

Vergaderjaar 2014–2015

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)

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VEILIGHEID EN JUSTITIE¹

Vastgesteld 18 november 2014

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling maar ook met enige zorg kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij begrijpen dat de terugkeer in de samenleving van plegers van zeden- en geweldsmisdrijven na een vrijheidsstraf of terbeschikkingstelling een risico op recidive meebrengt. Bovendien leidt het regelmatig tot maatschappelijke onrust en gevoelens van onveiligheid. Hoewel het natuurlijk zo is dat deze plegers na ommekomst van hun straf of maatregel schoon moeten kunnen maken, is tijdig en passend toezicht in sommige gevallen noodzakelijk met het oog op terugdringing van recidive. Niettemin breng het voorgestelde, en ten opzichte van de huidige situatie uitgebreider, toezichtskader een ingrijpende verandering teweeg, vooral omdat (indien noodzakelijk) ongelimiteerd toezicht mogelijk wordt. Deze leden hebben dan ook nog wel enkele vragen.

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Kneppers-Heijnert (VVD), Kox (SP), Engels (D66), Franken (CDA), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA) (*vice-voorzitter*), Duthler (VVD) (*voorzitter*), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Quik-Schuijt (SP), Strik (GL), De Vries (PvdA), Knip (VVD), Hoekstra (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Scholten (D66), Schouwenaar (VVD), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Beuving (PvdA), Koole (PvdA), Schrijver (PvdA), Reynaers (PVV), Popken (PVV), Frijters-Klijnen (PVV), Swagerman (VVD).

Terugdringing van recidive is een belangrijke doelstelling van het wetsvoorstel. Dat is ook een van de strafdoelen. Hoe verhoudt dit wetsvoorstel zich tot het regime van detentie en tbs? Is de regering van oordeel dat deze regimes onvoldoende kwaliteit hebben om al gedurende de looptijd van de straf of de maatregel het gedrag van de plegers van de in het voorstel genoemde misdrijven zodanig te beïnvloeden dat zij niet in herhaling vallen? Wat heeft de regering, indien deze vraag met ja zou worden beantwoord, in de afgelopen tijd eraan gedaan om de hier bedoelde kwaliteit te verhogen?

Deze leden stellen voorts de vraag hoe de regering aankijkt tegen het beginsel in het strafrecht dat een zaak eens beëindigd moet zijn in het licht van dit wetsvoorstel, waarin in feite levenslang toezicht (met het karakter van een straf, zeker bij stevige voorwaarden) mogelijk wordt? Is hier niet sprake van een ingrijpende stelselwijziging? De leden van de **D66**-fractie sluiten zich bij de voorgaande vragen aan.

De leden van de fractie van de **PvdA** hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking en hebben daarover een aantal vragen.

Er zijn meerdere wetsvoorstellen in behandeling die raken aan het onderhavige wetsvoorstel, zoals de voorstellen van Wet forensische zorg (32 398) en de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (32 300). Deze leden stellen de regering in de eerste plaats de vraag of zij onderlinge samenhang van de drie wetsvoorstellen kan aangeven.

Voorts zijn de leden van de PvdA-fractie ervan overtuigd dat een goede aansluiting van het zorgkader op het strafrechtelijke kader van groot belang is. Kan de regering aangeven hoe zij deze aansluiting gaat realiseren? En kan de regering aangeven wat er sinds de motie-Van de Beeten (EK 28 979, E) uit 2004, die opriep in de hoofdlijnen van het regeringsbeleid te voorzien in de noodzakelijke samenhang tussen curatieve en penitentiaire voorzieningen, ten aanzien van die samenhang is gebeurd? De leden van de **D66**-fractie sluiten zich bij de voorgaande vragen aan.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij kunnen zich in beginsel vinden in de doelstelling van het wetsvoorstel. Wel zien zij graag nog uiteengezet hoe het onderhavige wetsvoorstel zich verhoudt tot de voorstellen van Wet forensische zorg (32 398) en de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (32 300). In hoeverre overlappen de wetsvoorstellen elkaar en in hoeverre is de definiëring van de verschillende begrippen in de diverse wetten op elkaar afgestemd? Ook overigens hebben deze leden nog enkele vragen.

De leden van de fractie van de **SP** hebben met zorg kennisgenomen van het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel vloeit voornamelijk voort uit het feit dat de wet die de verlenging van het toezicht in de vorm van een voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege tot maximaal negen jaar mogelijk maakt, van kracht per 1 januari 2008, nog niet is geëvalueerd en deels ook nog niet geëvalueerd kan worden, gelet op de tijd die verstreken is sinds de inwerkingtreding van de bepaling. Onze wetten dienen een stabiel bezit te zijn en voor wijziging moet sprake zijn van een aantoonbare noodzaak. Daaraan voldoet dit wetsvoorstel niet. Verplicht toezicht na afloop van een gevangenisstraf juichen deze leden daarentegen toe, zij het dat zij betreuren dat er geen maximumtermijn is verbonden aan deze zelfstandige maatregel. De leden vinden het ongewenst en contraproductief mensen in een letterlijk uitzichtloze situatie te laten verkeren. Dat schaadt veelal de resocialisatiemogelijkheden.

De leden hebben een aantal vragen, waaronder een algemene vraag die zij mede namens de leden van de **D66**-fractie stellen: de regering baseert zich bij herhaling op de zogenaamde maatschappelijke gevoelens van onrust en onveiligheid en maatschappelijke ontwikkelingen en veranderde gevoelens in de samenleving. Is er onderzoek dat aantoonde dat de inwoner van Nederland zich onveilig voelt in eigen land, 's avonds de deur niet uit durft etc.? En wat zijn dan wel die maatschappelijke ontwikkelingen en veranderde gevoelens? Of baseert de regering zich voornamelijk op de media? En als dat laatste het geval is, zou niet een objectiever onderzoek van belang zijn om te onderbouwen dat drastische maatregelen als levenslang toezicht noodzakelijk zijn?

De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben met zorg kennis genomen van het wetsvoorstel langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking. De totale duur van toezichthoudende maatregelen, inclusief de termijn voor voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege, is voortaan niet gebonden aan een maximum en kan dus ertoe leiden dat levenslang toezicht zal worden uitgeoefend. Deze leden vrezen dat na aanneming van dit wetsvoorstel de bereidheid van verdachten met een psychische stoornis om mee te werken aan gedragskundig onderzoek sterk zal afnemen. Als reeds nu de onvoorzienbaarheid van de duur van de tbs-maatregel verdachten ervan weerhoudt om mee te werken, zal dat naar het oordeel van de leden eens te meer gelden bij het vooruitzicht op een levenslang toezichtstraject na ommekomst van de tbs-maatregel en terugkeer in de samenleving. Deelt de regering deze vrees en zo nee, kan zij onderbouwd aangeven waarom deze vrees ongegrond zou zijn? GGZ Nederland wijst op de grote negatieve bijwerkingen van langdurig en mogelijk levenslang toezicht en op het ervaringsgegeven dat de motivatie voor behandeling sterk kan afnemen als een toekomstperspectief ontbreekt en dat protectieve factoren worden ondermijnd, omdat elk denkbare voorwaarde kan worden opgelegd. Kan de regering onderbouwen waarom deze verwachting niet reëel zou zijn? Is het risico van gebrek aan motivatie niet des te groter omdat er geen bereidverklaring is vereist? De leden van de **D66**-fractie sluiten zich bij de voorgaande vragen aan.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben met enige zorg kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij steunen het streven om gedetineerden op een zorgvuldig begeleide wijze te laten terugkeren in de samenleving en recidive te voorkomen. Zij hebben echter vragen bij de mogelijkheid tot levenslange verlenging van het proefverlof, die bij amendement in artikel 15c, derde lid, van het Wetboek van Strafrecht wordt vastgelegd.

Het lid van de **SGP**-fractie heeft kennisgenomen van het wetsvoorstel langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking. Hij onderschrijft het uitgangspunt dat terugkeer van tbs-ers en gedetineerden wegens bepaalde zware gewelds- en zedendelicten in de samenleving zorgvuldig, geleidelijk en zo nodig onder voorwaarden dient plaats te vinden, omdat dit de risico's op recidive zou kunnen verkleinen, vooral wanneer bij het toezicht de nadruk niet alleen op controle ligt, maar een combinatie van controle en begeleiding omvat. Gegeven de mogelijkheid van langdurig, zelfs levenslang toezicht en de daarmee gepaard gaande (psychische) belasting voor betrokkene, stelt dit lid de vraag, mede namens de leden van de **D66**-fractie, of dit gegeven geen negatieve bijwerkingen kan hebben in de zin dat de motivatie voor behandeling sterk kan afnemen, zoals naar voren gebracht door GGZ Nederland. Ook overigens heeft het lid nog enkele vragen.

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

De maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege is met ingang van 1 januari 2008 verruimd van drie naar negen jaar. Thans wordt voorgesteld deze maximale duur te laten vervallen. Een evaluatie van de verruiming heeft echter niet plaatsgevonden. In het programma Uitvoeringsketen Strafrechtelijke beslissingen wordt gewerkt aan een andere verantwoordelijkheid- en bevoegdheidsverdeling ten aanzien van de uitvoering van strafrechtelijke beslissingen. De uitkomst daarvan kan gevolgen hebben voor hetgeen in het onderhavige wetsvoorstel wordt geregeld. De leden van de fractie van de **VVD** stellen de vraag of de regering in verband met de twee hier genoemde punten nog eens kan uitleggen waarom zij thans toch dit wetsvoorstel indient.

Het wetsvoorstel behelst het laten vervallen van de maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege. De maximale duur is in 2008 bepaald op negen jaar en was in 2003 nog drie jaar. De Raad van State is expliciet in haar advies: de maatregel moet worden ingevoerd en de recente verlenging moet eerst geëvalueerd worden. De leden van de **PvdA**-fractie verzoeken de regering om met inhoudelijke argumenten aan te geven waarom dit advies niet is opgevolgd en welke dwingende reden er is om niet eerst de huidige maximale termijn te evalueren. Zij verzoeken de regering in haar reactie mee te nemen het gegeven dat er al een aantal jaren een commissie is die verloffverzoeken toetst en het feit dat het aantal recidieven van recente uitstroomcohorten afneemt.

Voorts verzoeken deze leden de regering om aan te geven hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot de instelling in december 2013 en de activiteiten van de taskforce-Eenhoorn? Wat is de stand van zaken inzake de taskforce? Verwacht de regering dat het wetsvoorstel, in het bijzonder het verder kunnen verlengen van de toezichtsperiode, een positief effect zal hebben op de duur van de tbs?

Op een vraag van de leden van de D66-fractie in de Tweede Kamer antwoordt de regering dat zij nu al kan constateren dat de wetswijziging van 2008 niet afdoende is om recidive terug te dringen. Om dat te kunnen constateren zou men moeten weten hoe vaak, sinds de inwerkingtreding van die wetswijziging, van deze langere termijn van toezicht gebruik is gemaakt. Ofwel, zoals de leden van de SP-fractie in de Tweede Kamer vroegen, in hoeveel gevallen wordt de huidige proeftijd te kort bevonden? De regering heeft daar geen zicht op. De leden van de **SP**-fractie vernemen graag van de regering hoe zij dan kan verantwoorden dat de voorgestelde maatregelen noodzakelijk zijn.

In de nota naar aanleiding van het verslag vermeldt de regering dat libidoremmende medicatie tot het behandelaanbod van de reclassering behoort en een veelbelovend middel is voor het verminderen van recidive. Geldt dit eveneens voor chemische castratie? En wordt chemische castratie ook aangeboden tijdens de tbs-behandeling? Kan de tbs worden beëindigd na een succesvolle chemische castratie? Zijn hier ervaringen mee? De aan het woord zijnde leden vernemen graag antwoord van de regering op deze vragen.

In 2008 is naar aanleiding van de bevindingen van de parlementaire onderzoekscommissie tbs-stelsel besloten om de toenmalige maximale voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege te verlengen naar negen jaar. De effecten van deze verlenging zijn, zover de leden van de **GroenLinks**-fractie weten, niet onderzocht. Sterker nog: hoe beoordeelt de regering de observaties van het openbaar ministerie, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en de Raad voor

Sanctietoepassing en Jeugdbescherming dat er in de praktijk nauwelijks behoefte lijkt te bestaan aan een langere termijn? En waarom wordt thans afgeweken van de eerdere kabinetsopvatting dat een langere termijn dan negen jaar met het oog op de psychische belasting voor betrokkene op principiële bezwaren stuit? Deze leden vragen de regering om een overzicht in hoeverre de laatste verlenging naar negen jaar tekort schiet en waarom bijvoorbeeld niet ervoor is gekozen om de termijn te maximeren op vijftien jaar. De Raad van State merkt in haar advies op dat in deze situaties de betrokkene kennelijk gedurende negen jaar niet heeft gerecidiveerd. Is dat juist? Op welke wijze zou dan aan het criterium van hoog recidiverisico kunnen worden voldaan om de toezichtsmaatregel toch te blijven verlengen?

Wat betreft het vervallen van de maximumduur voor de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege heeft de regering naar aanleiding van de door de Raad van State geuite bedenkingen geantwoord dat deze bedenkingen voldoende worden ondervangen door de beperkte duur van een of twee jaar waarmee de tbs-maatregel en de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege worden verlengd en de periodieke rechterlijke toets. De regering voegt daar nog aan toe dat wanneer het recidiverisico afdoende is afgenomen, het openbaar ministerie zal afzien van het indienen van een verzoek om verlenging van de tbs-maatregel met voorwaardelijke beëindiging van de verpleging, met als gevolg dat de terbeschikkingstelling definitief eindigt. Het lid van de **SGP**- fractie stelt de vraag hoe het vervallen van de maximumduur moet worden beschouwd in het licht van de eis van voorzienbaarheid voor betrokkenen.

De leden van de **D66**-fractie sluiten zich aan bij alle vragen in deze paragraaf aan.

3. Verlenging proeftijden

Het gelijktrekken van de minimumproeftijd voor bijzondere voorwaarden met de proeftijd van de algemene voorwaarde van één jaar vindt de Raad van State buitenproportioneel. De regering geeft aan dat niet beoogd is om een minimumduur van de bijzondere voorwaarden voor te schrijven. De leden van de **PvdA**-fractie stellen de vraag dat als dit het geval is, waarom de regering het wetsvoorstel dan niet op dit punt heeft gewijzigd. Het amendement-Van Toorenburg c.s. (nr. 10) biedt de mogelijkheid om de proeftijd bij voorwaardelijke invrijheidstelling met telkens ten hoogste twee jaar te verlengen als het recidive-risico hoog wordt ingeschat, terwijl geen gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel is opgelegd. De aan het woord zijnde leden verzoeken de regering te reageren op de kritiek van de Nederlandse Orde van Advocaten op dit amendement. Voorts verzoeken zij de regering om aan te geven hoe voorkomen kan worden dat deze maatregel niet bij uitzondering maar als regel opgelegd gaat worden.

Het voorgestelde derde lid van artikel 15c maakt verlenging van de proeftijd mogelijk 1. als er ernstig rekening gehouden moet worden met kort gezegd recidive en 2. indien dit ter voorkoming van ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen noodzakelijk is. Het tweede criterium betreft geen strafbaar feit, preciseert de regering desgevraagd. Een feit dat niet strafbaar is, kan aldus een veroordeelde twee jaar extra toezicht opleveren. De leden van de fractie van de **SP** vragen de regering of zij bekend is met de civielrechtelijke én bestuursrechtelijke mogelijkheden om ernstig belastend gedrag van een burger jegens een andere burger te voorkomen c.q. paal en perk daaraan te stellen? Te denken valt aan een voorlopige voorziening (kort geding) die wegens onrechtmatig

gedrag op korte termijn door de president van de rechtbank kan worden opgelegd zoals een straatverbod, een contactverbod etc. De leden gaan er vanuit dat «ernstig belastend» tevens valt onder de juridische classificatie onrechtmatig. Zien zij dat goed? Voorts kan de burgemeester een ordemaatregel treffen, de mogelijkheden daartoe zijn de afgelopen jaren immers drastisch uitgebreid. Daarenboven zijn er in het strafrecht tal van strafbare feiten te vinden waaronder ernstig belastend gedrag zou kunnen worden vervolgd. Hoe beoordeelt de regering, gelet op de reeds bestaande mogelijkheden om het slachtoffer of de getuige te beschermen, de proportionaliteit van het criterium «ernstig belastend»?

De leden van de **GroenLinks**-fractie maken zich ernstige zorgen over de bij amendement ingevoerde mogelijkheid om een proeftijd bij voorwaardelijke invrijheidstelling eindeloos te kunnen verlengen. Het komt hen voor dat dit kan leiden tot situaties waarbij de periode dat een persoon onder toezicht staat, onevenredig lang is ten opzichte van de straf die is opgelegd. Het amendement vergelijkt dit systeem met dat van de tbs, die elke keer door de rechter kan worden verlengd. Bij tbs is echter sprake van een psychische stoornis die behandeling behoeft, waarvan de werking niet op voorhand vaststaat. Bij de oplegging van een straf gaat de rechter juist niet uit van een dergelijke stoornis. Erkent de regering het principiële verschil tussen deze twee, en welke nadelen en voordelen ziet zij bij deze gelijkstelling? Gaat een dergelijke verlenging dan ook gepaard met een verlenging van de noodzakelijke begeleiding of behandeling, als deze onderdeel uitmaakt van de voorwaarden waaronder de persoon in vrijheid is gesteld? Zo ja, wat zijn daarvan de budgettaire consequenties?

Ook de leden van de **ChristenUnie**-fractie wensen een aantal vragen over de regeling inzake het proefverlof te stellen. Vindt de regering het gewijzigde artikel 15c, derde lid, passen in het huidige strafrechtelijke stelsel? Zo ja, op welke gronden?

Hoe verhoudt een ongelimiteerde verlenging van proefverlof, en dus formeel van de detentie, zich tot rechtsstatelijke principes, internationale verdragen en Europese regelgeving?

Vindt de regering dat het gewijzigde artikel 15c, derde lid, de beste manier is om te beantwoorden aan het doel te voorkomen dat zeden- of zware geweldsdelinquenten opnieuw in de fout gaan? Waarom is proefverlof het meest geschikte middel om recidive tegen te gaan bij deze groep?

Hoe verhoudt het systeem van tweejaarlijkse verlenging van het proefverlof zonder limiet zich tot de bestaande mogelijkheden om het risico van recidive vooraf, tijdens en na de straf te voorkomen?

In het bijzonder bij plegers van zware gewelds- en zedendelicten is het van belang dat zij bij hun terugkeer in de samenleving op een goede en zorgvuldige manier worden begeleid, om herhaling te voorkomen. In hoeverre acht de regering het proefverlof ook voor langere tijd een geschikte methode om aan een veilige en gedegen terugkeer te werken?

Moet het verlengde proefverlof een nuttige en duidelijke bijdrage leveren aan een situatie waarin betrokkene terugkeert in de samenleving?

Is overwogen een limiet te stellen aan het aantal tweejaarlijkse verlengingen van het proefverlof? Waarom wel/niet?

Acht de regering het wenselijk dat het proefverlof levenslang kan worden opgelegd?

In welke gevallen moet er, zoals in het aangenomen amendement-Van Toorenburg c.s. (nr. 10) wordt gesteld, ernstig rekening mee worden gehouden dat een zeden- of zware geweldsdelinquent wederom een misdrijf zal begaan?

Hoe wordt voorkomen dat personen die onder artikel 15c, derde lid, verlengd proefverlof opgelegd krijgen, tijdens dit proefverlof in de fout gaan?

En hoe verhoudt dit wetsvoorstel zich tot de kabinetsplannen om het verlofregime te versoberen?

De leden van de **D66**-fractie sluiten zich bij alle vragen in deze paragraaf aan.

4. Nieuwe maatregel

4.1 Doelstelling nieuwe maatregel

Zien de leden van de fractie van het **CDA** het goed dat een delict als opzettelijke brandstichting niet valt onder de werking van het onderhavige wetsvoorstel? Zo nee, waarom heeft de regering er niet voor gekozen ook dit misdrijf, dat tot grote maatschappelijke onrust aanleiding kan geven, onder de werking van het wetsvoorstel te laten vallen?

4.2 Gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking

Een van de voorwaarden die in het kader van de zelfstandige maatregel kan worden opgelegd, is het verbod om vrijwilligerswerk (van een bepaalde aard) te verrichten. Naleving van deze voorwaarde is volgens de reclassering bijzonder lastig te controleren. De regering zegt daar in de memorie van toelichting slechts over dat deze voorwaarde niet op zichzelf staat maar deel uitmaakt van een breder palet aan preventiemaatregelen. De leden van de **VVD**-fractie stellen de vraag, mede namens de leden van de fractie van **D66**, of de regering nog op het bezwaar van de reclassering kan ingaan.

5. Vormgeving van de maatregelen

5.1 Vormgeving en procedure

Verlenging van de in dit wetsvoorstel geïntroduceerde zelfstandige maatregel is slechts mogelijk zolang er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat betrokkene wederom een misdrijf zal begaan waarvoor de zelfstandige maatregel kan worden opgelegd of zolang dit noodzakelijk is ter voorkoming van ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen. De leden van de fractie van de **VVD** vragen de regering of zij nog eens kan toelichten wat zij onder dit type gedrag (dat terecht moet zijn geobjectiveerd) verstaat.

Voor tbs met voorwaarden geldt een wettelijke maximale termijn van negen jaar. Aansluitend kan het toezicht worden voortgezet met de nieuwe zelfstandige maatregel. Kan de regering uitleggen waarom zij er niet voor heeft gekozen (naar analogie van het laten vervallen van de maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege bij de tbs) hier de maximale termijn te laten vervallen, waardoor toezicht in het kader van de aan de tbs verbonden voorwaarden zo nodig onbeperkt mogelijk wordt?

De aan het woord zijnde leden willen voorts van de regering weten hoe zij inschat dat de rechter zal handelen, indien er gevallen zijn van niet verlengd toezicht waarbij na afloop ernstige recidive plaatsvindt, in toekomstige zaken waarin hij zich gesteld ziet voor de vraag wel of niet opnieuw toezicht te gelasten? Zal de rechter niet – zekerheidshalve – vaak toezicht, om die reden, verlengen?

De leden van de **D66**-fractie sluiten zich bij de voorgaande vragen aan.

Ten aanzien van de in het wetsvoorstel vastgelegde minimumduur van twee jaar van gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregelen vragen de leden van de **PvdA**-fractie de regering aan te geven waarom

het noodzakelijk is om een minimumduur aan te geven en waarom het bepalen van deze duur niet aan de rechter wordt overgelaten.

De leden van de **CDA**-fractie willen graag weten of zij goed begrepen hebben dat aan zware geweldsdelinquenten die veroordeeld zijn tot een (on)voorwaardelijke gevangenisstraf zonder oplegging van tbs, slechts in het kader van de voorlopige invrijheidsstelling gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregelen kunnen worden opgelegd, die gedurende die invrijheidsstelling vervolgens steeds op vordering van het openbaar ministerie door de rechter onder overlegging van een actueel reclasseringsrapport met twee jaar kunnen worden verlengd. Hebben zij het voorts goed begrepen dat hieruit voortvloeit dat er nimmer sprake kan zijn van het opleggen van een gedwongen opname bij wijze van gedragsbeïnvloedende respectievelijk vrijheidsbeperkende maatregel, aangezien een dergelijke maatregel nu juist de voorlopige invrijheidsstelling zou beëindigen? De leden van de **D66**-fractie sluiten zich bij deze vragen aan.

Zien de leden van de fractie van de **SP** het goed dat er, waar het gaat om de misdrijven waarvoor de thans voorgestelde maatregelen opgelegd kunnen worden, voor de veroordeelde geen enkel zekerheid bestaat dat hij ooit een vrij leven zonder toezicht zal mogen leiden? En dat dit ook geldt voor veroordeelden die het feit hebben begaan toen zij zestien jaar waren? Zo ja, dan hebben deze leden een vervolgvraag: de maatregel is zwaar en moet daarom proportioneel zijn. Wil de maatregel proportioneel zijn, dan is nodig dat hij effectief is. Daarvoor is nodig dat begeleiding, behandeling en toezicht zo intensief zijn dat zij daadwerkelijk leiden tot reductie van het gevaar en dus tot beëindiging van de maatregel. Zien de leden het goed dat de rechter verplicht zal zijn de maatregel niet langer te verlengen, indien ten gevolge van capaciteitsproblemen bij de reclassering, de politie en/of het openbaar ministerie niet intensief genoeg is gewerkt aan gedragsverbetering van de veroordeelde? In dit verband staat vast dat zodanig bezuinigd wordt op de reclassering dat effectiever werken geen soelaas meer zal bieden: efficiencymaatregelen zullen niet meer voldoende zijn, een (her)prioritering dient te worden aangebracht in de werkzaamheden die binnen het beschikbare kader kunnen worden uitgevoerd, aldus de regering in de nota naar aanleiding van het verslag. Is de regering het met de aan het woord zijnde leden eens dat de maatregel moet worden beëindigd, als er onvoldoende capaciteit c.q. kwaliteit beschikbaar is om adequaat te begeleiden, behandelen en toezicht te houden?

Hebben deze leden goed begrepen dat de regering detentiefasering kan afschaffen zonder dat een wettelijke regeling daaraan ten grondslag ligt? Is de regering het met hen eens dat de zelfstandige maatregel na gevangenisstraf moet opvangen wat wordt afgebroken door afschaffing van de detentiefasering? Zo ja, is het dan niet goedkoper om de veroordeelde goed voor te bereiden op zijn terugkeer in de samenleving door detentiefasering dan om hem onvoorbereid buiten de poort te zetten en alsnog door begeleiding, behandeling en toezicht te trachten recidive te voorkomen?

Artikel 38z bepaalt dat de maatregel tot gedragsbeïnvloeding of vrijheidsbeperking kan worden opgelegd op vordering van de officier van justitie of ambtshalve. Ingevolge het tweede lid is de officier van justitie verplicht bij zijn vordering een advies van een reclasseringsinstelling te overleggen. De aan het woord zijnde leden willen graag weten of deze verplichting niet voor de rechter geldt, indien hij ambtshalve oplegging van de maatregel overweegt.

Deze leden vragen zich voorts af hoe de rechter moet oordelen over verlenging van het toezicht als het feit dat de veroordeelde nog steeds een gevaar voor de samenleving oplevert, in overwegende mate te wijten is aan onvoldoende begeleiding, behandeling en toezicht? Ter verduide-

lijking: dit is een vraag waarmee de jeugdrechter met enige regelmaat wordt geconfronteerd en waarover ook jurisprudentie is te vinden, in het geval binnen de ondertoezichtstelling onvoldoende hulp bij de opvoeding is verleend door bijvoorbeeld ziekte van de gezinsvoogd en de rechter moet oordelen over een uithuisplaatsing van de kinderen. Mag je ouders straffen voor falend toezicht is daar de vraag, of prevaleert het belang van het kind? Ook hier is de vraag van de leden: mag je een veroordeelde belasten met een nieuwe termijn omdat de reclassering, de politie en het openbaar ministerie het hebben laten afweten, ongeacht of dit veroorzaakt is door gebrek aan menskracht en middelen? Is de regering ook bevreesd dat die situatie zich zou kunnen voordoen, nu de reclassering voor de extra taken geen extra middelen ter beschikking krijgt, de nationale politie zijn zaken nog lang niet op orde heeft en het openbaar ministerie 25% of meer gekort wordt? De leden van de fractie van **D66** sluiten zich bij deze vraag aan.

Tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer is van de zijde van de regering gezegd dat dit wetsvoorstel mede een oplossing biedt voor de problematiek van weigerachtige observandi. De leden van de **GroenLinks**-fractie stellen de vraag, mede namens de leden van de **D66**-fractie, in hoeverre dit wetsvoorstel daadwerkelijk oplossingen biedt voor die problematiek. De Raad van State wijst er immers op dat de strafrechter bij de veroordeling tevens de noodzaak van een oplegging van de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel moet beoordelen. Forensische observatie is, zo veronderstellen de leden, er immers niet primair op gericht om recidiverisico's in kaart te brengen, maar vooral uitspraken te doen over de aard en de omvang van de veronderstelde psychische stoornis en in hoeverre deze stoornis causaal verband houdt met het delict waarvan de onderzochte persoon verdacht wordt. Het ene onderzoek «kijkt terug» en het andere juist «vooruit». Risico-inschatting is op dit moment al lastig en wordt niet eenvoudiger door het voorgestelde juridische instrumentarium, dat op de ongewisse toekomst na de tenuitvoerlegging is gericht, zo stellen de leden. Overigens is de regering ook veel optimistischer dan vele deskundigen over de kans dat de rechter al bij de veroordeling (dat moment ligt meestal vele jaren voor de uitvoering van de toezichthoudende maatregel) dit toezicht mogelijk zal maken. Kan de regering haar optimisme nader onderbouwen? In hoeverre kan de rechter op dat moment voldoende staven dat er in de toekomst een noodzaak is voor toezicht? De Raad van State heeft geadviseerd om ten aanzien van Unieburgers het criterium van artikel 27 lid 2 van richtlijn 2004/38 op te nemen. Het huidige wettelijke criterium voor de tenuitvoerlegging van een gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel is veel te ruim voor de toepassing op de criteria voor tenuitvoerlegging. De regering meent dit te kunnen repareren met een verduidelijking in de toelichting. De leden van GroenLinks willen graag weten waarom de regering er niet voor heeft gekozen om dit Unierechtelijk criterium in een afzonderlijk lid van het betreffende artikel op te nemen, in het belang van de Unietrouw en de rechtszekerheid.

Wat betreft de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel, welke na een tbs met voorwaarden kan worden opgelegd, zonder dat een bereidverklaring van de betrokkene is vereist, terwijl deze maatregel in principe onbeperkt kan worden verlengd, doet het lid van de **SGP**-fractie de vraag stellen of de maatregel passend is bij de aard en zwaarte van de tbs met voorwaarden. De leden van de fractie van **D66** sluiten zich bij deze vraag aan.

De oplegging van deze maatregel geschiedt door de rechter bij de (eind)uitspraak, waarbij de betrokkene ter beschikking wordt gesteld of wordt veroordeeld tot een gevangenisstraf wegens een misdrijf dat is

gericht tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam en waarop een gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld. De rechter kan de maatregel opleggen ter bescherming van de veiligheid van anderen, dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen. Het moment waarop de rechter over de oplegging van de maatregel moet beslissen, roept bij het aan het woord zijnde lid enkele vragen op. Vanuit een oogpunt van voorzienbaarheid acht hij het gekozen moment begrijpelijk, maar hij vraagt zich toch af of de rechter niet voor een buitengewoon lastige opgave wordt geplaatst. Dwingt de voorgestelde regeling de rechter bij het moment van oplegging niet tot het maken van een inschatting over toekomstig recidivegevaar na afloop van de door hem opgelegde sancties die er juist mede toe strekken de verdachte te behoeden voor het begaan van nieuwe strafbare feiten? Het is immers ongewis of te zijner tijd termen aanwezig zullen zijn om de maatregel ten uitvoer te leggen. Moet daarom niet gesteld worden dat er ten tijde van de oplegging sprake is van onvoldoende voorzienbaarheid? Weliswaar stelt de regering dat de rechter bij zijn beoordeling zal kunnen beschikken over een recent opgemaakt gemotiveerd reclasseringsadvies wat betreft het toekomstig recidiverisico. Het lid van de SGP-fractie vraagt zich evenwel af of het opstellen van een diagnose alsmede een risicotaxatie voor een mogelijk verre toekomst wel zo'n eenvoudige opgave is voor de reclassering. Hoe past in dit verband de voorgenomen bezuiniging op de toezichthoudende taken van de reclassering?

Wat betreft de duur van de zelfstandige maatregel kiest het wetsvoorstel voor een minimumtermijn van twee jaar, hetgeen afwijkt van de termijnen bij de tbs-maatregel. Het aan het woord zijnde lid begrijpt de rechtvaardiging van dit onderscheid vanuit het verschil tussen vrijheidsbeperking en vrijheidsontneming. Niettemin zou hij graag antwoord ontvangen op de vraag waarom geen verlengingsmogelijkheid van deze maatregel met één jaar mogelijk is gemaakt.

Het wetsvoorstel staat in het teken van het voorkomen van recidive van zware geweldsdelicten en zedendelicten. De rechter kan de tenuitvoerlegging van de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel gelasten, indien (a) er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan, of (b) dit ter voorkoming van ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen noodzakelijk is. Wat betreft het onder (a) omschreven criterium stelt het lid van de SGP-fractie met het oog op de proportionaliteit tussen doeleinden van de maatregel en dit criterium de vraag of de wetgever bewust spreekt van «een» misdrijf en niet van «een gelijksoortig» misdrijf. Waarom is niet voor een nadere begrenzing van het type misdrijf gekozen?

Wat betreft het onder (b) omschreven criterium heeft de regering naar aanleiding van het advies van de Raad van State, die onvoldoende duidelijk achtte wat meer concreet met «ernstig belastend gedrag» is bedoeld, gereageerd met de mededeling dat zij wettelijke aanscherping van dit criterium «niet aangewezen» vond. Het lid van de SGP-fractie begrijpt dat de regering de rechter bij de tenuitvoerlegging van de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel een zekere beoordelingsruimte wil laten. Het lid wil echter graag vernemen op welke wijze geborgd is dat sprake dient te zijn van een geobjectiveerde vrees voor ernstig belastend gedrag. Verder vraagt dit lid of het vervuld zijn van de twee criteria voor tenuitvoerlegging van de maatregel beantwoordt aan de Europeesrechtelijke eis dat het gedrag «een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving moet vormen».

5.2 Zelfstandige maatregel

De leden van de fractie van **GroenLinks** stellen de vraag, mede namens de leden van de **D66**-fractie, of zelfs levenslang toezicht eigenstandig kan bijdragen aan recidivevermindering. De Raad van State merkt in haar advies op dat bij gebrek aan wetenschappelijk onderzoek geen onomstotelijke uitspraken zijn te doen over de effecten van langdurig toezicht op de recidivekansen. De regering heeft gewezen op onderzoeksresultaten waaruit blijkt dat recidive na lange tijd na de uitstroom uit de tbs toeneemt. De leden vragen de regering te reageren op het commentaar van mevrouw Struijk («En nog meer langduriger toezicht: de overheid als Rupsje Nooitgenoeg», *Sancties* 2014/18) dat het in dit onderzoek gaat om lange termijn-recidive van tbs-gestelden met een zedendelict die uitstroonden in de jaren '80 en '90 van de vorige eeuw en dat het daarmee zeer de vraag is in hoeverre zich dat laat vertalen naar de toekomstige uitstroom en recidive van tbs-gestelden.

Het voorgestelde langdurig toezicht is vooral bedoeld voor de categorie delinquenten met een «hoog risico op recidive», zo maakt de memorie van toelichting duidelijk. Maar hoe zou het kunnen dat deze categorie in aanmerking komt voor voorwaardelijke beëindiging van de verpleging? Indien er sprake is van een hoog recidivegevaar, zal doorgaans toch geen verlop worden toegewezen? Het continueren van de verpleging lijkt de leden van de GroenLinks-fractie in deze situaties meer voor de hand liggen dan het uitvoeren van een toezichtsmaatregel. Graag een reactie.

6. Financiële- en uitvoeringsconsequenties

De leden van de **GroenLinks**-fractie erkennen de noodzaak dat tbs-ers en gedetineerden wegens bepaalde zware gewelds- en zedendelicten zorgvuldig, geleidelijk en zo nodig onder voorwaarden worden voorbereid op hun terugkeer in de samenleving. Juist met het oog op een veilige terugkeer in de samenleving betreuen de leden de aanzienlijke bezuinigingen op het gevangeniswezen en de reclassering. Bij een toenemend beroep op reclasseringsinstellingen valt af te vragen of de in dit wetsvoorstel gefaciliteerde toezichtsmaatregelen überhaupt wel kunnen worden uitgevoerd. Welke maatregelen neemt de regering om de ambities van de strafrechtsketen waar te maken? En wat valt uiteindelijk te verwachten van de uitvoering van dit wetsvoorstel in de wetenschap dat de intensiteit van reclasseringstoezicht en de tijdsinvestering voor gedegen diagnostiek in het beschikbare kader voor 2015 worden teruggebracht? Zorg wordt minder intensief en de duur van behandelingen wordt teruggebracht van tien naar acht jaar. De effecten hiervan komen volgens de leden erop neer dat ex-tbs-ers met een gemankeerde of zelfs ontbrekende behandeling in de samenleving terugkeren. Deze leden lezen in de memorie van toelichting dat volgens de regering uit onderzoeken naar voren is gekomen dat er evidentie is voor de effectiviteit van toezichtprogramma's, die bestaan uit een combinatie van controle met begeleiding en behandeling. In hoeverre kan de regering waarmaken dat in al deze situaties er voldoende capaciteit beschikbaar is voor de noodzakelijke begeleiding en behandeling? De leden van de fractie van **D66** sluiten zich bij deze vraag aan.

De leden van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie zien de reactie van de regering – bij voorkeur binnen vier weken – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
Duthler

De griffier van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
Van Dooren