstandige maatregel. Ter verduidelijking van het in de memorie van toelichting gegeven voorbeeld vragen deze leden of het mogelijk is dat de rechter geheel van de maatregel afziet, indien hij overtuigd is van de bereidheid van de betrokkene voor vrijwillige zorg. Of de rechter aanleiding ziet de vordering tot tenuitvoerlegging van de zelfstandige maatregel om deze reden af te wijzen, staat geheel aan zijn eigen beoordeling. Deze situatie kan zich mitsdien inderdaad voordoen, maar de rechter moet er dan wel van overtuigd zijn, dat betrokkene daadwerkelijk bereid is zich te laten behandelen. Dat kan bijvoorbeeld blijken uit een eerder reclasseringsadvies of een rapportage van een behandelende instelling. Ook in het geval van een vordering tot verlenging van de maatregel bestaat er al meer inzicht in de persoon van betrokkene en zijn bereidheid tot het nakomen van afspraken.

Ik ben het geheel met deze leden eens dat het zeer onwenselijk is wanneer iemand de zelfstandige maatregel zou kunnen ontlopen door de bereidheid tot vrijwillige zorg te veinzen. Ik ga ervan uit dat de rechter de verklaringen van betrokkene dienaangaande dan ook niet zomaar zal geloven. Ik acht het overigens goed denkbaar dat de rechter er in deze situatie voor zal kiezen toch een last tot tenuitvoerlegging van de zelfstandige maatregel af te geven, maar daarbij niet als voorwaarde de plicht tot onder behandeling stelling op te leggen. Betrokkene staat dan in ieder geval onder toezicht van de reclassering en wanneer blijkt dat hij terug komt op zijn eerder getoonde bereidheid, dan kan dit gegeven in het vervolgtraject worden betrokken en wordt bij een verlenging van de maatregel mogelijk wél de voorwaarde gesteld dat betrokkene zich onder behandeling stelt. Gelet op het voorgaande, stellen deze leden de vervolgvraag om in te gaan op de inhoudelijke verschillen tussen de vormen van zorg op vrijwillige basis enerzijds en de zelfstandige maatregel anderzijds. Bij de beantwoording van deze vraag moet een onderscheid worden gemaakt tussen de behandeling zelf en de vraag of sprake is van een «stok achter de deur» dat betrokkene zich ook daadwerkelijk laat behandelen. Voor de behandeling zelf moet het geen verschil maken of sprake is van forensische zorg, of reguliere geestelijke gezondheidszorg. Voor wat betreft een stok achter de deur is er wel een belangrijk verschil: deze is er in het geval van vrijwillige zorg hooguit indirect, in de situatie die hiervoor is geschetst.

In reactie op de vraag van de leden van de **D66**-fractie welke meerwaarde ik van de zelfstandige maatregel verwacht indien de praktijk aangeeft er slechts moeizaam mee uit de voeten te kunnen merk ik op dat ik goede nota heb genomen van de opmerkingen van de adviesinstanties en naar aanleiding daarvan het wetsvoorstel zelf en de memorie van toelichting daarbij heb aangepast en aangevuld. Mogelijke onduidelijkheden heb ik daarmee getracht weg te nemen. Ik ben van oordeel dat er thans een gebalanceerd voorstel voor een zelfstandige maatregel ligt, waar de praktijk mee overweg kan. Ik benadruk in dit verband nogmaals, dat Reclassering Nederland, de instantie die het nauwst betrokken is bij de zelfstandige maatregel, juist een groot voorstander is van deze maatregel en voldoende mogelijkheden ziet aan het daarvoor vereiste toezicht een professionele invulling te geven.

6.2 Gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking

Het doet me genoegen te lezen dat de leden van de **SP**-fractie met mij van oordeel zijn dat aan de zelfstandige maatregel voorwaarden kunnen worden verbonden, die zeer nuttig kunnen zijn. Het succes hiervan hangt, zoals deze leden terecht opmerken, deels af van de intensiteit van de controle op de naleving van die voorwaarden. Zij noemen in dat verband in het bijzonder het verbod op het gebruik van alcohol of drugs en vragen hoe intensief de urinecontroles om drugs op te sporen en bloedonderzoek om alcohol te signaleren worden toegepast. Bij de toepassing van een alcohol- en/of drugsverbod en de controle hierop binnen het langdurig toezicht is de proportionaliteit van groot belang. Een alcohol- en/of drugsverbod wordt in het kader van het langdurig toezicht niet standaard opgelegd. Het betreft een voorwaarde die kan worden opgelegd wanneer bijvoorbeeld uit de risicotaxatie blijkt dat alcohol en/of middelengebruik (mede) aanleiding vormen tot delictgedrag. Een alcohol- en/of drugsverbod is in de huidige praktijk van bijvoorbeeld de voorwaardelijke invrijheidstelling en de voorwaardelijke veroordeling niet ongebruikelijk en de reclassering heeft dan ook reeds de nodige ervaring opgedaan met het controleren van de naleving van een dergelijk verbod. Op aanwijzing van de reclassering dient betrokkene mee te werken aan de controle, die gebeurt op basis van urine- en/of bloedonderzoek. Daarbij is de intensiteit van de controle verbonden aan het vastgestelde risico op recidive én op de in de praktijk gebleken bereidheid van betrokkene om dit verbod na te leven. Op het moment dat de controles voor een langere periode geen positief resultaat weergeven, zullen de controles ook in intensiteit afnemen.

Ook de leden van de **CDA**-fractie vragen mij in te gaan op de toezichtproblematiek aangaande een alcohol- en verdovende middelen verbod en zij verwijzen daarbij naar de vragen die zij daarover hebben gesteld ten aanzien van het wetsvoorstel tot wijziging van de Penitentiaire Beginselectiewet en het Wetboek van Strafrecht in verband met de herijking van de wijze van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties en de invoering van elektronische detentie (Kamerstuk, 33 745). In bovengenoemd verslag vragen de leden van de **CDA**-fractie wat de uitzonderingen zijn op het verbod van gebruik van alcohol en drugs in het kader van elektronische detentie en op welke wijze hierop continue toezicht mogelijk is. Aansluitend hierop vragen zij in te gaan op de relatie tussen ontspanning onder voorwaarden in combinatie met de continue dreiging van huisbezoeken, die gepaard gaan met actuele urinecontroles. Naar aanleiding hiervan wijs ik erop dat de nota naar aanleiding van het verslag bij dat wetsvoorstel op 19 februari jongstleden is ingediend bij Uw Kamer. Zoals ik hiervoor al opmerkte, zal in het kader van langdurig toezicht niet iedere onder toezicht gestelde een alcohol- en/of middelen verbod opgelegd krijgen. Waar een zodanig verbod wel is opgelegd, is betrokkene gehouden dat verbod na te leven én zijn medewerking te verlenen aan de controle op de naleving van het verbod. De aard en intensiteit van die controles is afhankelijk van de in de praktijk gebleken bereidheid tot naleving van het verbod en de mate van het risico op recidive. De leden van de **SP**-fractie hebben eveneens vragen over enkele andere op te leggen voorwaarden. Met betrekking tot de voorwaarde om verplicht te verblijven in een instelling voor beschermd wonen of maatschappelijke opvang willen zij weten hoe de financiering geregeld is en dan met name of betrokkene hier een eigen bijdrage voor verschuldigd is. Patiënten die op basis van een strafrechtelijke titel in een zorginstelling verblijven dienen op grond van de huidige regelgeving terzake, het Interimbesluit Forensische Zorg, een eigen bijdrage voor het verblijf te betalen. De eigen bijdrage van forensische patiënten wordt op dezelfde manier vastgesteld als de eigen bijdrage voor patiënten met een

vrijwillige opname op basis van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten. Voor forensische patiënten die in een Regionale Instelling voor Beschermd Wonen (RIBW) worden opgenomen, geldt dat vanaf de eerste dag van het verblijf een eigen bijdrage wordt geheven. Wanneer de Wfz, die thans aanhangig is in de Eerste Kamer, wordt aangenomen en in werking treedt kan op grond van artikel 2.2, derde lid, van die wet van de forensische patiënt geen eigen bijdrage in de kosten voor verblijf in een instelling worden gevraagd.

Over het verbod om vrijwilligerswerk van een bepaalde aard te verrichten, een voorwaarde die voor het eerst expliciet wordt benoemd in de wet, hebben de leden van de SP-fractie eveneens enkele vragen, die betrekking hebben op de handhaving van dit verbod. Daarbij informeren zij in het bijzonder naar de rol die de Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) hierin speelt en op welke wijze op dit punt wordt gezorgd voor een sluitende aanpak. Met behulp van een VOG kunnen vrijwilligersorganisaties het risico beperken dat veroordeelde zedendelinquenten als vrijwilliger bij hun organisatie aan de slag gaan en via een afhankelijkheidsrelatie in verenigingsverband met kinderen kunnen werken. In 2012 ben ik gestart met de pilot «gratis VOG voor vrijwilligers» om het gebruik van de VOG onder vrijwilligers die met minderjarigen werken te vergroten. De pilot heeft als doel de veiligheid in het vrijwilligerswerk te verhogen door enerzijds te voorkomen dat vrijwilligers met relevante antecedenten in het vrijwilligerswerk actief zijn met kinderen, en door anderzijds te stimuleren dat vrijwilligersorganisaties een breder preventie- en integriteitsbeleid voeren. Uit de evaluatie van de pilot met de gratis VOG, uitgevoerd door het Verwey-Jonker Instituut, blijkt dat de pilot als stimulans voor veiligheid in het vrijwilligerswerk heeft gewerkt. De Toolkit «In veilige handen» heeft hierbij een belangrijke rol gespeeld en het effect van deze verschillende preventie-instrumenten wordt versterkt, wanneer ze in samenhang worden gebruikt. Naar aanleiding van dit succes heb ik toegezegd de pilot «gratis VOG voor vrijwilligers» uit te bouwen naar een structurele regeling voor vrijwilligers die met minderjarigen werken of met mensen met een verstandelijke beperking (TK 2012–2013, 33 400 VI, nr. 116). Preventie en handhaving van het verbod op vrijwilligerswerk vallen hiermee samen en sluiten op elkaar aan. Hierbij is er sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid, waarbij ik de vrijwilligers wil motiveren om gebruik te maken van de structurele regeling «gratis VOG voor vrijwilligers», maar ook vrijwilligersorganisatie wil motiveren om te allen tijde een VOG te vragen van de vrijwilligers. Daarnaast rust op de betrokkene de plicht om de gestelde voorwaarden na te leven en ziet de reclassering toe op die naleving. De reclassering zal het verbod controleren door dit regelmatig te bespreken tijdens de contactmomenten met de delinquent en het sociaal netwerk in te schakelen om hierbij een signalerende rol te kunnen vervullen.

De leden van de **SP**-fractie geven voorts aan dat de beperking van het recht Nederland te verlaten, het zogenaamde reisverbod, een terechte voorwaarde lijkt, zeker in het licht van de bestrijding van bijvoorbeeld kinderseksuïerisme. Ook ten aanzien van deze voorwaarde willen deze leden, evenals de leden van de **ChristenUnie**-fractie, weten hoe de handhaving en het toezicht op de naleving effectief geregeld worden en op welke wijze een reisverbod voor bijvoorbeeld een pedoseksuele zedendelinquent ook in de praktijk effectief wordt ingevuld. Bij de handhaving van een reisverbod als voorwaarde bij de zelfstandige maatregel zal waar mogelijk worden aangesloten bij de mogelijkheden die er in de huidige praktijk al zijn om het recht om Nederland te verlaten te beperken. In het geval een reisverbod wordt opgelegd, wordt dit opgenomen in de systemen van de Koninklijke Marechaussee en wordt betrokkene bijvoorbeeld op Schiphol tegengehouden wanneer hij

Nederland desondanks tracht te verlaten. Zoals ook door de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen in haar rapport «Barrières tegen kinderseksstoerisme» van 20 augustus 2013 is vermeld, worden de bestaande wettelijke mogelijkheden om reisdocumenten in te trekken bij veroordeelde pedoseksuelen niet afdoende benut. Daarom is in het plan van aanpak kinderseksstoerisme van 9 oktober 2013 als actie opgenomen dat in voorkomende gevallen bij veroordeelde pedoseksuelen met een hoog recidiverisico overgegaan wordt tot de indiening van een verzoek tot het weigeren of vervallen verklaren van het paspoort. Het weigeren of vervallen verklaren van het paspoort is ook denkbaar in gevallen waarin de beperking van het recht om Nederland te verlaten als voorwaarde is opgelegd bij de zelfstandige maatregel. In de praktijk zal het weigeren of vervallen verklaren van een paspoort echter alleen nut hebben in combinatie met andere toezichtmaatregelen. Daarbij valt te denken aan elektronisch toezicht, zodat bekend is waar betrokkene zich bevindt en een structurele meldplicht. Een meldplicht heeft als belangrijkste functie te voorkomen dat betrokkene zich onttrekt aan de waarneming van de reclassering en biedt ook de kans om periodiek te informeren of betrokkene zich aan zijn reisverbod houdt. Tenslotte kunnen het sociale netwerk en de politie ingeschakeld worden als externe controle. De toepassing van dergelijke toezichthoudende maatregelen is, zeker gelet op de verstrekkendheid hiervan, maatwerk en van geval tot geval dient te worden bezien welke maatregelen nodig zijn om effect te ressorteren.

Bij de verhuisplicht, of het verbod om zich in bepaald gebied te vestigen, kunnen de leden van de **SP**-fractie zich eveneens zeker iets voorstellen. Zij hebben daarbij wel de vraag hoe op de naleving van deze verboden wordt toegezien en hoe wordt omgegaan met de problematiek dat veel huizen in deze tijd niet verkocht kunnen worden. De leden van de **CDA**-fractie hebben eveneens enkele vragen ten aanzien van de verhuisplicht als passende voorwaarde na afloop van de detentie of de tbs. Zij wijzen erop dat de memorie van toelichting vermeldt dat de rechter bij zijn oordeelsvorming zal meewegen of betrokkene huurder of eigenaar van zijn woning is en vragen mij de rechter handvatten te verschaffen voor deze beoordeling, met name gezien de dadelijke uitvoerbaarheid van de zelfstandige maatregel. Voor de volledigheid merk ik hier op dat de mogelijkheid van het opleggen van een verhuisplicht in het onderhavige wetsvoorstel weliswaar voor het eerst expliciet is opgenomen, maar dat de mogelijkheid om een verhuisplicht als voorwaarde op te leggen niet nieuw is. Een verhuisplicht kan de facto al worden bewerkstelligd door de meer algemeen geformuleerde voorwaarde van het locatieverbod te verbijzonderen. Wanneer een verhuisplicht wordt opgelegd, betreft dit een vergaande beperking in de vrijheid van betrokkene waarbij meerdere grondrechten in het geding kunnen zijn. Voor wat betreft handvatten voor de rechterlijke belangenafweging in het geval betrokkene eigenaar is van de woning waarin hij woont, geldt als algemene vuistregel dat de rechter bij het stellen van de voorwaarden waar mogelijk rekening dient te houden met de materiële belangen van de delinquent. Ook dient hij te toetsen of de beperking van de vrijheid van betrokkene gerechtvaardigd is in het licht van het recht op eerbiediging van het privéleven, familie- en gezinsleven en de woning (artikel 8 EVRM) en het recht op eigendom (artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM). Van belang is daarbij onder meer dat in het concrete geval wordt voldaan aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit (het streven naar een zo gering mogelijke beperking van de grondrechten) en dat een zorgvuldige afweging plaatsvindt van alle – mogelijk tegenstrijdige – belangen van de verschillende betrokkenen. Dat betreft mitsdien de belangen van de delinquent en van diens gezinsleden, maar eveneens die van het slachtoffer en van de maatschappij in het algemeen en van mogelijke

derde belanghebbenden als medebewoners van betrokkene. De Nederlandse rechter is genoegzaam bekend met de toets aan deze artikelen van het EVRM, zoals uitgelegd in de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, en de belangenafwegingen die hij in dat kader dient te verrichten. De overige vragen van deze leden aangaande de verhuisplicht zien op de situatie dat betrokkene weigert zijn woning te verkopen, dan wel dat deze niet verkocht raakt. De verhuisplicht omvat evenwel niet tevens de plicht een woning te verkopen. Het wetsvoorstel biedt ook geen grondslag voor onteigening. Bij het controleren of deze verboden worden nageleefd zal men naar verwachting, zoals thans ook in de huidige praktijk gebeurt, gebruik maken van ondersteunende middelen, zoals een elektronische enkelband.

In het verlengde hiervan informeren de leden van de **SP**-fractie wat van het gevangeniswezen en de reclassering mag worden verwacht bij het vinden van alternatieve woonruimte. Tevens wensen deze leden te vernemen hoe wordt voorkomen dat burgemeesters een bepaalde (zeden)delinquent weigeren op te nemen in hun gemeente, waardoor de betreffende persoon nergens meer terecht kan. Ook de leden van de **CDA**-fractie verzoeken mij om op deze problematiek in te gaan en daarbij ook stil te staan bij het standpunt van het genootschap van Burgemeesters, zoals verwoord door de voorzitter, tevens de burgemeester van Haarlem, dat altijd geprobeerd wordt te voorkomen dat een pedofiel terugkeert naar een wijk waar een confrontatie met de slachtoffers mogelijk is en dat het verder allemaal een beetje pappen en nathouden blijft.

Jaarlijks keren een paar honderd (zeden-)delinquenten terug in de samenleving, waarbij dit grotendeels zonder problemen en geruisloos verloopt. Voor slechts een beperkt aantal gevallen leidt de terugkeer tot problemen bij huisvesting. Op het moment dat de gedetineerde uitstroomt in een justitieel kader, dan behoort de huisvesting tot de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Buiten dit justitieel kader spelen de gemeenten en zorginstellingen een belangrijke rol in de re-integratie van gedetineerden. In beginsel blijft de (zeden-)delinquent altijd zelf primair verantwoordelijk voor passende huisvesting. Hij wordt hierbij wel ondersteund door DJI, de gemeenten en de reclassering. DJI en de gemeenten zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de re-integratie van voormalig gedetineerden. Huisvesting vormt hierbij een belangrijk speerpunt waarop ingezet wordt. In mijn ogen vloeit hieruit voort de verantwoordelijkheid voor het gevangeniswezen om tijdens detentie het zoeken naar woonruimte te faciliteren en te ondersteunen. Voor de gemeente betreft dit de verantwoordelijkheid voor het zoeken naar alternatieven voor huisvesting in hun eigen dan wel buurgemeenten. Op het moment dat de reclassering een delinquent begeleidt in het kader van langdurig toezicht, dan dient de reclassering de delinquent te motiveren naar alternatieve woonruimte te zoeken en hem daarbij te ondersteunen en begeleiden.

In die gevallen waarin zich problemen rondom de huisvesting voordoen, spannen gemeenten zich, conform de samenwerkingsafspraken tussen DJI en de gemeenten, ook in om geschikte huisvesting voor de (zeden)delinquent te vinden. Een recent voorbeeld hiervan is de re-integratie van een zedendelinquent in de gemeente Leiden. De (re-)integratie van een (zeden)delinquent vraagt een integrale aanpak van diverse actoren zowel in de justitiële als in de niet-justitiële fase (inclusief nazorg). In deze integrale aanpak werken het openbaar ministerie, de reclassering en het lokaal bestuur samen en zij treden met elkaar in overleg om per casus te bezien welke passende oplossing gevonden kan worden. Ik deel de mening van het genootschap van Burgemeesters dat het in bepaalde

gevallen niet wenselijk is dat een veroordeelde pedofiel terugkeert naar een wijk waar een confrontatie met de slachtoffers mogelijk is. Thans wordt met alle betrokken ketenpartners gezamenlijk bezien wat de verschillende mogelijkheden zijn om met deze problematiek om te gaan en de voor- en nadelen van de verschillende mogelijkheden zullen in kaart worden gebracht. Ik wacht de uitkomsten van deze inventarisatie af alvorens een beslissing te nemen over het standpunt van het genootschap van Burgemeesters.

De leden van de **CDA**-fractie hebben tot slot verzocht in te gaan op de problematiek die zich kan voordoen bij het opleggen van opname in een zorginstelling of de verplichting zich onder behandeling te stellen. Zij vragen, mede in het licht van de beoogde dadelijke tenuitvoerlegging, hoe wordt geborgd dat de benodigde geestelijke gezondheidszorg direct voorhanden is in het geval aan de zelfstandige maatregel de voorwaarde wordt verbonden dat betrokkene zich onder behandeling moet laten stellen of in een zorginstelling moet laten opnemen. Met de leden van CDA-fractie ben ik van oordeel dat forensische patiënten tijdig op de juiste plek moeten worden geplaatst. Door deze zorg zelf in te kopen, kan de Minister van Veiligheid en Justitie sturen op de capaciteit en kwaliteit van zorg door afspraken te maken die vervolgens contractueel worden vastgelegd. Anders dan de leden van de **CDA**-fractie voorzie ik geen capaciteitsproblematiek als gevolg van de zelfstandige maatregel. Tot hoeveel extra patiënten deze maatregel zal leiden, is niet exact te voorzien, maar ik heb geen enkele reden om aan te nemen dat een onbeheersbare situatie zal ontstaan. Ik wijs in dit verband in het bijzonder op het convenant dat op 3 april 2013 gesloten is met de overkoepelende organisaties in de forensische zorg (GGZ Nederland en VGN). In deze Meerjarenovereenkomst forensische zorg 2013–2017 zijn afspraken gemaakt over het budgettaire kader en de inhoudelijke agenda in de forensische zorg. Met deze gezamenlijke agenda wordt de toegang, kwaliteit en continuïteit van (forensische) zorg en de veiligheid gewaarborgd. Van belang is hierbij dat de rechter bij het stellen van de aan de zelfstandige maatregel te verbinden voorwaarden rekening houdt met het advies van de reclassering en de vordering tot tenuitvoerlegging van het openbaar ministerie. Aangezien de wet voorschrijft dat de vordering tot tenuitvoerlegging uiterlijk tien weken voor het eindigen van bijvoorbeeld de gevangenisstraf moet worden ingediend en die vordering tevens de noodzakelijk geachte te stellen voorwaarden bevat, is doorgaans al geruime tijd bekend dat een behandeling of opname van betrokkene aan de orde kan zijn. Gedurende de periode voorafgaande aan de uiteindelijke beslissing van de rechter met betrekking tot de tenuitvoerlegging van de zelfstandige maatregel kan mitsdien al gezocht worden naar de juiste behandelplek voor betrokkene.

7. Vormgeving van de maatregelen

7.1 Vormgeving en procedure

De leden van de **VVD**-fractie constateren dat in 2013 de terugkeer van met name ex-zedendelinquenten in de samenleving voor nogal wat onrust heeft gezorgd. Zij zijn van oordeel dat de burgemeester thans over onvoldoende bevoegdheden beschikt om de wettelijk aan hem opgedragen taak om de orde te handhaven ook daadwerkelijk uit te kunnen voeren en zij zijn hier bezorgd over. Deze leden leggen mij enkele concrete voorstellen voor mogelijke oplossingen voor en vernemen graag van mij of het kabinet bereid is de positie van de burgemeester in het kader van dit wetsvoorstel te verbeteren. Zo bepleiten deze leden een formeel adviesrecht voor de burgemeester. Volgens de leden van de **VVD**-fractie ligt het voor de hand dat het openbaar ministerie en de

rechter bij de besluitvorming over maatregelen en voorwaarden bij de schorsing van de voorlopige hechtenis, invrijheidstelling en (langdurig) toezicht de burgemeester die daar behoefte aan heeft horen over eventuele suggesties. Hiermee wordt voorkomen dat de burgemeester zich zelfstandig tot de rechter moet wenden, terwijl er al een rechter is die zich over de positie van een verdachte of ex-gedetineerde uitspreekt en die bij de formulering van de voorwaarden de wensen van de burgemeester kan meenemen. Dit ligt naar het oordeel van de aan het woord zijnde leden eens te meer voor de hand nu de voorwaarden ook met name zien op de bewegingsvrijheid van de ex-gedetineerde en juist op dit punt de burgemeester bij uitstek geschikt is zich een oordeel te vellen over de gevolgen van de terugkeer van de betrokkene naar zijn gemeente. Zoals inmiddels bekend moge zijn, getuige mijn antwoorden op verschillende sets kamervragen over deze kwestie, zitten de leden van de **VVD**-fractie en ik hier niet op één lijn. In tegenstelling tot deze leden acht ik het niet noodzakelijk, en evenmin wenselijk, dat burgemeesters een wettelijk verankerde adviserende rol krijgen richting het openbaar ministerie en de rechterlijke macht bij het schorsen van voorlopige hechtenis, de voorwaardelijke invrijheidstelling en bij de invulling van het reclasseringstoezicht. In specifieke gevallen, zoals wanneer tijdens het strafproces al wordt ingeschat dat de terugkeer van de delinquent tot onrust in de gemeente zal leiden, kan de burgemeester binnen de reeds bestaande reguliere overleggen, zoals het driehoeksoverleg en de veiligheidshuizen, op voorhand de noodzaak van het verbinden van bijzondere voorwaarden aan de terugkeer onder de aandacht brengen van het openbaar ministerie. Tijdens dergelijke overleggen kan hij ook suggesties doen en kan een gezamenlijke strategie worden besproken. De recente huisvesting van een zedendelinquent in Leiden heeft laten zien hoe een burgemeester in nauwe samenwerking met het openbaar ministerie en de reclassering binnen de bestaande kaders en overlegstructuren kan opereren. Het is noodzakelijk dat de verschillende ketenpartners elkaar weten te vinden. Ik constateer dat dit in de praktijk ook reeds gebeurt, maar ben wel van oordeel dat deze mogelijkheden nog ruimer kunnen worden benut, ook in het kader van (het in te voeren) langdurig toezicht.

Het voorgaande laat onverlet dat uiteraard ook ik van oordeel ben dat de burgemeester over voldoende bevoegdheden dient te beschikken om zijn wettelijk opgedragen taak uit te kunnen voeren. Anders dan de leden van de **VVD**-fractie ben ik van oordeel dat de burgemeester op basis van de bestaande wetgeving reeds over voldoende bevoegdheden beschikt om de openbare orde in zijn gemeente effectief te kunnen handhaven, ook wanneer sprake is van de voorgenomen terugkeer of vestiging van een zedendelinquent in zijn gemeente. Ter onderbouwing van het standpunt dat de burgemeester thans over onvoldoende bevoegdheden zou beschikken verwijzen deze leden naar recente jurisprudentie, waaruit volgens hen blijkt dat artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet onvoldoende aanknopingspunten biedt voor het kunnen opleggen van een gebiedsverbod aan ex-zedendelinquenten. De leden van de **VVD**-fractie achten dit een onwenselijke situatie en zijn van mening dat dit hiaat in de jurisprudentie en de wetgeving dient te worden opgevuld. Zij doen daartoe twee concrete voorstellen voor aanpassing van artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet. Ingevolge dit artikellid is de burgemeester bij verstoring van de openbare orde of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, bevoegd de bevelen te geven die noodzakelijk te achten zijn voor de handhaving van de openbare orde. Deze leden stellen voor het begrip «bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan» nader in te vullen, zodat bijvoorbeeld bij ex-zedendelinquenten deze vrees niet hoeft te worden aangetoond. Daarnaast stellen zij voor de in het voorgestelde artikel 38ab neergelegde vrijheidsbeperkende maatregelen

van het locatieverbod, het contactverbod, de plicht op een bepaald tijdstip of gedurende een bepaalde periode op een bepaalde locatie aanwezig te zijn, de meldplicht, het vestigingsverbod en de verhuisplicht in dat lid te incorporeren. Op deze wijze kan de burgemeester bij het niet opleggen van de zelfstandige maatregel door de rechter alsnog een aanvullende rol vervullen teneinde de openbare orde effectief te kunnen handhaven, aldus deze leden.

Ook deze suggesties van de leden van de **VVD**-fractie kan ik niet overnemen. Het gedurende een mogelijk langdurige periode opleggen van dergelijke ingrijpende voorwaarden, die gericht zijn op het voorkomen van recidive behoort in een rechtstaat tot het domein van de rechter. De strafrechter, die over het complete dossier van de betrokkene beschikt, beoordeelt of toepassing van de zelfstandige toezichthoudende maatregel noodzakelijk is en zo ja of het stellen van vrijheidsbeperkende voorwaarden daarbij noodzakelijk is voor een juiste begeleiding en resocialisatie van een zedendelinquent. Bij die beslissing betreft hij alle feiten en omstandigheden van de individuele zaak. Dat betreft in de eerste plaats het recidiverisico dat nog steeds van betrokkene uitgaat en de ernst van het strafbare feit waar dat risico op ziet, eerdere veroordelingen van de dader en de belangen van het slachtoffer en van de maatschappij in het algemeen, maar ook de persoon van de dader en diens belangen. Al deze en andere belangen worden betrokken en tegen elkaar afgewogen en resulteren in een zorgvuldig en afgewogen rechterlijk oordeel. Hierin is een belangrijke waarborg tegen willekeur gelegen en wanneer de rechter tot het oordeel komt dat er onvoldoende grond bestaat voor de toepassing van de zelfstandige maatregel of het daarbij opleggen van een specifieke voorwaarde, dan is het niet aan de burgemeester om op grond van een aanvullende bevoegdheid die voorwaarde alsnog op te leggen. Ik benadruk hierbij dat het voorgaande op geen enkele wijze afbreuk doet aan de eigen verantwoordelijkheid die op de burgemeester rust als het gaat om de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Wanneer deze in het geding is, bijvoorbeeld omdat maatschappelijke onrust ontstaat door de terugkeer van een zedendelinquent, dan kan de burgemeester verschillende (preventieve) maatregelen nemen. Wanneer de situatie dusdanig ernstig wordt dat sprake is van een verstoring van de openbare orde of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, dan biedt artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet de burgemeester afdoende mogelijkheden om de noodzakelijke maatregelen te treffen, waaronder het opleggen van een gebiedsverbod. De jurisprudentie die de leden van de **VVD**-fractie als een belemmering ervaren, zie ik juist als een bevestiging van mijn standpunt. Bevestigd wordt bijvoorbeeld dat een burgemeester op grond van 172, derde lid, van de Gemeentewet bevoegd is een gebiedsverbod op te leggen, op voorwaarde dat sprake is van een acute en concrete verstoring van de openbare orde of van concrete aanwijzingen dat daarvoor moet worden gevreesd en dat de noodzaak voor het opleggen van een gebiedsverbod deugdelijk is onderbouwd met objectief verifieerbare feiten en omstandigheden. Deze eis acht ik in een rechtstaat vanzelfsprekend.

Daarnaast stellen de leden van de **VVD**-fractie enkele vragen die betrekking hebben op de invulling van het reclasseringstoezicht. Ik dank deze leden voor hun vragen, waarmee ze mij in de gelegenheid stellen ook de – zoals deze leden dat noemen – «zachte» kant van de maatregelen bij het langdurig toezicht (huisvesting, werk en sociale inbedding) nader toe te lichten. Deze leden willen met name weten hoe het betrekken van het sociale netwerk van betrokkene, bijvoorbeeld in het COSA programma, vorm zal krijgen en hoe die betrokkenheid geborgd is. Zowel bij een reclasseringstoezicht met als bij een toezicht zonder COSA, is het sociale netwerk een belangrijk element. Ook hier is sprake van maatwerk.

Op het moment dat er een sociaal netwerk aanwezig is, wordt door de reclassering, mogelijke andere betrokken professionals en de betrokkene zelf bekeken of dit sociaal netwerk in het toezicht betrokken kan worden en zo ja, op welke wijze dit netwerk een positieve bijdrage aan het toezicht kan leveren. Het sociale netwerk kan een ondersteunende dan wel signalerende functie hebben. Het komt geregeld voor dat er geen sprake is van een «positief» sociaal netwerk. In dit geval wordt in het kader van het toezicht met COSA samen met betrokkene geprobeerd om een «kunstmatig» sociaal netwerk op te bouwen, bestaande uit vrijwilligers en professionals (bijvoorbeeld een coördinator van de reclassering, een wijkagent en een hulpverlener van de GGZ). Het sociale netwerk richt zich op praktische ondersteuning, bijvoorbeeld het vinden van een huis of baan, maar ook op emotionele ondersteuning zoals het vergroten van het vertrouwen van de veroordeelde in het in staat zijn tot gedragsverandering. Het kunstmatige sociale netwerk verhoogt ook de monitorcapaciteit op de daders en door het nauwe en informele contact zijn zij in staat om vroegtijdig delictgedrag te signaleren. Hiermee ondersteunt men de sociale inbedding van de betrokkene en voorkomt men sociale isolatie, een factor die het recidiverisico negatief kan beïnvloeden.

Een positief sociaal netwerk vormt onderdeel van de ondersteuning en begeleiding, eveneens belangrijke componenten van het toezicht. Ook voor de ondersteuning en begeleiding geldt dat deze worden afgestemd op de behoeften en persoonlijke omstandigheden van de delinquent. De ondersteuning en begeleiding zijn gericht op het vergroten van de protectieve/beschermende factoren van de delinquent. De sociale inbedding van de delinquent vormt hierbij een belangrijke onderdeel, waarbij het creëren of verankeren van een positief sociaal netwerk, huisvesting en dagbesteding belangrijke voorwaarden zijn. Naast de controle op de naleving van de voorwaarden, is de reclassering ook belast met de ondersteuning en begeleiding van het bereiken van bovenstaande factoren. Hierbij is samenwerking met ketenpartners, waaronder forensische psychiatrische centra, zorginstellingen, politie en het openbaar ministerie noodzakelijk. Naast de ketenpartners uit de strafrechtketen is het van belang dat ook andere partners als gemeenten, maatschappelijke- en welzijnsorganisaties en beschermd- en begeleid wonen centra of woningbouwcorporaties betrokken worden om een bijdrage te leveren aan de sociale inbedding van de delinquent en het realiseren van huisvesting, dagbesteding, vrijetijdsbesteding. Tot slot vragen de leden van de **VVD**-fractie of zij het goed zien dat een werkweek van 40 uur een vanzelfsprekend onderdeel van het toezicht vormt. Het hebben van werk dan wel een andere nuttige dagbesteding vormt een essentieel en standaard onderdeel van het toezicht. Hierdoor wordt de delinquent structuur geboden en dit draagt ook bij aan zijn sociale inbedding. Het ontbreken van werk of een andere vorm van zinvolle dagbesteding kan van negatieve invloed zijn op het recidiverisico. Evenals voor de overige componenten van het toezicht geldt dat hier maatwerk wordt geleverd. De inzet binnen een toezicht op werk en/of andere zinvolle dagbesteding van een delinquent is afhankelijk van zijn individuele omstandigheden. Ook het aantal uren dat de delinquent verplicht dient te besteden aan werk en/of dagbesteding is individueel bepaald.

De leden van de **SP**-fractie vragen om een nadere toelichting, zo mogelijk aan de hand van voorbeelden, van de twee criteria voor tenuitvoerlegging van de zelfstandige maatregel, te weten «er ernstig rekening mee te houden dat de veroordeelde wederom een (ernstig) misdrijf zal plegen» en «het voorkomen van ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen». Ook de leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen om een verduidelijking van het begrip «ernstig belastend gedrag» en zij willen

met name weten of dit gedrag dient te leiden tot een nieuw strafbaar feit of dat dit begrip ook gedragingen kan behelzen die op zichzelf niet strafbaar zijn. Dat laatste is inderdaad het geval. Tenuitvoerlegging van de zelfstandige maatregel op deze tweede grond is mogelijk indien sterke aanwijzingen bestaan dat een slachtoffer of getuige – gelet op diens uitingen of gedrag – redelijkerwijs dient te vrezen voor ernstig belastend gedrag door de veroordeelde. Vereist is wel dat het – tot op zekere hoogte – een objectiveerbare situatie betreft, dat wil zeggen dat gevreesd wordt voor een situatie, die een redelijk denkend mens als ernstig belastend zou ervaren. Voorbeelden van ernstig belastend gedrag waarbij sprake is van een nieuw strafbaar feit zijn bedreiging (artikel 285 Sr), intimidatie (artikel 285a Sr), stalking (artikel 285b Sr), of huisvredebreuk (artikel 138 Sr). Ook gedragingen die niet van dien aard zijn, dat deze als een strafbaar feit gekwalificeerd worden, kunnen, afhankelijk van de feiten en omstandigheden van het individuele geval, als ernstig belastend worden ervaren. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan (veelvuldig) telefoneren of op een andere wijze contact zoeken, aanbellen, langslopen of in de directe omgeving van het slachtoffer of de getuige rondhangen, waarbij deze ongevraagd en op hinderlijke wijze met de veroordeelde wordt geconfronteerd en mogelijk angst wordt aangejaagd. Een exacte afbakening van dit begrip, waar de leden van de **ChristenUnie**-fractie om vragen, kan ik evenwel niet geven. De vraag of bepaalde belastende gedragingen gekwalificeerd kunnen worden als «ernstig belastend» vergt een individuele beoordeling door de rechter van alle relevante feiten en omstandigheden van het voorliggende geval. Hieraan is inherent dat de rechter in dezen een zekere beoordelingsruimte dient toe te komen. Factoren die de rechter onder meer bij zijn beoordeling zal betrekken zijn de frequentie van de gedragingen en de indringendheid ervan, alsmede de impact van het gepleegde strafbare feit op het slachtoffer. Wanneer de gedragingen dusdanig ernstig zijn, dat sprake is van een nieuw strafbaar feit, dan kan het slachtoffer of de getuige – los van de zelfstandige maatregel – daar uiteraard aangifte van doen en kan betrokkene deswege worden vervolgd. Ter zake van de eerste grond voor tenuitvoerlegging, dat er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een ernstig misdrijf zal plegen, geldt allereerst dat van de betrokkene een actueel risico op recidive moet uitgaan en daarnaast dat dat recidiverisico betrekking heeft op een zeden- of zwaar geweldsdelict, dan wel een ander zeer ernstig misdrijf, waarvoor tbs kan worden opgelegd. Niet vereist is dat het recidiverisico betrekking heeft op exact hetzelfde of een vergelijkbaar misdrijf. In het geval van een pedoseksueel aan wie de zelfstandige maatregel is opgelegd bij zijn veroordeling wegens ontucht met een minderjarige (artikel 250, eerste lid, Sr) betekent dit dat de zelfstandige maatregel ook ten uitvoer kan worden gelegd wanneer niet gevreesd wordt dat hij zich nogmaals aan een minderjarige zal vergrijpen, maar wel dat hij zich schuldig zal maken aan het bezit van kinderporno (artikel 240b Sr). Of een actueel recidiverisico aanwezig is, blijkt uit een recent opgemaakt gemotiveerd reclasseringsadvies, dat naast een diagnose ook een risicotaxatie omvat.

De leden van de fracties van de **VVD**, de **SP** en het **CDA** vragen waarom het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State niet is opgevolgd om de minimale duur van de tenuitvoerlegging van de zelfstandige maatregel te verkorten tot één jaar. Zoals in het nader rapport uiteen is gezet, heb ik onvoldoende aanleiding gevonden om het wetsvoorstel op dit punt aan te passen. Voor dat standpunt is van belang dat geen sprake is van vrijheidsontneming, waarbij een meer frequente rechterlijke periodieke toets is aangewezen, dat binnen de maatregel differentiatie ter zake van de termijnen mogelijk is, ook tussen de verschillende opgelegde voorwaarden en dat daarnaast de mogelijkheid bestaat de maatregel of de daarbij gestelde voorwaarden indien nodig

door de rechter tussentijds te laten wijzigen of op te heffen. Met genoegen lees ik dat de leden van de **VVD**-fractie aangeven deze redenering te begrijpen. Wel vragen deze leden aandacht voor het feit dat voor een tussentijdse wijziging of opheffing een nieuwe gang naar de rechter nodig is en dat hieraan mitsdien de nodige kosten zijn verbonden. Mede vanuit een kosten oogpunt willen zij weten of een kortere termijn dan twee jaar niet toch aangewezen zou zijn. Bij een kortere termijn zou de maatregel na ommekomst van die termijn immers van rechtswege eindigen, mits deze niet wordt verlengd. Hoewel de leden van de **VVD**-fractie hier zeker een punt hebben, zie ik ook hierin onvoldoende reden om de in het wetsvoorstel opgenomen minimumtermijn te wijzigen. Dit omdat aan een meer frequente periodieke rechterlijke toets eveneens kosten zijn verbonden. Aangenomen dat een termijn van (extra) toezicht betrekkelijk kort is met betrekking tot de doelgroep waar we hier over spreken, en dat verlenging van de maatregel bij een termijn van één jaar bijgevolg in de lijn der verwachting ligt, dient ook dan een extra gang naar de rechter te worden gemaakt met bijbehorende kosten. Ten aanzien van de gehanteerde maximumtermijn van vijf jaar merk ik naar aanleiding van een vraag van de leden van de **SP**-fractie dienaangaande voor de volledigheid nog op dat deze overeenkomt met het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State.

De leden van de **CDA**-fractie merken voorts op dat de voorwaarden afzonderlijk of in combinatie kunnen worden opgelegd en vragen of het bijvoorbeeld mogelijk is dat de rechter enkel het deelnemen aan een gedragsinterventie oplegt. Deze vraag beantwoord ik bevestigend, met die kanttekening dat daarnaast, zoals steeds het geval is, de algemene voorwaarden gelden dat betrokkene medewerking verleent aan het reclasseringstoezicht, met inbegrip van de medewerking aan huisbezoeken, en dat hij medewerking verleent aan het nemen van vingerafdrukken of een identiteitsbewijs ter inzage aanbiedt ten behoeve van het vaststellen van zijn identiteit (voorgestelde artikel 38ab, vijfde lid, Sr). Deze leden merken vervolgens op dat de voorwaarde dat betrokkene verplicht is deel te nemen aan een gedragsinterventie eerder enkele maanden dan enkele jaren in beslag neemt en willen weten of de rechter ook dan de mogelijkheid heeft tot differentiatie en de maatregel voor de duur van een aantal maanden kan opleggen. Hoewel de rechter de maatregel zelf niet voor de duur van enkele maanden kan opleggen, bestaat binnen die maatregel en de daarbij te stellen voorwaarde wel de mogelijkheid tot differentiatie. In het door deze leden geschetste voorbeeld gelden de algemene voorwaarden, in het bijzonder het reclasseringstoezicht, gedurende de gehele periode van twee jaar. Ten aanzien van de gestelde voorwaarde dat betrokkene deel moet nemen aan een gedragsinterventie van enkele maanden geldt dat na het afronden van deze interventie aan deze voorwaarde is voldaan.

Tot slot informeren de leden van de **CDA**-fractie ter zake van de duur van de voorgestelde zelfstandige maatregel nog naar mijn eerdere beweegredenen om in de consultatieversie van het onderhavige wetsvoorstel standaard een termijn van vijf jaar te hanteren. Ik kan daar kort over zijn. Bij het stellen van deze termijn gold, zoals bij het stellen van elke termijn het geval is, dat deze noodzakelijkerwijs een enigszins arbitrair karakter had. Doorslaggevend voor een uniforme termijn van vijf jaar waren destijds overwegingen van proceseconomische aard, om het gerechtelijk apparaat niet te zwaar te belasten. Nu geen sprake is van vrijheidsontneming en mede gelet op de hiervoor reeds genoemde mogelijkheden tot differentiatie binnen de maatregel en het gegeven dat zowel de maatregel als de daarbij gestelde voorwaarden indien nodig tussentijds door de rechter kunnen worden gewijzigd of kunnen worden opgeheven, achtte ik een zodanige, betrekkelijk lange, termijn verantwoord. Bij nader inzien heb ik echter, mede naar aanleiding van de adviezen van verschillende

organisaties, toch gekozen voor een bovengrens van vijf jaar en een ondergrens van twee jaar. Dit om de rechter in dezen de nodige ruimte te laten, zodat meer maatwerk kan worden geboden. Daarbij doet deze variatie in termijnen ook meer recht aan het mogelijk ingrijpende karakter van de zelfstandige maatregel.

7.2 Periodieke toetsing

De leden van de **VVD**-fractie merken op dat de uitvoering van de in dit wetsvoorstel besloten maatregelen een grote invloed heeft op het leven van betrokkenen en vinden het dan ook terecht dat het wetsvoorstel voorziet in een periodieke toets, die moet borgen dat het toezicht niet langer voortduurt dan noodzakelijk. Deze leden vragen mij om de kwaliteit van die toetsing nader toe te lichten en een eventueel op dit punt bestaande zorg van deze leden weg te nemen. Deze leden gaan er terecht van uit dat de noodzakelijkheid en proportionaliteit van (het voortduren van) de maatregel afhankelijk zijn van de kwaliteit van de toetsing. Ook ik hecht sterk aan die kwaliteit en heb met het oog daarop verschillende eisen ingebouwd. Zo dient aan een vordering tot tenuitvoerlegging of voortzetting van de zelfstandige maatregel altijd een recent opgemaakt en gemotiveerd reclasseringsadvies ten grondslag te liggen. Dat advies, waarin gewerkt wordt met evidence-based diagnose-instrumenten, bevat zowel een diagnose als een risicotaxatie. Een voorbeeld van een daarbij gehanteerd screeningsinstrument, dat wetenschappelijk onderzocht en onderbouwd is, is de Recidive Inschattingsschalen (RISc). Met behulp hiervan bepaalt de reclassering in hoeverre sprake is van een risico op recidive, welke factoren de kans op recidive vergroten én welke interventies nodig zijn om deze kans te verkleinen. De reclassering heeft inmiddels de nodige ervaring opgedaan met het opstellen van dit soort adviezen. Daarnaast heeft het (door)ontwikkelen en versterken van risicotaxatie continu de aandacht. Op basis van het voorgaande ben ik van oordeel dat voldoende waarborgen zijn ingebouwd om de kwaliteit van toetsing te garanderen en ik vertrouw er ook op dat ik hiermede voldoende tegemoet ben gekomen aan de wens van de leden van de VVD-fractie om een mogelijk bestaande zorg op dit punt weg te nemen. Wanneer de vordering tot tenuitvoerlegging of verlenging strekt tot het opleggen van een gedragsbeïnvloedende of vrijheidsbeperkende voorwaarde die betrekking heeft op behandeling of opname in een zorginstelling, moet daarnaast tevens een recent opgemaakte medische verklaring worden overgelegd, waaruit de noodzaak van behandeling of opname blijkt. Met deze informatie worden zowel het openbaar ministerie als de rechter in staat gesteld om tot een zorgvuldig en afgewogen oordeel te komen inzake de noodzakelijkheid van het (voortzetten van het) toezicht en de invulling van de zelfstandige maatregel.

7.3 Dadelijke uitvoerbaarheid

De leden van de **CDA**-fractie wijzen erop dat de Afdeling Advisering van de Raad van State (de Afdeling) haar zorgen heeft geuit met betrekking tot de dadelijke uitvoerbaarheid van straffen, gezien het feit dat deze steeds minder gekenmerkt wordt door haar incidentele voorkomen in het Nederlandse strafproces. Zij vragen zich af of de opmerking in het nader rapport bij het advies van de Afdeling bij het onderhavige wetsvoorstel dat ik met deugd constateer dat de Afdeling zich kan verenigen met de dadelijke uitvoerbaarheid, wel recht doet aan voornoemde door de Afdeling geuite zorgen en vragen of deze conclusie wellicht een uitvloeisel is van het voornemen van de zijde van het kabinet de verplichting te reageren op adviezen aan haar gericht, af te schaffen. Zoals uit de desbetreffende passage in het nader rapport reeds blijkt, is mijn aanname dat de Afdeling zich met de dadelijke uitvoerbaarheid van de voorgestelde

zelfstandige maatregel kan verenigen gebaseerd op het gegeven dat de Afdeling expliciet heeft overwogen dat zij met betrekking tot de dadelijke uitvoerbaarheid van de zelfstandige maatregel geen opmerkingen heeft. Daarnaast heeft de Afdeling meer in algemene zin aangegeven dat het tot enige zorg stemt dat dadelijke uitvoerbaarheid in het strafrecht meer dan incidentele uitzonderingen lijkt te betreffen en dat meer in het algemeen verdere mogelijkheden tot dadelijke uitvoerbaarheid worden onderzocht. Deze passage staat geheel los van het onderhavige wetsvoorstel. De Afdeling neemt hier naar alle waarschijnlijkheid een voorschot op het conceptwetsvoorstel inzake de dadelijke tenuitvoerlegging van gevangenisstraffen. Dat wetsvoorstel, dat uitdrukking geeft aan het in het regeerakkoord opgenomen voornemen dat in eerste aanleg opgelegde (gevangenis)straffen van meer dan twee jaar direct geëffectueerd zullen worden en dat dit bij een delict met slachtoffers geldt voor straffen van meer dan één jaar (Kamerstukken II 2012–2013, 33 410, nr. 15, blz. 25), is in september 2013 ter consultatie voorgelegd aan de geëigende adviesinstaties en zal te zijner tijd voor advies worden voorgelegd aan de Raad van State. Wanneer dat wetsvoorstel bij Uw Kamer wordt ingediend, kunnen wij hierover uitvoerig van gedachten wisselen. Verder kan ik deze leden geruststellen dat dit kabinet geen enkel voornemen heeft om aan de (grondwettelijke) adviesbevoegdheid van de Raad van State, het belangrijkste adviesorgaan van de regering, te tornen. In het beeld dat in het artikel waar deze leden naar verwijzen wordt geschetst dat adviezen van de Raad van State door het kabinet genegeerd zouden worden herken ik mij in het geheel niet. Dat ik het advies van de Afdeling serieus heb genomen, mag genoegzaam blijken uit het naar aanleiding van dat advies opgestelde nader rapport en de wijzigingen die in de memorie van toelichting en het wetsvoorstel zelf zijn aangebracht.

8. Handhaving maatregelen

Ik ben de leden van de **VVD**-fractie erkentelijk voor het feit dat zij de vervangende hechtenis, die kan worden opgelegd wanneer betrokkene niet aan de zelfstandige maatregel verbonden voorwaarde voldoet, aan de orde stellen. Zij stellen mij daarmee in de gelegenheid ook dit aspect van de zelfstandige maatregel nader toe te lichten en te verduidelijken. De eerste vraag van deze leden ziet op de duur van de vervangende hechtenis. Zij vragen zich af of de totale duur van zes maanden vervangende hechtenis afdoende is om de zeden- en geweldsdelinquenten op wie de maatregel is toegepast ervan te weerhouden de bij die maatregel gestelde voorwaarden niet of in onvoldoende mate na te leven. Mede in aanmerking genomen de maximale termijn van de maatregel van vijf jaar en het gegeven dat de looptijd van de maatregel gedurende de vervangende hechtenis wordt opgeschort schetsen zij de uiterst onwenselijke situatie dat de maatregel voor vijf jaar wordt opgelegd en betrokkene zich stelselmatig niet houdt aan de opgelegde voorwaarden zodat de maximale duur van de vervangende hechtenis van zes maanden is volbracht en hij vervolgens vijf jaar onbestraft – zonder stok achter de deur – de opgelegde gedragsbeïnvloedende of vrijheidsbeperkende voorwaarden kan schenden. Ik kan deze leden gerust stellen dat deze ook in mijn ogen uiterst onwenselijke situatie zich niet zal voordoen. Het voorgestelde artikel 38ae voorziet er namelijk in dat de rechter de maatregel op vordering van het openbaar ministerie tussentijds kan wijzigen. Deze bevoegdheid omvat ook het verkorten van de looptijd die aan de maatregel is verbonden. Wanneer het openbaar ministerie gelijktijdig met een vordering tot wijziging van (de looptijd van) de maatregel een verlenging van de maatregel vordert en de rechter wijst deze vorderingen toe, dan is sprake van een nieuwe maatregel, met een nieuwe looptijd waaraan weer een nieuwe maximale periode van zes maanden voorlopige hechtenis is gekoppeld. Overigens is het zo dat de

rechter bij de bepaling van de looptijd van een maatregel rekening zal houden met de te verwachten mate van bereidheid van betrokkene om de gestelde voorwaarden na te leven. In het advies van de reclassering wordt hieraan ook aandacht besteed. Zo worden de motivatie en responsiviteit voor toezicht getoetst als onderdeel van de risico-taxatie. Wanneer het reclasseringsadvies daartoe aanleiding geeft of anderszins aanwijzingen bestaan dat betrokkene de voorwaarden mogelijk niet zal naleven, bijvoorbeeld omdat hij gedurende de voorwaardelijke invrijheidsstelling de daarbij gestelde voorwaarden geregeld heeft overtreden, ligt het in de reden dat een korte looptijd aan de zelfstandige maatregel wordt verbonden, zodat de rechter de vinger aan de pols kan houden.

Voorts is het de leden van de **VVD**-fractie onduidelijk waarom besloten is tot een vervangende hechtenis in een gewone penitentiaire inrichting. Het heeft de voorkeur van deze leden om de betrokkene te laten opnemen in de juiste instelling, dat wil zeggen dat een voormalig terbeschikkinggestelde naar een tbs-kliniek terugkeert, een ex-gedetineerde die onder behandeling stond naar een centrum waar behandeling mogelijk is en een ex-gedetineerde in vervangende hechtenis wordt opgenomen. Ik dank de leden van de **VVD**-fractie voor deze constructieve suggestie, maar ik kan deze om meerdere redenen niet overnemen. Deze redenen liggen eveneens ten grondslag aan mijn keuze voor vervangende hechtenis. Dat is allereerst om de principiële reden dat terugplaatsing in een tbs-instelling niet strookt met de definitieve beëindiging van de tbs-maatregel. Dat klemt des te meer in die gevallen waarin een gemaximeerde tbs met verpleging van overheidswege was opgelegd en betrokkene de maximale termijn van vier jaar heeft volgemaakt. Verder is van belang dat behandeling niet in alle gevallen is aangewezen. Voor de toepassing van de zelfstandige maatregel is de aanwezigheid van een geestesstoornis niet vereist en de voorwaarden die aan de zelfstandige maatregel kunnen worden verbonden, kunnen zowel gedragsbeïnvloedend als vrijheidsbeperkend zijn. Afhankelijk van de omstandigheden van het individuele geval wordt beoordeeld of het opleggen van een gedragsbeïnvloedende voorwaarde, waaronder de plicht zich onder behandeling te laten stellen, noodzakelijk is. Waar behandeling wel is aangewezen, geldt dat terugplaatsing van betrokkene in de instelling waar hij eerder verbleef niet noodzakelijkerwijs betekent dat daarmee sprake is van «de juiste patiënt op de juiste zorgplek». De zorgbehoefte van betrokkene kan een andere zijn dan ten tijde van de eerder verleende zorg. Inherent aan de verlening van (forensische) zorg is dat deze gericht is op verbetering en het doen afnemen van de zorgbehoefte. Ook wanneer betrokkene wel zou worden geplaatst in een instelling die aansluit bij zijn actuele zorgbehoefte, dan is met die plaatsing nog niet gegeven dat hij zich aldaar zal laten behandelen. Voor dwangbehandeling biedt het onderhavige wetsvoorstel geen grondslag. Waar onvrijwillige zorgverlening noodzakelijk wordt geacht, dient bij de rechter een machtiging op grond van de Wet bopz (of in de toekomst: de Wvvggz) te worden gevorderd. En tot slot nog een praktisch argument. De duur van de vervangende hechtenis, of vervangende plaatsing zoals deze leden voorstaan, wordt bepaald door de aard en de ernst van de overtreding van de voorwaarden. Waar sprake is van een betrekkelijk geringe overtreding en bijgevolg een korte periode van vervangende hechtenis van bijvoorbeeld drie dagen, is er een gereede kans dat behandeling niet mogelijk is dan wel niet zou aanslaan.

Ook hebben de leden van de **VVD**-fractie enkele vragen over de informatieverstrekking in het kader van het langdurig toezicht. Uit het werkveld hebben zij vernomen dat het van groot belang is dat de keten over één regisseur beschikt en stellen voor deze rol toe te bedelen aan het veiligheidshuis. Het openbaar ministerie is verantwoordelijk voor de uitvoering van het toezicht en het toezicht op de naleving van de

maatregel en de daarbij gestelde voorwaarden geschiedt primair door de reclassering. Langdurig toezicht is bij uitstek een vorm van toezicht waarbij samenwerking en een goede informatie-uitwisseling met de verschillende ketenpartners essentieel is. De komende periode zal samen met de betrokken ketenpartners worden bezien hoe het langdurig toezicht op een doeltreffende wijze kan worden uitgevoerd. Hierbij zal ook worden gekeken naar de taken en verantwoordelijkheden die de verschillende partners binnen de uitvoering van dat toezicht hebben en welke informatie(uitwisseling) daarvoor benodigd is. In dat kader zal ook worden bezien welke rol het Veiligheidshuis hierin kan spelen.

Ook hebben zij enkele vragen over de informatie-uitwisseling binnen de Europese Unie (EU). Zij wijzen op het Europees Strafregister Informatie-systeem (ECRIS) en vragen naar een actuele stand van zaken met betrekking tot dit systeem, welke landen hieraan deelnemen en welke ervaringen het kabinet heeft met de geleverde kwaliteit van de uitgewisselde informatie. Om de veiligheid van de burgers in de Europese ruimte van vrijheid, veiligheid en recht te vergroten, zijn op Europees niveau concrete stappen gezet om een efficiënte uitwisseling van informatie over strafrechtelijke veroordelingen tussen de lidstaten mogelijk te maken en in april 2012 is het ECRIS, een geautomatiseerd gegevensuitwisselings-systeem dat een efficiënte uitwisseling van informatie over strafrechtelijke veroordelingen tussen EU lidstaten mogelijk moet maken, van start gegaan. ECRIS is opgericht vanwege de onmiskenbare noodzaak om de uitwisseling van strafregistergegevens op Europees niveau te verbeteren. In praktische zin houdt het ECRIS-systeem in dat de strafregisters van alle lidstaten onderling elektronisch met elkaar verbonden zijn en dat gegevens betreffende veroordelingen eenvoudig, snel en op uniforme wijze kunnen worden uitgewisseld via computers. ECRIS kent een gedecentraliseerde IT-architectuur, waarbij de strafregistergegevens uitsluitend in de nationale gegevensbanken van de lidstaten blijven opgeslagen en op verzoek elektronisch worden uitgewisseld tussen de centrale autoriteiten van de lidstaten. In de lidstaat waarvan iemand de nationaliteit heeft, worden alle strafrechtelijke veroordelingen van die persoon centraal opgeslagen. De lidstaat is verplicht om alle ontvangen informatie op te slaan en bij te werken en om zelf weer alle gegevens te verstrekken wanneer daar om wordt verzocht. Daardoor is elke lidstaat in staat om op verzoek van een andere lidstaat actuele en volledige gegevens over de strafrechtelijke antecedenten van zijn onderdanen te verstrekken, ongeacht waar de strafrechtelijke veroordelingen zijn uitgesproken. Strafregisterinformatie kan ook worden uitgewisseld voor andere doeleinden dan een strafrechtelijke procedure en het systeem kan dan ook preventief worden ingezet. Zo heeft Nederland zich hard gemaakt voor de noodzaak om justitiële gegevens uit te kunnen wisselen ten behoeve van de screening van personen die met kinderen werken. In Richtlijn 2011/93/EU, de Richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, is ook voor alle EU lidstaten de verplichting opgenomen justitiële gegevens via het ECRIS te verstrekken ten behoeve van een procedure die verband houdt met het aannemen van personeel voor het werken met kinderen. Sinds 1 oktober 2012 worden in Nederland bij alle VOG-aanvragen van personen die belast zijn met de zorg voor minderjarigen in de kinderopvang, de jeugdzorg en het onderwijs, justitiële gegevens uit het EU-land van nationaliteit opgevraagd. Sindsdien zijn door Nederland ca. 6.150 informatieverzoeken uitgezet die in de regel worden beantwoord. De Dienst Justis betreft deze buitenlandse juridische gegevens in de beoordeling van de VOG. In enkele gevallen heeft de procedure geleid tot een afwijzing van de VOG-aanvraag.

De leden van de **SP**-fractie vragen vervolgens nog naar de professionele handelingsruimte die reclasseringswerkers hebben om datgene te doen dat nodig is om recidive te voorkomen en hoe ik terugkijk op het succesvol verlopen Van Velzen experiment. Op deze vragen ben ik hiervoor, in paragraaf 3 Onderzoek, reeds ingegaan naar aanleiding van een eerdere vraag van deze leden.

Ook informeren de leden van de **SP**-fractie naar mijn visie op het toezichtsprogramma voor zedendelinquenten COSA, dat naar hun mening al langere tijd veelbelovend klinkt. Zij zijn benieuwd naar de stand van zaken en vragen mijn reactie op de opmerkingen van Reclassering Nederland, dat wetenschappelijk onderzoek zou moeten worden verricht naar de vraag of COSA ook in langdurige toezichten werkzaam is, voor wie en onder welke omstandigheden. Sinds begin 2010 wordt door Reclassering Nederland in samenwerking met Avans Hogeschool het COSA-programma uitgevoerd. Na een succesvolle pilot met twee proefcirkels is het aantal cirkelprojecten uitgebreid naar 35 actieve cirkels en 120 betrokken vrijwilligers. Hierbij is de landelijke invoering van het COSA gewaarborgd. Ook is er een programma voor praktijkgestuurd effectonderzoek naar COSA gestart. Één van de deelonderzoeken betreft een studie naar de doeltreffendheid en werkzaamheid van COSA. COSA is bedoeld voor plegers van een zedendelict met een gemiddeld tot hoog recidiverisico en een hoge ondersteuningsbehoefte. De vormgeving van COSA sluit goed aan bij de drie basisonderdelen van langdurig toezicht, het reclasseringstoezicht, de zorg op afstemming van de zorgbehoefte van veroordeelde en politietoezicht. Belangrijke voorwaarden zijn dat de delinquent vrijwillig wil deelnemen aan COSA, de wil heeft om niet meer te recidiveren, het gepleegde delict niet ontkent en zal deelnemen aan een behandelprogramma. COSA is niet geschikt voor iedere zedendelinquent die langdurig onder toezicht staat. Dat kan zijn omdat betrokkene niet voldoet aan de voornoemde voorwaarden voor COSA, of omdat een nog intensievere vorm van toezicht dan wel juist mindere intensieve vorm van toezicht is aangewezen. In de basis sluit COSA goed aan bij de beoogde doelen van het langdurig toezicht en de inhoudelijke invulling en vormgeving hiervan. Het is echter wel zo dat per casus door de reclassering en zorgverleners bezien moet worden of de delinquent geschikt is voor COSA. In het verlengde van deze vraag ligt een vraag van de leden van de **ChristenUnie**-fractie, die eveneens betrekking heeft op het COSA-programma. Deze leden vragen op welke wijze de vrijwilligers betrokken worden bij de terugkeer van de delinquent in de samenleving. Zij merken daarbij op dat het werven en opleiden van deze vrijwilligers tijd en investeringen vraagt en zien dit graag goed gewaarborgd alvorens het wetsvoorstel in werking zal treden. De leden van de Christen-Unie merken terecht op dat vrijwilligers een essentieel onderdeel zijn van de COSA methodiek vormen. Reclassering Nederland heeft gedurende de ontwikkeling en implementatie van COSA in Nederland veel ervaring opgedaan in het werven en opleiden van vrijwilligers. Deze wervingsacties hebben geresulteerd in een wachtlijst van vrijwilligers die mee willen werken aan COSA. De werving, matching en opleiding van de vrijwilligers is een belangrijke procedure waarbij sprake dient te zijn van continuïteit en (kwaliteits)waarborging. De vrijwilligers die zich aanmelden voor deelname aan COSA worden aan de hand van een sollicitatiegesprek getoetst op hun geschiktheid. Hierbij wordt met instemming van de vrijwilliger gecontroleerd op (relevante) antecedenten en dient de vrijwilliger een Verklaring omtrent Gedrag te overhandigen. Geschikt bevonden kandidaten ontvangen een tweedaagse opleiding, waarin zij kennis en expertise over zedendelinquenten en de methodiek COSA krijgen aangedragen. Tijdens de inzet van de vrijwilliger voor minimaal een half jaar, wordt de vrijwilliger begeleid en ondersteund aan de hand van intervisie, supervisie en coachingsgesprekken. Op dit moment is er

sprake van een lage uitval van vrijwilligers, terwijl wervingsacties voldoende vrijwilligers opleveren om het aantal COSA cirkels uit te breiden.

De leden van de **SP**-fractie vragen tot slot hoe ervoor gezorgd wordt dat een veroordeelde zoveel mogelijk te maken krijgt met één reclasseringswerker, zowel bij het toezicht als begeleiding. Ik acht de kwaliteit en continuïteit van het reclasseringstoezicht van groot belang. De reclasseringsorganisaties dragen hier zorg voor. Zij hebben een landelijke dekking, waarin zij een uniforme werkwijze toepassen. Dit werkproces bestaat uit diverse onderdelen die een bijdrage leveren aan de continuïteit en het in stand houden van de kwaliteit van het toezicht. Indien het zich voordoet dat een delinquent door een andere reclasseringswerker begeleid moet worden, acht ik het voldoende gewaarborgd dat de continuïteit en kwaliteit van het toezicht in stand wordt gehouden. Dit geldt ook indien niet alleen sprake is van een andere reclasseringswerker, maar tevens een andere reclasseringsorganisatie, bijvoorbeeld als gevolg van een verhuizing in verband met een opgelegde verhuisplicht.

9. Rechtsbescherming

In het kader van de geboden rechtsbescherming vroegen de leden van de **CDA**-fractie of te verwachten valt dat materiële schade een substantiële rol gaat spelen in toekomstige schadevergoedingen en zij verzoeken om daarbij in het bijzonder duidelijkheid te verschaffen over hoe aanzienlijke schadevergoedingen als gevolg van een onterecht opgelegde verplichting een huis te verkopen kunnen worden voorkomen. Die duidelijkheid verschaft ik graag. Nu de zelfstandige maatregel in de regel dadelijk uitvoerbaar is, kan het inderdaad voorkomen dat de tenuitvoerlegging van de maatregel is aangevangen, terwijl de last tot tenuitvoerlegging vervolgens in hoger beroep wordt vernietigd. In dat geval kan een recht bestaan op schadeloosstelling. Een eventuele schadevergoeding zal echter doorgaans alleen betrekking hebben op mogelijk geleden immateriële schade. Van materiële schade zal niet snel sprake zijn, omdat de rechter de zelfstandige maatregel zodanig dient vorm te geven dat de materiële belangen van de betrokkene zoveel mogelijk worden ontzien. Specifiek met betrekking tot de verhuisplicht houdt dit in dat, zoals ook hiervoor onder 6.2 naar aanleiding van andere vragen van de leden van deze fractie uiteen is gezet, de rechter bij zijn beoordeling of het opleggen van een verhuisplicht is aangewezen rekening houdt met de omstandigheid dat het huis waarin hij woont het eigendom is van betrokkene. In een verplichting zijn woning te verkopen voorziet het wetsvoorstel overigens niet. De zelfstandige maatregel biedt geen grondslag voor onteigening van eigendom.

10. Financiële- en uitvoeringsconsequenties

De leden van de **SP**-fractie vragen waarom in de memorie van toelichting wordt gesproken over een sobere doch doeltreffende uitvoering van het langdurig toezicht. Met name zijn zij benieuwd waarom de uitvoering sober moet zijn en wat hiermee wordt bedoeld. In een tijd van financiële schaarste is het van belang dat zorgvuldig en sober, in de betekenis van efficiënt, met de beschikbare middelen wordt omgegaan. Vandaar dat ik de ketenpartners heb gevraagd om gezamenlijk op een effectieve maar ook efficiënte wijze invulling te geven aan het langdurig toezicht. De leden van de **SP**-fractie constateren dat vooral bij de reclassering de capaciteit moet worden uitgebreid als gevolg van dit wetsvoorstel, maar dat het ondanks prognoses niet geheel te voorspellen is wat de exacte gevolgen van dit wetsvoorstel zullen zijn. Deze leden vragen of zij het goed begrijpen dat de reclassering de bedragen genoemd in de memorie van toelichting (3 miljoen euro in 2017 oplopend tot 10 miljoen euro in

2027) erbij krijgt en of de reclasseringsorganisaties extra middelen krijgen wanneer blijkt dat de kosten toch hoger uitkomen. Op mijn verzoek is door het onderzoeksbureau Significant in het kader van de uitvoeringsanalyse berekend wat de te verwachten kosten zijn van de invoering van het langdurig toezicht. Daaruit blijkt dat rekening moet worden gehouden met kosten die oplopen tot 10 miljoen euro in 2027. Dit zijn de kosten voor alle bij de invoering van het langdurig toezicht betrokken organisaties met inbegrip van de reclasseringsorganisaties. Door (her)prioritering dienen deze kosten binnen het danmalige productiebudget te worden opgevangen.

De leden van de **SP**-fractie maken zich zorgen over de forse bezuinigingen op de reclassering. De reclassering heeft er de afgelopen jaren extra taken bijgekregen, maar is wat de financiële middelen betreft hiervoor slechts gedeeltelijk gecompenseerd, hetgeen volgens die leden in feite neerkomt op een forse bezuiniging. Deze leden vragen zich af ten koste van welke reclasseringstaken dit gaat. Ook de leden van de **D66**-fractie vragen of extra middelen zijn voorzien in de uitvoering van de voorgestelde maatregelen en zowel deze leden als de leden van de **CDA**-fractie vragen hoe de benodigde capaciteitsuitbreiding bij de betrokken organisaties zich verhoudt tot de bezuinigingen die de regering de komende jaren binnen de strafrechtketen wil realiseren. De leden van deze fracties merken terecht op dat ook de reclasseringsorganisaties te maken hebben met bezuinigingen. Het gaat om een opeenvolgende reeks tot in totaal 8,9% van het totale budget, hetgeen neerkomt op ruim 20 miljoen euro in het jaar 2017. Deze taakstelling staat los van bezuinigingen uit het verleden, waaronder de bezuiniging op de taakstraffen en van het niet uitkeren van de loon- en prijscompensatie. Anderzijds dient voor de volledigheid van het budgettaire beeld te worden opgemerkt dat het budget van de reclassering in de periode 2006 tot en met 2012 vanwege de toegenomen gevraagde productie met ruim 45% is toegenomen. Ik heb de reclasseringsorganisaties in de gelegenheid gesteld om zelf een pakket aan bezuinigingsmaatregelen samen te stellen. Zij hebben in 2013 een aantal efficiencyverbeteringen doorgevoerd en mede daardoor zijn de besparingen uit 2013 en 2014 niet ten koste gegaan van de afgesproken productieaantallen en de afgesproken kwaliteitseisen. Ik wil hiervoor graag mijn waardering uitspreken. Zoals ik tijdens de begrotingsbehandeling van 21 november 2013 heb aangegeven, wordt de situatie wel nijpender. Met andere woorden, na 2014 zal het lastig zijn om de opgelegde taakstelling louter door het nemen van efficiëncymaatregelen te bewerkstelligen. Dit betekent dat – indien nodig – een (her)prioritering dient te worden aangebracht in de werkzaamheden die binnen het beschikbare kader kunnen worden uitgevoerd.

Naast de gevolgen voor de reclassering vragen de leden van de **SP**-fractie ook om in te gaan op de gevolgen voor de capaciteit bij de politie en daarbij aandacht te besteden aan de opmerkingen die de politie (de toenmalige Raad van Korpschefs) hierover heeft gemaakt in haar advies. De politie heeft aangegeven dat het bij de vormgeving van het langdurig toezicht voor zeden- en geweldsdelinquenten van belang is om een integrale aanpak toe te passen. De betrokken organisaties hebben toegezegd gezamenlijk een plan van aanpak te zullen opstellen. Daarnaast heeft de politie aangegeven zeden- en geweldsdelinquenten op verschillende geografische niveaus – wijk, regio, land en internationaal – intensiever te willen monitoren. Een exacte inschatting van de (extra) werklast voor de politie is niet goed mogelijk, omdat er geen informatie beschikbaar is over het exacte aantal langdurig toezicht gevallen per jaar en het aantal te verwachten onttrekkingen. In de uitvoering zal dit worden gemonitord. In elk geval zullen deze kosten worden opgevangen binnen het danmalige financiële kader.

Voorts vragen de leden van de **SP**-fractie om een reactie op de opmerkingen van de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) over de gevolgen voor de werklast van de rechterlijke macht. Alhoewel het naar alle waarschijnlijkheid om een beperkt aantal gevallen gaat, zal de introductie van de zelfstandige maatregel extra werklasten met zich meebrengen voor de betrokken organisaties, waaronder de rechterlijke macht. Bij de vormgeving van deze maatregel heb ik reeds getracht om eventuele extra werklasten voor onder andere de rechterlijke macht zo veel mogelijk te beperken. Dit uitgangspunt heeft een belangrijke rol gespeeld bij de keuze om de minimumduur van de zelfstandige maatregel niet op één maar op twee jaar te stellen.

In het verlengde van het voorgaande vragen de leden van de **CDA**-fractie hoe deze budgettaire beperking zich verhoudt tot niet alleen het onderhavig wetsvoorstel, maar ook tot andere wetsvoorstellen en programma's als gevolg waarvan de werklast van de betrokken organisaties zal toenemen. Bij het opstellen van elk wetsvoorstel en elk programma worden de kosten van invoering en het capaciteitsbeslag op de organisaties die het betreft in beeld gebracht. Dit is bij het onderhavige wetsvoorstel ook gebeurd in de vorm van een ex ante uitvoeringsanalyse.

De leden van de **D66**-fractie constateren tot slot dat de financiële- en uitvoeringsconsequenties zijn gebaseerd op de verwachting dat niet naleving van de voorwaarden en daarmee uitvoering van de maatregel slechts in beperkte gevallen aan de orde zal zijn. Gezien de aard van de delicten die het betreft en de categorie van daders, willen deze leden weten op grond waarvan het kabinet meent deze veronderstelling te kunnen doen. De ervaring leert dat een gedragsverandering niet van de ene op de andere dag is gerealiseerd. Een langere toezichtperiode is in dergelijke gevallen noodzakelijk om vast te kunnen stellen of de gewenste gedragsverandering standhoudt en risico's beheersbaar geworden zijn. Ondanks het feit dat sprake is van een lastige doelgroep, hebben de reclasseringsorganisaties de juiste tools, kennis en expertise in huis om deze gedragsverandering te bewerkstelligen en weerstand om te buigen. Belangrijk hulpmiddel hierbij is de combinatie met gevangenisstraf als stok achter de deur: het overtreden van de voorwaarden leidt immers tot tenuitvoerlegging van vervangende hechtenis.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven