

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. 5

VERSLAG

Vastgesteld 29 januari 2014

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	2
2.	Adviezen over het wetsvoorstel	4
	2.1 Laten vervallen maximale termijn voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege	5
	2.2 Zelfstandige gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel	8
3.	Onderzoek	11
4.	Laten vervallen maximale duur voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege	12
5.	Proeftijden voorwaardelijke invrijheidsstelling	12
6.	Nieuwe maatregel	13
	6.1 Doelstelling nieuwe maatregel	13
	6.2 Gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking	15
7.	Vormgeving van de maatregelen	17
	7.1 Vormgeving en procedure	17
	7.2 Periodieke toetsing	19
	7.3 Dadelijke uitvoerbaarheid	20
8.	Handhaving maatregelen	20
9.	Rechtsbescherming	22

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met bijzondere interesse kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel. Zij delen de prioriteiten van de regering met betrekking tot het vergroten van de maatschappelijke veiligheid en het terugdringen van recidive. In het bijzonder zijn zij zeer tevreden over de mogelijkheid van langdurig toezicht voor zeden- en geweldsdelinquenten. Hieraan is een grote maatschappelijke behoefte, mede gelet op het feit dat recidive ook bij deze vormen van criminaliteit verontrustend hoog is en zolang er een reëel risico op recidive bestaat, het belang van de bescherming van de samenleving uitstijgt boven het individuele belang van de ex-delinquent om een ongestoorde voortzetting van zijn leven te hebben. Hierbij is uiteraard van belang dat periodiek, onafhankelijk en deskundig wordt vastgesteld of dat risico zo groot is dat het toezicht daarmee wordt gerechtvaardigd. Ten aanzien van het gelijktrekken van proeftijden sluiten deze leden aan bij de visie van de regering dat ook bij een kortere detentie aan een begeleide terugkeer moet worden gewerkt. Voor een succesvolle terugkeer wordt daarbij terecht meer nadruk gelegd op eigen verantwoordelijkheid, gedrag en motivatie van de gedetineerde. Ook hier verwachten voornoemde leden dat deze maatregelen zullen bijdragen aan een verlaging van de recidive. Voorts ondersteunen zij het uitgangspunt dat privileges moeten worden verdiend. Tevens kunnen deze leden zich goed vinden in de uitbreiding van de reikwijdte van de zelfstandige maatregel. Wel hebben de leden enkele vragen over dit wetsvoorstel.

De leden van de VVD-fractie vragen in het kader van de efficiëntie van samenwerking tussen controlerende instanties en de overzichtelijkheid van wetgeving of de gedragsbeïnvloedende of vrijheidsbeperkende voorwaarden uit artikel 38ab, tweede lid, Wetboek van Strafrecht – in samenhang met een verlenging van de proeftijden van artikel 14b en 15c Wetboek van Strafrecht, de onbeperkte duur van de tbs met voorwaarden en de (voorgestelde) onbeperkte voorwaardelijke beëindiging van de tbs – niet kunnen worden geïncorporeerd binnen de huidige wettelijke systematiek van de voorwaardelijke veroordeling (artikel 14c Wetboek van Strafrecht), de voorwaardelijke invrijheidsstelling (artikel 15a Wetboek van Strafrecht), tbs met voorwaarden (artikel 38a Wetboek van Strafrecht) en de voorwaardelijke beëindiging van de tbs (artikel 38g, tweede lid jo. artikel 38a Wetboek van Strafrecht). Op deze wijze worden, op een wetstechnische eenvoudigere wijze, dezelfde doelstellingen als in het wetsvoorstel bereikt. Is dat niet een voor de hand liggende oplossing? De leden van de VVD-fractie achten het van groot belang dat recht wordt gedaan aan de belangen van slachtoffers en hun nabestaanden bij het uitvoeren van het langdurig toezicht. In dit kader is betrokkenheid van slachtoffers en nabestaanden als adviseur omtrent de gewenste behandeling van ex-delinquenten dringend gewenst. Deze leden kennen de uitstekende beleidsvoornemens van de regering op dit punt. Desondanks gaat het in de uitvoering toch nog vaak niet zoals het zou moeten. Op 22 juli 2013 heeft de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie naar aanleiding van een algemeen overleg en het pamflet van de VVD «VVD staat voor slachtoffers» gereageerd op de voorstellen. Graag ontvangen de aan het woord zijnde leden een nadere reactie van de regering over de huidige stand van zaken en de geboekte progressie met betrekking tot het gevoerde slachtofferbeleid. Welke aanvullende voornemens kunnen deze leden verwachten ter versterking en ter onderkenning van de positie van slachtoffers? Kan de regering aangeven op welke manier dit wetsvoorstel hieraan tegemoet komt? Deze leden constateren voorts dat op grond van

artikel 38af, tweede lid, Wetboek van Strafrecht, indien de maatregel van rechtswege eindigt dit zo spoedig mogelijk ter kennis moet worden gebracht aan de betrokkene. De leden van de VVD-fractie vinden het van belang dat ook de slachtoffers van de beëindiging van de maatregel op de hoogte worden gesteld. Zij verzoeken de regering in het licht van de versterking en de onderkenning van de positie van het slachtoffer toe te lichten, of aanpassing van dit artikel gewenst is.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel. Zij delen 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 nog enkele vragen.

De aan het woord zijnde leden begrijpen dat de samenleving beschermd dient te worden tegen het mogelijke gevaar van ex-delinquenten dan wel ter beschikking gestelden. Zij lezen in de memorie van toelichting echter ook dat een geschokte rechtsorde aanleiding zou kunnen zijn voor een rechter om de in het wetsvoorstel genoemde zelfstandige maatregel op te leggen. Naar de mening van deze leden is een geschokte rechtsorde wellicht een criterium waar de strafrechter ten tijde van het vonnis rekening mee zal houden. Indien een delinquent na enkele decennia weer terugkeert in de samenleving, zal de samenhang tussen de maatregel en de ooit geschonden rechtsorde wellicht minder sterk of niet meer bestaan. Deelt de regering de mening dat tenminste op het moment dat een rechter moet besluiten over de daadwerkelijke tenuitvoerlegging van de eerder opgelegde zelfstandige maatregel, dan enkel de gevaars- en resocialisatiecriteria zouden moeten gelden? Zo nee, waarom niet? Voornoemde leden maken zich enigszins zorgen over de veelheid van wettelijke mogelijkheden die er na het in werking treden van het onderhavige wetsvoorstel zullen zijn als het gaat om het kunnen volgen van delinquenten die onder voorwaarden op vrije voeten zijn gekomen of waarbij de vrijheid afhangt van het al dan niet nakomen van voorwaarden. Kan de regering deze leden helpen door hen een duidelijk overzicht te geven hoe de voorwaardelijke invrijheidsstelling, de tbs onder voorwaarden, de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege en de voorwaarden van de voorgestelde nieuwe zelfstandige maatregel zich tot elkaar verhouden en wat de meerwaarde van ieder van deze maatregelen ten opzichte van elkaar is? Hoe kunnen professionals (Openbaar Ministerie (OM), rechters en reclassering) hier in de praktijk mee omgaan? Zijn er nog meer maatregelen dan de door deze leden genoemde maatregelen waarbij voorwaarden kunnen worden gesteld? Zo ja, welke zijn dat?

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Het verbeteren van het toezicht op zeden- en geweldsdelinquenten is van groot belang. Effectief reclasseringstoezicht op veroordeelden kan de recidive terugdringen en daarmee de veiligheid vergroten. Zij hebben hierover enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Zij onderschrijven het belang van verlengd toezicht op zedendelinquenten, zware geweldsdelinquenten en voormalige tbs-gestelden na hun terugkeer in de samenleving. Deze leden herkennen de maatschappelijke onrust en gevoelens van onveiligheid, die de regering aan dit wetsvoorstel ten grondslag legt, maar constateren bovendien tot hun spijt dat deze problematiek verder reikt dan enkel gevoelens. Met enige regelmaat gaat terugkeer van deze delinquenten en tbs-gestelden gepaard met concrete gevallen van ernstige recidive. Recentelijk bevestigde het ministerie van Buitenlandse Zaken nog de

arrestatie van een Nederlandse ex-gedetineerde, die in Bulgarije mogelijk misdrijven zou hebben gepleegd met minderjarigen¹. De leden van de CDA-fractie hebben enkele vragen.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel dat ertoe strekt de maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege te laten vervallen, het verlengen van de proeftijden van de voorwaardelijke invrijheidstelling en de invoering van een langdurig gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel voor ter beschikking gestelden en voor zeden- en geweldsdelinquenten mogelijk te maken. Deze onderschrijven dat 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. Deze leden zijn van mening dat begeleiding bij alle ex-delinquenten met een hoog risicoprofiel nadrukkelijke inzet behoeft. Daarbij merken zij op dat de beveiliging van de samenleving tegen misdrijven steeds proportioneel, bewezen noodzakelijk en effectief dient te zijn. Zij beschouwen de onderbouwing van het wetsvoorstel op de voornoemde punten als gebrekkig. Bovendien constateren zij dat de adviezen bij het wetsvoorstel van bijzonder kritische aard zijn. De uitvoeringsinstanties hebben vergaande bezwaren tegen de voorgestelde maatregelen. De leden van de D66-fractie vinden proportionaliteit, noodzaak, effectiviteit en ook draagvlak in de uitvoeringspraktijk van zwaarwegend belang bij beoordeling van onderhavig wetsvoorstel.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden vinden dit wetsvoorstel van meerwaarde 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. Voornoemde leden 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 de regering op welke wijze dit effect zal worden gemeten in bijvoorbeeld de Recidivemonitor of andere onderzoeken. Zij vragen bovendien hoe gewaarborgd wordt dat de wet blijft bijdragen aan een zo effectief mogelijk toezicht en zij wijzen bijvoorbeeld op de maatregelen die nu voorgesteld worden in artikel 38ab of de verschillende termijnen die in het wetsvoorstel gehanteerd worden.

2. Adviezen over het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie constateren dat GGZ Nederland (GGZ-NL) op 20 januari 2014 haar bezwaren over het wetsvoorstel kenbaar heeft gemaakt aan de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie van de Tweede Kamer². Deze leden verzoeken de regering een reactie te geven op de algemene en specifieke bewaren van GGZ-NL.

¹ «Nederlandse pedofiel gepakt met weeskindjes». *Trouw*, 9 januari 2014.

² <http://www.ggz-connect.nl/bericht/1490/brief-aan-vaste-kamercommissie-v-j-inzake-wet-langdurig-toezicht>

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

De leden van de VVD-fractie zijn voorstander van een zorgvuldige en verantwoorde terugkeer in de samenleving van zeden- en geweldsdelinquenten. Het wetsvoorstel maakt langdurig toezicht mogelijk op de personen die binnen deze categorieën vallen. Binnen de huidige wettelijke mogelijkheden noemt de regering in de memorie van toelichting situaties waarin toezicht niet mogelijk is. Daarbij wordt ook gewezen op voorbeelden waarbij niet aan het gevaarscriterium van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet Bopz) wordt voldaan. De beoogd opvolger van die wet, het wetsvoorstel verplichte geestelijke gezondheidszorg (Wvggz), dient nog aangenomen te worden. De regering stelt dat zij met bovenstaand wetsvoorstel in die leemte wil voorzien. De leden vragen hoe de Wvggz zich verhoudt tot voorliggende wetsvoorstel. Voornoemde leden constateren dat de maximale duur van voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege wordt afgeschaft en vragen waarom de maximale duur van tbs met voorwaarden niet ook wordt afgeschaft, maar op maximaal negen jaar blijft gehandhaafd. Temeer nu de oplegging van de zelfstandige maatregel los staat van een bepaalde gelaste tbs-modaliteit, vragen deze leden of in het kader van de wetssystematiek dan eenduidigheid en overzichtelijkheid niet gewenst is.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat diverse instanties er op gewezen hebben dat de voorgestelde wijziging waardoor de maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging vervalt, niet goed onderbouwd is. Zij wijzen daarbij op het feit dat die maximale duur per 2008 verlengd is van drie naar negen jaar. Het is bij gebrek aan evaluatie van die maatregel nog niet duidelijk of deze verlenging het gewenste effect heeft gesorteerd. Daarmee zou ook niet duidelijk zijn of het voorstel om het maximum helemaal te laten vervallen noodzakelijk is. De regering wijst er op dat uit recent onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) blijkt dat zeden- en geweldsdelinquenten ook negen jaar na uitstroom uit de tbs-maatregel nog recidiveren. Dit gegeven wordt nu aangewend om het genoemde maximum geheel te laten vervallen. Wil dit naar het oordeel van de regering ook zeggen dat de evaluatie van de verhoging van het maximum van drie naar negen jaar in feite achterhaald is en een evaluatie daarvan niet meer nodig is?

De aan het woord zijnde leden vragen voorts waarom niet gekozen is ook bij de tbs onder voorwaarden (zonder verpleging van overheidswege) het maximum van negen jaar te laten vervallen. Weliswaar delen deze leden de opvatting dat het gevaar dat van tbs-gestelden die niet van overheidswege verpleegd hoeven te worden minder ernstig zal zijn dan van tbs-gestelden die dat wel moeten. Echter de beargumentering van de regering aan dat maximum van negen jaar voor tbs onder voorwaarden vast te houden kunnen deze leden niet geheel volgen. Volgens de regering is het loslaten van dat maximum niet gewenst omdat vanwege een gebrek aan een 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. Waarom zou datzelfde niet gelden voor tbs-gestelden die na verpleging van overheidswege op vrije voeten zijn gekomen onder de voorwaarden van de voorgestelde zelfstandige maatregel? In beide gevallen worden toch aan het niet nakomen van de voorwaarden nadelige gevolgen voor de (ex-)tbs-gestelde verbonden?

De leden van de SP-fractie vragen op grond waarvan het verschil in termijn gerechtvaardigd is tussen de voorwaardelijke beëindiging van de tbs, waarvoor de termijn nu wordt geschrapd, en de tbs met voorwaarden, waar de maximale termijn negen jaar blijft. Zou, op grond van dezelfde

redenering, deze termijn niet ook geschrapt dienen te worden? Zo niet, kan de regering toelichten waarom dit verschil gerechtvaardigd is? Voorts plaatsen deze leden vraagtekens bij de veronderstelling van de regering dat het tbs-stelsel ontlast zou worden door de invoering van dit wetsvoorstel. Kan de regering dit onderbouwen? Daarnaast vragen deze leden op grond waarvan de regering denkt dat het introduceren van de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel zal leiden tot minder opleggingen van tbs met dwangverpleging? Op grond waarvan denkt zij dat het afschaffen van de maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging zal leiden tot een kortere gemiddelde duur van de tbs-behandeling? Ook diverse adviesorganen twijfelen hieraan. Wordt er op de een of andere manier geanticipeerd op deze veronderstelde ontlasting van het tbs-stelsel, bijvoorbeeld door het aantal bedden in de tbs-sector te verminderen? Zo ja, met hoeveel plaatsen minder wordt rekening gehouden?

De leden van de D66-fractie constateren dat het wetsvoorstel beoogt de maximale duur van voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege bij terbeschikkingstelling op te heffen. Daardoor is langduriger en indien noodzakelijk zelfs levenslang toezicht mogelijk. In de adviezen bij het wetsvoorstel lezen deze leden de nadrukkelijke waarschuwing van onder meer GGZ-NL dat dit onderdeel van het wetsvoorstel prematuur is. De maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging is in 2008 reeds verruimd van drie naar negen jaar en er is destijds weloverwogen besloten deze maximumtermijn in te stellen in plaats van de wettelijke termijn te laten vervallen. Ook de leden van de D66-fractie constateren dat deze wetswijziging nog niet is geëvalueerd en het niet bekend is in hoeveel gevallen de huidige maximale termijn van negen jaar volledig zal worden benut. Het OM stelt zelfs dat er nog geen delinquent is geweest waar de verlenging voor de maximumduur op is toegepast en is vastgesteld dat na een periode van negen jaar nog behoefte bestaat aan additioneel toezicht. Op grond van welke argumenten, gemeten aan degenen die destijds zijn gebruikt, meent de regering nu dan toch te kunnen stellen dat de huidige wetgeving ontoereikend is en ook maatregelen dienen te worden ingevoerd die na de periode van negen jaar in toezicht kunnen voorzien?

De leden van de D66-fractie constateren voorts dat de regering aangeeft de evaluatie van de wetswijziging uit 2008 niet te willen afwachten. Bovendien is de regering van mening dat die evaluatie minder relevant is omdat een langdurig tijdsverloop nodig is om de definitieve effecten van die wetswijziging in voldoende mate in beeld te kunnen brengen. Indien de effecten van langdurig toezicht pas na lange tijd meetbaar zijn en, in de redenering van de regering, daarmee voorlopig dus nog niet inzichtelijk, op grond waarvan meent de regering dan nu al te kunnen constateren dat die wetswijziging uit 2008 niet afdoende is teneinde recidive van zeden- en ernstige geweldsmisdrijven terug te dringen?

Deze leden merken op dat de regering verwijst naar onderzoek van het WODC waaruit blijkt dat het percentage recidivisten van ernstige zeden- en geweldsdelicten toeneemt na uitstroom uit de tbs maatregel. Bij de constateringen die de regering doet op grond van het WODC-onderzoek, worden in de adviezen bij het wetsvoorstel vele kanttekeningen geplaatst. Ook de leden van de D66-fractie constateren dat het gebruik van het WODC-onderzoek als onderbouwing van de voorgestelde maatregel ontoereikend is. Op grond waarvan meent de regering dat de lange termijn-recidive van tbs-gestelden die uitstroomden in de jaren 80 en 90 bepalend kan zijn voor de te verwachten recidive van tbs-gestelden die nog gaan uitstromen? In hoeverre ziet dit onderzoek op dezelfde groep tbs-gestelden als degenen die vallen onder de wetswijziging van 2008? In hoeverre heeft dit onderzoek de effecten van de wetswijziging uit 2008 en van de hedendaagse behandelmethoden kunnen meenemen dan wel

daadwerkelijk meegenomen? In hoeverre is de huidige praktijk meegenomen waarin de «rauwe» beëindiging van tbs voor diegenen met een verhoogd risiconiveau volgens de rechtspraak in beginsel niet meer voorkomt?

De aan het woord zijnde leden constateren dat de regering in het wetsvoorstel meerdere malen wijst op het meerjarig forensisch convenant als zijnde een onderliggende instemming van de forensische zorg met de voorstellen. In het gegeven advies lezen deze leden echter dat de sector bij monde van GGZ-NL juist bijzonder kritisch is over het wetsvoorstel en onder meer wijst op de negatieve bijwerkingen van langdurig en mogelijk levenslang toezicht, waaronder afname van motivatie en ondermijning van de protectieve factoren als elke denkbare voorwaarde kan worden opgelegd. Kan de regering toelichten op grond waarvan zij 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?

Voornoemde leden lezen dat de regering ten aanzien van de onderbouwing van het wetsvoorstel voornamelijk wijst op de rechterlijke toets, die noodzaak en proportionaliteit van de maatregel moet waarborgen. Van een dergelijke toets dient naar de mening van deze leden evident sprake te zijn indien strafrechtelijke maatregelen als de onderhavige worden voorgesteld. Niettemin lezen zij dat de rechtspraak stevige bezwaren plaatst bij de wenselijkheid, noodzaak en zelfs het realiteitsgehalte van het wetsvoorstel. De voorgestelde maatregel zou een schijnveiligheid creëren waar in de praktijk geen behoefte aan blijkt te bestaan en ook zeer terughoudend mee zal worden omgegaan. De rechtspraak stelt, net als onder meer het OM, GGZ-NL, en de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ), dat afschaffing van de maximumtermijn prematuur is en op dit moment niet kan worden gesteld dat de wetswijziging uit 2008 ontoereikend is. Gezien de breed gedeelde bezwaren en afwijzing van deze maatregel, constateren de leden van de D66-fractie dat draagvlak voor dit wetsvoorstel in de uitvoeringspraktijk ontbreekt. Niettemin heeft de regering het wetsvoorstel gehandhaafd en als zodanig aan de Kamer voorgelegd. Op grond van welke argumenten meent de regering dat het wetsvoorstel ondanks de stevige bezwaren van de uitvoeringsinstanties, toch in overweging genomen dient te worden?

De leden van de ChristenUnie-fractie vinden dat de keuze tot het schrappen van de maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de tbs met dwangverpleging, snel na de eerdere uitbreiding van de maximale duur naar negen jaar genomen wordt. Zij vragen de regering in te gaan op de argumentatie die zij eerder heeft ingenomen bij de behandeling van de Wet tot verlenging van de totale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswegen (Kamerstuk, 28 238), om verschillende voorstellen tot een nog verdere verlenging van de totale duur af te wijzen zoals bij de motie Kalsbeek/Nicolaï (Kamerstuk, 26 800 VI, nr. 16) en het amendement Teeven (Kamerstuk, 28 238, nr. 9).

Voornoemde leden zien in dat het nog geruime tijd duurt voordat een gedegen evaluatie van de eerdere uitbreiding van de maximale duur gemaakt kan worden. Zij vragen echter 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. Deze leden vragen de regering of er in de internationale context soortgelijke transitie bekend zijn en welk effect deze hebben.

2.2 Zelfstandige gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel

De leden van de VVD-fractie constateren dat het WODC in een deelrapport het aantal delinquenten raamt waarop de maatregelen effect zal hebben. Daarnaast stelt de regering dat het generaal preventieve effect dat van die maatregel uitgaat van belang is. Voornoemde leden begrijpen dit punt maar vragen in hoeverre de doelgroep, bestaande uit onder andere veroordeelden met psychische stoornissen en zedendelinquenten, vatbaar is voor deze preventieve boodschap? Deze leden ontvangen graag een toelichting van de regering ten aanzien van welke categorieën veroordeelden het wetsvoorstel generaal preventief zou kunnen werken en waarop dit gebaseerd is. Daarnaast wordt ook de speciaal preventieve werking genoemd die uitgaat van de dreiging van tenuitvoerlegging van een maatregel. Ook hierop ontvangen deze leden graag een toelichting van de regering ten aanzien van welke groepen het wetsvoorstel speciaal preventief zou kunnen werken en waarop dit gebaseerd is.

De aan het woord zijnde leden lezen in de memorie van toelichting dat in de regel toezicht en begeleiding zal worden voortgezet door dezelfde reclasseringsinstelling en waar mogelijk zelfs door dezelfde reclasseringswerker. Deze leden zijn voorstander van deze aanpak, maar hebben een vraag over de uitwerking hiervan ten aanzien van de doelgroep van zedendelinquenten. Bij deze categorie komt het voor dat de zedendelinquent niet terugkeert naar zijn voormalige woonplaats. Hoe wordt de gewenste koppeling tussen dezelfde reclasseringsorganisatie en de medewerker zoveel mogelijk geborgd in deze situaties? Daarnaast lezen deze leden dat onderzoek van Donnay en Barnoski (WODC memorandum 2012–5) suggereert dat een woonplaatsrestrictie alleen voor de hoogste risicocategorie zedendelinquenten een recidiveverminderend effect kan hebben. Indien de rechter van deze maatregel gebruik maakt dan vragen deze leden hoe het gewenste maatwerk en met name de sociale inbedding plaatsvindt in een nieuwe onbekende omgeving.

De leden van de PvdA-fractie lezen in de memorie van toelichting de weergave van de opvattingen van de RSJ zoals die zou blijken uit een brief van 14 juni 2011 en de reactie van de RSJ op het voorliggend wetsvoorstel. Bedoelt de regering dat de RSJ in haar kritiek op de zelfstandige maatregel zichzelf ten opzichte van de brief van 14 juni 2011 tegensprekt? Zo ja, acht zij het mogelijk dat ook al is de RSJ van mening dat het bestaande kader zedendelinquenten langdurig te kunnen monitoren tekortschiet, dan toch kritiek mogelijk is op wijze waarop de regering door middel van de zelfstandige maatregel in dat tekort wil voorzien? Zo nee, wat heeft zij dan wel bedoeld?

Voorts vragen deze leden of de regering naast het in de memorie van toelichting genoemde voorbeeld, nog meer voorbeelden kent, waaruit blijkt dat rechters behoefte hebben aan de voorgestelde zelfstandige maatregel?

Voornoemde leden constateren dat het OM voorstelt dat de zelfstandige maatregel niet bij het veroordelend vonnis wordt opgelegd maar, in het geval dat nodig wordt geacht, pas na afloop van de detentie of tbs. Dit voorstel wordt afgewezen omdat de regering het in het kader van de voorzienbaarheid en rechtszekerheid wenselijk acht dat deze maatregel al bij het veroordelend vonnis wordt opgelegd. Bovendien wordt ten tijde van de afloop van de detentie of tbs alsnog door een rechter bekeken of de zelfstandige maatregel daadwerkelijk ten uitvoer moet worden gelegd, zo merken deze leden op. Dat neemt niet weg, zo menen zij, dat tussen het opleggen van de maatregel bij het veroordelend vonnis en de eventuele tenuitvoerlegging daarvan een lange tijd kan zitten. In dit verband wijzen zij ook op de meningen van het OM en de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) die het bezwarend vinden dat de officier van justitie en de rechter al ten

tijde van het veroordelend vonnis een oordeel moeten vormen over een situatie die zich pas jaren later voor zal doen. Ten tijde van de veroordeling is niet te overzien hoe de veroordeelde uit zijn detentie of tbs zal komen, terwijl die veroordeelde al die tijd te maken heeft met de «dreiging» van de zelfstandige maatregel. Hoe beoordeelt de regering dit gegeven in het kader van het gemotiveerd mee willen werken aan resocialisatie door de veroordeelde? Acht de regering het mogelijk dat de reeds opgelegde zelfstandige maatregel dat als een Zwaard van Damocles boven het hoofd van de veroordeelde hangt, ook demotiverend kan werken?

Bovendien begrijpen deze leden niet waarin de door de regering genoemde rechtszekerheid van een al bij een veroordelend vonnis opgelegde zelfstandige maatregel schuilt. Is het verschil dat in het voorstel van de regering de veroordeelde in onzekerheid verkeert over de tenuitvoerlegging van de al eerder opgelegde maatregel en in het voorstel van het OM de veroordeelde in onzekerheid verkeert óf er na afloop van de detentie/tbs een maatregel wordt opgelegd?

De aan het woord zijnde leden merken op dat de regering van mening is dat de rechter ten tijde van het veroordelend vonnis bij het beoordelen van het recidiverisico en daarmee het opleggen van de zelfstandige maatregel ook uitgaat van het type delict. Kan de regering aangeven welke concrete delicten dit betreft? Bij welke gewelds- of zedenmisdrijven is het recidiverisico dusdanig hoog dat dit, los van de aard van de veroordeelde, een zelfstandige aanleiding tot het opleggen van de maatregel kan zijn? In hoeverre acht de regering het wenselijk dat rechters bij bepaalde zeden- of geweldsmisdrijven als het ware automatisch een zelfstandige maatregel opleggen?

De leden van de SP-fractie begrijpen de reactie van de Rvdr en het OM dat de rechter naar verwachting terughoudend zal zijn bij het opleggen van de zelfstandige gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel, o.a. omdat het problematisch is dat de officier van justitie en de rechter zich reeds bij het veroordelend vonnis een oordeel moeten vormen over een situatie zoals die zich over vele jaren zou kunnen voordoen. Hoe ziet de regering dit in de praktijk voor zich? Zal de zelfstandige maatregel in de praktijk heel vaak «voor de zekerheid» worden opgelegd? De Rvdr zegt hierover juist dat dit niet het geval zal zijn. Welke mogelijkheden voor gedragsbeïnvloeding of vrijheidsbeperking zijn er wanneer deze zelfstandige maatregel, die met dit wetsvoorstel wordt geïntroduceerd, in bepaalde gevallen niet wordt opgelegd maar achteraf toch nodig blijkt te zijn?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering in te gaan op de logica achter het vooraf opleggen van de voorgestelde zelfstandige maatregel. Immers, met dit wetsvoorstel wordt gestreefd resocialisatie te verbinden aan de op de persoon toegesneden voorwaarden. Zoals onder meer aangegeven door het OM en de Rvdr ontbeert bij het opleggen van de maatregel de rechter zicht op de toekomstige ontwikkelingen van de veroordeelde gedurende zijn detentie en/of tbs. In het onderhavig wetsvoorstel kan de maatregel door de rechter worden opgelegd zonder direct invulling te geven aan de nadere voorwaarden. De invulling van de maatregel kan aan bod komen gedurende de eindfase van de detentie of tbs. Interpreteren zij de memorie van toelichting³ juist, 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 aan de betrokkene?

Voornoemde leden hebben met belangstelling kennisgenomen van het door het OM aangedragen alternatief. Inhoudelijk zijn weinig verschillen

³ Memorie van toelichting, pagina 29

te bespeuren in vergelijking met onderhavig wetsvoorstel, pas na afloop van de tbs of detentie wordt gezien of een toezichthoudende maatregel noodzakelijk is zonder dat in het veroordelend vonnis al een dergelijke maatregel wordt opgenomen. Deze leden vragen de regering of zij dit alternatief ook zo begrepen heeft, dat met «na afloop» niet daadwerkelijk pas na beëindiging van detentie of tbs een 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.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of de zogeheten tweetrapsprocedure in onderhavig wetsvoorstel niet eerder méér afbreuk doet aan de rechtszekerheid en de voorzienbaarheid van de veroordeelde, dan dat deze versterkt worden. Deze leden zijn van mening dat het niet alleen voor de veroordeelde, maar ook voor andere betrokkenen, bij het opleggen van de maatregel onduidelijk is of, wanneer en op welke wijze hieraan invulling wordt gegeven. Dat de regering zelf ook niet blind is voor deze problematiek, blijkt uit de zinsneden dat «het voor de rechter lastig zal zijn om een inschatting te maken van de toekomstige persoonlijke omstandigheden van betrokkene»⁴ en dat voor tenuitvoerlegging «de actuele omstandigheden rondom de persoon van de betrokkene» doorslaggevend zijn⁵. Graag vernemen zij de van de regering de verschillen ten aanzien van de te verwachten rechtszekerheid en voorzienbaarheid tussen het alternatief van het OM en onderhavig wetsvoorstel. Brengt dit alternatief niet minder onzekerheid en onvoorzienbaarheid met zich mee voor de betrokkene dan in onderhavig wetsvoorstel het geval is? De leden van de CDA-fractie vragen de regering of het waarschijnlijk is dat een vooraf oplegde maatregel méér zal voorzien in rechtszekerheid en voorzienbaarheid, als onduidelijk is of, wanneer en op welke wijze deze maatregel ten uitvoer zal worden gelegd.

De aan het woord zijnde leden merken voorts op dat in het alternatief van het OM tevens de prikkel bestaat voor de veroordeelde om zich goed te gedragen gedurende zijn detentie en/of tbs. Immers, uitgaand van dit alternatief zal de veroordeelde er gedurende zijn detentie en/of tbs rekening mee moeten houden dat na beëindiging hiervan een maatregel voor toezicht gevorderd en opgelegd kan worden. Erkent de regering dat in onderhavig wetsvoorstel een dergelijke prikkel ontbreekt, wanneer de rechter in zijn vonnis niet besluit tot het opleggen van de zelfstandige maatregel?

Deze leden vragen de regering 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 deze in de inleiding zijn verwoord. Zij vragen de regering in te gaan op de verwachting dat rechters terughoudendheid zullen betrachten bij het opleggen van de maatregel. Met name gezien het feit dat deze verwachtingen afkomstig zijn uit de hoek van de rechtspraak zelf, vragen deze leden de regering aan te geven in hoeverre dit naar haar mening inderdaad het geval zal zijn. Zij vragen de regering of in het alternatief van het OM minder recht wordt gedaan aan de tegemoetkoming van maatschappelijke gevoelens van onrust en onveiligheid bij de terugkeer van bepaald type delinquenten en tbs-gestelden in de samenleving, dan in onderhavig wetsvoorstel het geval zou zijn.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering voorts de logica achter deze tweetrapsprocedure weer te geven, ook gezien de mogelijk ongewenste (straf)processuele gevolgen. Deze leden leggen de mogelijke situatie voor dat een rechter ambtshalve de betreffende maatregel oplegt, maar het OM de tenuitvoerlegging van de maatregel niet vordert wanneer de detentie of tbs is geëindigd. Zou dit naar het oordeel van de regering

⁴ Memorie van toelichting, pagina 15

⁵ Memorie van toelichting, pagina 39

niet betekenen dat een gerechtelijk vonnis niet ten uitvoer wordt gelegd? Ook zou de situatie kunnen ontstaan dat het OM een maatregel na detentie of tbs wenselijk acht, maar dat deze maatregel niet is opgenomen in het oorspronkelijke vonnis. Sluit de regering een vordering en tenuitvoerlegging van de maatregel uit in dat laatste geval?

De leden van de D66-fractie constateren dat ten aanzien van het voorstel voor een zelfstandige gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel geldt dat de effecten van veel recent ingevoerde maatregelen nog niet bekend zijn. De maatregel komt vlak na de invoering van de nieuwe wettelijke regeling voorwaardelijke invrijheidstelling en ook de proeftijden zijn in 2012 reeds aanmerkelijk verlengd. Daarnaast zien we dat zedendelinquenten over het algemeen tot lange straffen worden veroordeeld en dat het toezicht daardoor vaak voor lange tijd kan worden uitgeoefend. Net als bij het laten vervallen van de maximale termijn van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege, tekent zich hier een breed gedragen opvatting af bij de uitvoeringsinstanties om eerst de resultaten van de nieuw ingevoerde maatregelen af te wachten alvorens vergaande nieuwe maatregelen te ontwerpen. Ook op dit onderdeel constateren deze leden een gebrekkig draagvlak voor de voorgestelde maatregel. Niettemin heeft de regering ervoor gekozen om ook dit onderdeel ter behandeling aan het de Kamer voor te leggen en dat roept bij de leden van de D66-fractie vragen op.

Deze leden constateren dat de uitvoeringspraktijk van mening is dat er geen noodzaak is tot invoering van deze maatregel. De regering spreekt dit tegen, maar op grond waarvan meent de regering dan te kunnen stellen dat in de praktijk wel degelijk behoefte is aan een toezichthoudende maatregel in aansluiting op de bestaande kaders? De regering constateert dat sprake is van een leemte doordat vrijwillige hulpverlening na verplichte behandeling niet is gegarandeerd en bij weigering iemand buiten toezicht kan geraken. Welke praktijkvoorbeelden onderschrijven dit argument? Hoe verhoudt de wens van de regering om een door haar gestelde leemte te vullen zich tot de mening die leeft bij de uitvoeringspraktijk dat het onwenselijkheid is om deze maatregel toe te voegen aan het palet van reeds bestaande maatregelen?

3. Onderzoek

De leden van de VVD-fractie constateren dat het WODC internationaal onderzoek heeft uitgevoerd en met cijfers onderbouwd dat vormen van toezicht en begeleiding ook langer dan negen jaar na uitstroom zinvol zijn. Volledigheidshalve wordt ook opgemerkt dat nog weinig onderzoek is gedaan naar de effecten van toezicht op zeer lange termijn. De aan het woord zijnde leden vragen, gezien het internationaal vergelijkende onderzoek, wat de algemene ervaringen van het langdurig toezicht in het buitenland zijn.

De leden van de SP-fractie constateren dat uit analyses van het WODC blijkt dat bij uitgestroomde tbs-gestelden het percentage recidivisten met een zeer ernstig delict over de tijd toeneemt. Als dit inderdaad zo is, waardoor wordt deze stijging van de recidive veroorzaakt? Welke maatregelen kunnen, ook op korte termijn, worden genomen teneinde deze negatieve trend te keren? Kan de regering in dit verband tevens reageren op de kanttekeningen die de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) plaatst bij deze cijfers, namelijk dat deze een vertekend beeld zouden geven omdat ze cumulatief zijn?

Voorts wijzen deze leden er op dat uit wetenschappelijke onderzoeken blijkt dat met name die toezichtprogramma's effectief zijn die bestaan uit een combinatie van controle en begeleiding. De memorie van toelichting maakt daar ook melding van. Een sterke nadruk op controle leidt niet tot

recidivevermindering. Hoe zorgt de regering ervoor dat toezichtprogramma's ook daadwerkelijk zullen bestaan uit niet alleen controle maar vooral óók begeleiding? Welke lessen trekt de regering uit deze kennis en onderzoeken? Wat doet de regering met de roep uit de praktijk van reclasseringswerkers dat zij ervaren dat ze vooral bezig zijn met controleren en niet altijd datgene kunnen doen wat op dat moment nodig is om recidive te bestrijden?

De leden van de D66-fractie constateren dat de regering weinig kan zeggen over de effectiviteit van het wetsvoorstel. In de memorie van toelichting lezen deze leden dat, ondanks het feit dat weliswaar sprake is van sterke aanwijzingen, het zinvol is zeden- en geweldsdelinquenten nog gedurende langere periode te begeleiden. Tegelijkertijd zegt de regering volledigheidshalve dat er nog weinig onderzoek is gedaan naar de effecten van langdurig toezicht op zeer lange termijn. De effecten hiervan op de recidivecijfers dienen in de toekomst nog nader te worden gezien, zo lezen deze leden in de memorie van toelichting. Zij vinden deze constatering eerlijk, maar ook opmerkelijk gezien de verstrekkende aard van het wetsvoorstel. Hoe verhoudt deze constatering zich 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?

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. Deze leden hebben vragen bij de inschatting van het recidiverisico, nu uit de studies van het WODC blijkt dat ook overschatting van het risico een reëel probleem in andere landen is. Deze leden vragen hoe in het huidige wetsvoorstel niet alleen het voorkomen van onderschatting, maar ook dat van 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.

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

De leden van de SP-fractie kunnen zich vinden in de redenering dat er geen goede reden is de maximale termijn voor het uitoefenen van toezicht op een voorwaardelijk beëindigde tbs met voorwaarden op negen jaar te houden. Naar de mening van deze leden dient het toezicht voort te duren zo lang als dit nodig is, te beoordelen door de rechter. Immers, gedurende de voorwaardelijke beëindiging van de dwangverpleging toetst de rechter periodiek of verlenging nog nodig is. Zo niet, dan wordt de tbs definitief beëindigd. De maatregel hoeft niet langer voort te duren dan voor de desbetreffende patiënt noodzakelijk is. Daarom is het niet noodzakelijk een wettelijke termijn in de wet te laten staan omdat de rechter toch periodiek toetst. Een dergelijk voorstel diende het toenmalig Kamerlid Van Velzen reeds in 2007 in (28 238 nr.8) en in 2010 nogmaals, toen gezamenlijk met het toenmalig Kamerlid Teeven (31 823 nr. 10). Dat dit voorstel nu wordt overgenomen kan op steun van de leden van de SP-fractie rekenen. Zij stellen wel de vraag hoe er in de praktijk voor gezorgd zal worden dat personen die langdurig onder toezicht staan, gemotiveerd zullen blijven zich aan de voorwaarden te houden en eventuele behandeling te blijven ondergaan. Is hiervoor een bijzondere inspanning vereist, en zo ja, welke?

5. Proeftijden voorwaardelijke invrijheidsstelling

De leden van de SP-fractie delen de mening dat ook na een korte detentie aan een begeleide terugkeer in de samenleving gewerkt moet kunnen worden. Behalve door middel van bijzondere voorwaarden, gebeurt dat

ook door goede nazorg aan ex-gedetineerden. Is hiermee verzekerd dat iedere gedetineerde die terugkeert in de samenleving onder toezicht van de reclassering staat en dat de overdracht naar nazorg in de gemeenten soepel verloopt? Zo ja, hoe?

Voorts begrijpen deze leden dat de proeftijd voortaan in alle gevallen minimaal één jaar duurt. Zowel de proeftijd bij de algemene voorwaarde (het niet plegen van strafbare feiten) als de proeftijd bij bijzondere voorwaarden (die zeer uiteenlopend kunnen zijn) duurt minimaal één jaar, maar dat betekent volgens de regering niet dat de bijzondere voorwaarden ook voor een jaar moeten worden opgelegd. Dat kan namelijk ook korter. Wat is nu het praktische effect van het verlengen van deze proeftijd? In hoeveel gevallen wordt op dit moment de huidige proeftijd te kort bevonden?

6. Nieuwe maatregel

6.1 Doelstelling nieuwe maatregel

De leden van de VVD-fractie constateren dat de zelfstandige maatregel van artikel 38z, eerste lid, Wetboek van Strafrecht eveneens van toepassing moet zijn na de beëindiging van de tbs onder voorwaarden ex artikel 38 Wetboek van Strafrecht. Dat is evenwel niet in het wetsvoorstel verwerkt. Deze leden stellen dan ook voor artikel 38 op te nemen in artikel 38z, lid 1, sub a Wetboek van Strafrecht naast de artikelen 37a en 37b Wetboek van Strafrecht, ervan uitgaande dat de memorie van toelichting de wens van de regering juist weergeeft.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de zelfstandige maatregel de mogelijkheid biedt desnoods levenslang toezicht te houden op de genoemde groep delinquenten. De regering geeft aan dat met dit nieuwe instrument rechters wellicht eerder geneigd zullen zijn kortere tbs op te leggen dan nu het geval is. Klopt het dat hiermee geduid wordt op de veronderstelling dat rechters op het moment dat zij over de mogelijkheid zouden beschikken delinquenten levenslang onder toezicht te kunnen houden, zij meer van tbs of verlenging daarvan zouden afzien? Zo ja, waarop is die veronderstelling gebaseerd anders dan op het vermoeden? Hebben rechters aangegeven om die reden behoefte te hebben aan het middel van de zelfstandige maatregel? Kent de regering uit de huidige praktijk van de tbs voorbeelden waaruit duidelijk blijkt dat een zelfstandige maatregel boven de verlenging van de tbs te prefereren zou zijn geweest? Ziet de regering er ook een risico in dat juist vanwege het bestaan van de zelfstandige maatregel rechters mogelijk te snel oordelen dat tbs niet verlengd hoeft te worden?

Voorts vragen deze leden of zij het goed begrijpen dat de zelfstandige maatregel ook als een alternatief voor tbs kan dienen in de gevallen dat tbs niet wordt opgelegd vanwege een weigerende observandus. Hoeveel weigerende observandi zijn er naar schatting jaarlijks en hoeveel daarvan denkt de regering dat op het moment dat onderhavig wetsvoorstel in werking is getreden wel zullen meewerken aan een onderzoek? Welke andere mogelijkheden ziet zij, of is er al in wetgeving of voorstellen voorzien, teneinde ervoor te zorgen dat het aantal weigerende observandi afneemt dan wel om ervoor te zorgen dat ook weigerende observandi toch voor tbs in aanmerking kunnen komen?

De leden van de SP-fractie hebben enkele vragen over de nieuwe maatregel, de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel. Deze maatregel kan worden opgelegd aan personen die tbs opgelegd hebben gekregen (zowel tbs met verpleging als tbs met voorwaarden), en aan personen die worden veroordeeld tot een gevangenisstraf wegens

een zeden- of een geweldsdelict. Het doel van de regering is te voorkomen dat er gaten vallen in het toezicht. Er zijn nu 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. Dat uitgangspunt onderschrijven de leden van de SP-fractie. Echter, zijn deze maatregelen nu voldoende in samenhang bekeken? Waardoor zijn deze gaten (het ontbreken van een juridisch kader in een geval waarin dit wel wenselijk zou zijn) ontstaan? Zijn die niet voldoende te ondervangen door andere aanpassingen binnen het huidige systeem van toezicht op te nemen, zoals uitbreiding van de toezichttermijnen? Kan worden voorkomen dat deze nieuwe maatregel (deels) overlapt met andere maatregelen (al dan niet in gedwongen kader) en toezichtvarianten? Kan nogmaals onderbouwd worden waarom invoering van deze nieuwe maatregel, die in potentie tamelijk ver gaat, afhankelijk van de concrete toepassing in de praktijk, noodzakelijk is? Waarom volstaan alternatieven binnen het huidige systeem van zorg in gedwongen kader niet? Kan de regering daarbij tevens ingaan op de kritische opmerkingen van onder andere de NOVA over de meerwaarde van dit voorstel?

Kan de regering ook ingaan op de opmerkingen uit het advies van de RSJ, waarin zij betoogt dat de maatregel geen meerwaarde heeft na tbs, maar evenmin na detentie, zeker niet als de toezichtstermijnen worden verlengd? Kan de regering motiveren waarom zij dit anders ziet?

Ook zouden de leden van de SP-fractie graag een reactie willen van de regering op de opmerkingen uit het advies van het college van Procureurs-generaal, 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, het hebben van werk, middelengebruik, etc.) op basis waarvan dan tijdig hulp ingeschakeld zou kunnen worden zodra dit nodig is. In hoeverre sluit deze opvatting aan bij het voorstel van de regering en in hoeverre wijkt deze hiervan af?

Voornoemde leden vragen voorts of de bedoeling van dit voorstel is toch een verstrekkende maatregel op te leggen aan mensen die weigeren mee te werken aan een gedragskundig onderzoek. Vormt deze maatregel een alternatief voor die gevallen waarin geen tbs kan worden opgelegd? Is lering getrokken uit de introductie van de gedragsbeïnvloedende maatregel voor jeugdigen, die lang niet zo vaak is opgelegd als verwacht.

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 de regering of het mogelijk is voor de rechter geheel van de maatregel af te zien, indien hij overtuigd is van de bereidheid van de betrokkene voor vrijwillige zorg. Indien dit antwoord bevestigend luidt, vragen deze leden in te gaan op de inhoudelijke verschillen tussen de vormen van zorg op vrijwillige basis enerzijds en de zelfstandige maatregel anderzijds. Deze leden kunnen zich voorstellen dat gezien het karakter van de zelfstandige maatregel, de effecten hiervan ingrijpender kunnen zijn (bijvoorbeeld bij een gedwongen verhuizing) dan de maatregelen die voortvloeien uit zorg op vrijwillige basis (zoals deelnemen aan een gedragstraining). Deelt de regering de mening dat het onwenselijk zou zijn wanneer de betrokkene door akkoord te gaan met zorg op vrijwillige basis de zelfstandige maatregel kan ontduiken? Dit zou kunnen gebeuren doordat de betrokkene bereid is tot zorg op vrijwillige basis in de wetenschap dat een zelfstandige maatregel ingrijpender van aard is. Een andere mogelijkheid is dat betrokkene na de beëindiging van zijn detentie of tbs niet meer

bereid is uitvoering te geven aan zijn eerdere deelname aan zorg op vrijwillige basis. Graag vernemen de leden van de CDA-fractie een reactie van de regering hierop.

Ten aanzien van het probleem van de weigerende observandi, vragen voornoemde leden de regering in te gaan op de bestaande wettelijke mogelijkheid dat de rechter ook ambtshalve de maatregel van ter beschikking stelling kan opleggen. Zij vragen de regering naar de waarschijnlijkheid van haar verwachting dat ondanks het ontbreken van een rapportage over de persoonlijkheid van betrokkene, de rechter geen oordeel kan vellen over tbs, maar wel overtuigd kan zijn van het feit dat in de toekomst 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. Graag vernemen deze leden een reactie van de regering op dit punt.

De leden van de D66-fractie lezen dat de rechter meer mogelijkheden krijgt voorzieningen te treffen die zoveel mogelijk zijn afgestemd op de persoon van de dader en het door hem gepleegde strafbare feit. De rechter heeft hiermee ook een alternatief in handen voor die personen die geen tbs opgelegd kunnen krijgen oftewel de weigerende observandi. De rechtspraak constateert echter dat zij geen behoefte heeft aan deze maatregel en dat er bovendien sprake is van een uitzonderlijke procedurele vormgeving waarbij de rechter een maatregel moet opleggen op een moment waarop nog onzeker is of deze maatregel te zijner tijd tenuitvoergelegd moet worden. Naar de opvatting van de leden van de D66-fractie stelt de rechtspraak terecht dat terughoudende toepassing in de rede zal liggen als de noodzaak van de maatregel ten tijde van de uitspraak onvoldoende voorzienbaar is en de opportuniteit van de maatregel in het geding komt. De aan het woord zijnde leden vragen in hoeverre de regering er rekening mee houdt dat een terughoudende toepassing van de maatregel vanuit rechtsstatelijk oogpunt in de rede zal liggen. In hoeverre beschouwt de regering dit als een signaal dat de maatregel zich moeizaam verhoudt tot de rechtsstatelijke principes? Welke meerwaarde mag verwacht worden van de maatregel indien de praktijk aangeeft er slechts moeizaam mee uit de voeten te kunnen?

6.2 Gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking

De leden van de SP-fractie constateren dat een groot aantal voorwaarden kan worden opgelegd, die op zichzelf gezien zeer nuttig kunnen zijn, zoals een verbod op het gebruik van alcohol of drugs, een verplichting tot opname of behandeling, een verbod op vrijwilligerswerk en een reisverbod. Het succes hiervan hangt echter deels af van de intensiteit van de controle. Het zijn de mensen in de praktijk, zoals politieagenten en reclasseringswerkers, die er op toe moeten zien dat iemand zich aan de voorwaarden houdt. Hoe intensief zijn die controles, bijvoorbeeld urinecontroles om drugs op te sporen en bloedonderzoek om alcohol te signaleren?

Deze leden vragen voorts hoe de financiering is geregeld wanneer iemand verplicht is te verblijven in een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang, of hier dan ook een eigen bijdrage voor verschuldigd is. Daarnaast constateren zij dat het verbod vrijwilligerswerk van een bepaalde aard te verrichten, nieuw is in de wet. Hoe zal de handhaving hiervan plaatsvinden? Hoe kan de reclassering controleren of iemand in zijn vrije tijd de voorwaarde, bijvoorbeeld niet met kinderen te werken, overtreedt? Welke rol speelt de Verklaring Omtrent het Gedrag hierin? Hoe wordt op dit punt gezorgd voor een sluitende aanpak?

De aan het woord zijnde leden constateren tevens dat een beperking van het recht Nederland te verlaten, het zogenaamde reisverbod, nieuw is in de wet. Zij kunnen zich goed voorstellen dat dit een terechte voorwaarde

lijkt, zeker in het licht van de bestrijding van bijvoorbeeld kinderseksuele misdaad. Hoe zal echter de handhaving van en het toezicht op deze voorwaarde worden geregeld? Hoe wordt voorkomen dat iemand met een verbod zich in bepaalde landen te begeven, toch afreist?

Tot slot op dit punt constateren deze leden dat de verhuisplicht, of het verbod om zich in bepaald gebied te vestigen, nieuw is in de wet. Ook bij deze bijzondere voorwaarde kunnen zij zich zeker iets voorstellen. Zij hebben echter nog wel de vraag hoe wordt omgegaan met de problematiek dat veel huizen in deze tijd niet verkocht kunnen worden. Ook wensen zij 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. Waar houdt de eigen verantwoordelijkheid van de betrokkene op? Hoe ver gaat de inspanningsverplichting van gemeenten om te zorgen voor onderdak? Wat mag worden verwacht van het gevangeniswezen en de reclassering, die volgens de regering behulpzaam kunnen zijn bij het vinden van alternatieve woonruimte? Kortom, hoe wordt ervoor gezorgd dat deze voorwaarde ook daadwerkelijk nageleefd kan worden in de praktijk?

De leden van de CDA-fractie merken het volgende op ten aanzien van het verbod op het gebruik van verdovende middelen of alcohol en de verplichting ten behoeve van de naleving van dit verbod mee te werken aan bloedonderzoek of urineonderzoek (maatregel onder a). Gezien het feit dat deze zelfstandige maatregel levenslang kan voortduren, is het wenselijk dat de regering ingaat op de toezichtsproblematiek aangaande een alcohol- en verdovende middelenverbod zoals die door deze leden is geschetst in de schriftelijke bijdrage ten aanzien van de wijziging van de Penitentiaire beginselenwet 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).

Deze leden verzoeken de regering voorts in te gaan op de problematiek die zich kan voordoen bij het opleggen van opname in een zorginstelling (maatregel onder b) of de verplichting zich onder behandeling te stellen (maatregel onder d). De regering geeft aan het niet wenselijk te vinden de zelfstandige maatregel te incorporeren in het wetsvoorstel forensische zorg (Wfz) en de Wvvgz. Deze leden vragen de regering hoe bij het opleggen van de maatregel wordt bewerkstelligd dat bij een op te leggen behandeling of opname de betreffende geestelijke gezondheidszorg direct voorhanden is. Zij vragen dit mede in het licht van de te beogen dadelijke tenuitvoerlegging van de maatregel.

De aan het woord zijnde leden merken op dat de regering ten aanzien van de verhuizing als passende maatregel na afloop van de detentie of de tbs (maatregel onder l) stelt dat de rechter bij zijn oordeelsvorming zal meewegen of betrokkene huurder of eigenaar is. De leden van de CDA-fractie vragen de regering de rechter handvatten te verschaffen voor deze beoordeling, met name gezien de dadelijke uitvoerbaarheid van de zelfstandige maatregel. Wat zijn de consequenties wanneer de betrokkene weigert zijn woning te verkopen? Immers valt te verwachten dat het toepassen van vervangende hechtenis in een dergelijk geval, niet tot gevolg heeft dat de betreffende woning plotseling wordt verkocht. Indien de woning niet verkocht raakt, hoe valt dan te beoordelen of sprake is van onvoldoende inspanning van betrokkene dan wel dat dit een gevolg is van de moeilijke situatie op de woningmarkt? Hoe zit het indien de woning in bezit is van de betrokkene, maar het huis bewoond wordt door anderen? Graag vernemen deze leden een reactie van de regering op deze vragen. Deze leden verzoeken de regering opnieuw de kanttekening van de Afdeling Advisering van de Raad van State te beoordelen dat niet wordt ingegaan op de mogelijke situatie dat de betreffende gemeente de betrokkene niet wenst op te nemen. De verwijzing naar het «Samenwer-

kingsmodel Nazorg volwassen (ex)-gedetineerde burgers» en de inspanningsplicht van de gemeenten, doet naar het inzicht van deze leden geen recht aan de dagelijkse praktijk van conflicten in gemeenten ten aanzien van de huisvesting van ex-gedeteneerden. In haar antwoord vragen de leden van de CDA-fractie de regering het standpunt van het genootschap van Burgemeesters mee te nemen, 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.⁶

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen ten aanzien van de voorgestelde beperkingen naar de stand van zaken van het onderzoek op welke wijze effectief kan worden toegezien op naleving van opgelegde vrijheidsbeperkingen die veroordeelde pedoseksuelen beletten naar het buitenland te reizen. Deze leden vragen hoe de huidige voorgestelde beperkingen worden ingevuld teneinde een reisverbod voor pedoseksuele zedendelinquenten ook in de praktijk effectief te maken.

7. Vormgeving van de maatregelen

7.1 Vormgeving en procedure

De leden van de VVD-fractie hebben vastgesteld dat in 2013 de terugkeer van met name ex-zedendelinquenten in de samenleving voor nogal wat onrust heeft gezorgd. Zo zag de burgemeester van Veenendaal zich tot drie keer toe genoodzaakt zich tot de rechter te wenden teneinde te verzoeken hem bij te staan in de uitvoering van zijn taak ten aanzien van de openbare orde en veiligheid. In deze gevallen is dat op een teleurstelling uitgelopen. De aan het woord zijnde leden zijn hierover bezorgd. Het spreekt volgens hen voor zich dat de burgemeester, gegeven de wettelijk aan hem opgedragen taak, ook de middelen moet hebben om die taak uit te voeren. Het kan niet zo zijn dat de burgemeester wel verantwoordelijk en dus aanspreekbaar is, maar geen maatregelen kan treffen om zijn verantwoordelijkheid uit te voeren. Deze leden zien hiervoor enkele mogelijke oplossingen en vernemen graag van de regering hoe zij over de gesuggereerde oplossingen denkt en of zij bereid is de positie van de burgemeester in het kader van dit wetsvoorstel in een nota van wijziging te verbeteren, bij gebreke waarvan de leden van de VVD-fractie niet uitsluiten dat zij door middel van amendementen de geconstateerde lacunes zullen herstellen.

Het ligt volgens deze leden voor de hand dat bij de besluitvorming door het OM en daarna door de rechter over maatregelen en voorwaarden bij schorsing van de voorlopige hechtenis, invrijheidstelling en (langdurig) toezicht de burgemeester, als die daar behoefte aan heeft, te 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-gedeteneerde 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-gedeteneerde en juist op dit punt de burgemeester bij uitstek geschikt is zich een oordeel te vormen over de gevolgen van de terugkeer van de betrokkene naar zijn gemeente. Daarnaast vragen voornoemde leden of het niet wenselijk is dat de burgemeester beschikt over meer bevoegdheden in het kader van het langdurig toezicht en of hij geen onderdeel van het toezicht zou moeten zijn, nu hij de verantwoordelijkheid draagt voor hetgeen binnen zijn

⁶ Vrijkomende pedofiel hoofdpijndossier voor burgemeesters. *BNR*, 5 augustus 2013.

gemeente plaatsvindt. In dit kader merken deze leden op dat zij van mening zijn dat de rol van de burgemeester bij het niet opleggen van een zelfstandige maatregel op grond van artikel 38z, eerste lid, Wetboek van Strafrecht door de rechter, een aanvullende kan zijn. De leden constateren uit de rechtspraak dat artikel 172, derde lid, Gemeentewet onvoldoende aanknopingspunten vormt voor het geven van gebiedsverboden aan ex-zedendelinquenten zich te verwijderen en verwijderd te houden van het grondgebied van de desbetreffende gemeente. Daarbij biedt artikel 172a, eerste lid, Gemeentewet, waarbij de burgemeester aan een persoon die herhaaldelijk individueel of groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord een individueel gebiedsverbod of groepsverbod van drie tot maximaal twaalf maanden kan opleggen, eveneens onvoldoende de mogelijkheid tot een preventief gebiedsverbod voor ex-zedendelinquenten binnen de desbetreffende gemeente. 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, zodat een teruggekeerde ex-zedendelinquent door de burgemeester de toegang tot de woongemeente en andere risico-objecten binnen deze gemeente kan worden ontzegd. Een nadere wettelijke invulling van het begrip «bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan» in artikel 172, derde lid, Gemeentewet, zodat bijvoorbeeld bij ex-zedendelinquenten deze vrees niet hoeft te worden aangetoond, is gewenst teneinde slachtoffer(s) van eerder misbruik van de ex-zedendelinquent en de ex-zedendelinquent zelf ten opzichte van de maatschappij in bescherming te nemen. Deze leden stellen daarbij de vraag of de voorwaarden uit artikel 38ab, tweede lid, sub h t/m n, uitgezonderd sub l, Wetboek van Strafrecht niet expliciet kunnen worden geïncorporeerd in artikel 172, derde lid, Gemeentewet. Op deze wijze kan de burgemeester bij het niet opleggen van de rechter van een maatregel in de zin van artikel 38z, eerste lid, Wetboek van Strafrecht alsnog een aanvullende rol vervullen teneinde de openbare orde effectief te kunnen handhaven.

De leden van de VVD-fractie hebben voorts kennisgenomen van het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State ten aanzien van de minimale duur van de tenuitvoerlegging. De Afdeling adviseert de termijn van twee jaar te verkorten. Hoewel deze leden de reactie van de regering begrijpen, vragen zij of ook vanuit kostenooipunt een kortere termijn dan twee jaar mogelijk is. Graag ontvangen zij een reactie hierop van de regering. Voor een tussentijdse wijziging of opheffing is immers een actie nodig die tot kosten aanleiding geeft. Bij een kortere termijn zou de maatregel van rechtswege eindigen. Deze leden achten het dan wel van belang dat ook dan nog een verlenging mogelijk moet zijn als daar aanleiding toe is.

De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de reclassering een advies aan de rechter uitbrengt over recidiverisico en/of de noodzaak aanwezig is tot bescherming van slachtoffers of getuigen bij een vordering tot oplegging en bij een vordering tot tenuitvoerlegging of verlenging van het langdurig toezicht. Uit een artikel in Justitiële Verkenningen⁷ en uit de memorie van toelichting blijkt voor effectief extramuraal toezicht het belang van een combinatie van begeleiding, behandeling en sociale steun. Deze leden lezen in de memorie van toelichting dat de zorg bijvoorbeeld kan bestaan uit begeleid wonen of het in het COSA-programma⁸ genoemde betrekken van het sociale netwerk. Deze leden vragen hoe het betrekken van het sociale netwerk in Nederland vorm zal krijgen en hoe dit gewaarborgd is. Graag ontvangen zij een toelichting van de regering op de «zachte» kant van maatregelen bij langdurig toezicht (huisvesting, werk en sociale inbedding) en welke

⁷ H.J.M. Schönberger, «langdurig extramuraal toezicht op zedendelinquenten» in Justitiële Verkenningen

⁸ Cirkels voor ondersteuning, samenwerking en aanspreekbaarheid

organisaties hierbij betrokken worden. Zien deze leden het goed dat 40 uur werk een vanzelfsprekend onderdeel van het toezicht vormt? De leden van de SP-fractie vragen de regering, ten aanzien van de twee criteria voor tenuitvoerlegging, er rekening mee te houden dat de veroordeelde wederom een (ernstig) misdrijf zal plegen en het voorkomen van ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen, toe te lichten, indien mogelijk aan de hand van voorbeelden. Voornoemde leden constateren voorts dat de maatregel kan worden opgelegd of verlengd voor de duur van twee, drie, vier of vijf jaar. Waarom is verlenging voor één jaar niet mogelijk? Waarom heeft de rechter op dit punt niet meer vrijheid gekregen? Waarom is niet gekozen voor een maximumtermijn van vijf jaar, zoals de Afdeling Advisering van de Raad van State noemt, of een maximumtermijn van twee jaar zoals de Rvdr suggereert?

De leden van de CDA-fractie vragen met betrekking tot de duur van de zelfstandige maatregel wat de regering ervan weerhoudt de mogelijkheid te creëren de maatregel voor één jaar door de rechter te laten opleggen. Niet alle maatregelen lenen zich immers voor een tijdsbestek van minimaal twee jaar. Deze leden vragen de regering of, blijkens haar opmerking dat de voorwaarden afzonderlijk of in combinatie kunnen worden opgelegd, het bijvoorbeeld mogelijk is dat de rechter enkel het deelnemen aan een gedragsinterventie oplegt. Een dergelijke maatregel duurt immers eerder enkele maanden dan enkele jaren. Zij vragen voorts of de rechter ook dan de mogelijkheid heeft tot differentiatie en de maatregel voor de duur van een aantal maanden kan opleggen, of heeft de regering gekozen voor deze minimale duur met de idee dat binnen twee jaar de betreffende maatregel dient te zijn afgerond en een gedragsinterventie van enkele maanden dus niet direct na beëindiging van de detentie of tbs hoeft plaats te vinden? Indien dat het geval is, vragen deze leden hoe zich dat verhoudt tot de beoogde dadelijke uitvoerbaarheid van de maatregel. Ook vragen zij de regering in te gaan op haar eerdere overwegingen de zelfstandige maatregel voor de duur van vijf jaar op te leggen. Deze leden vernemen graag de ratio achter deze oorspronkelijk gekozen duur, met name in het licht van bovenstaand voorbeeld.

De leden van de ChristenUnie-fractie wensen bij de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregelen een verduidelijking van het begrip «ernstig belastend gedrag». Zo vragen deze leden of dit gedrag jegens slachtoffers of getuigen dient te leiden tot een nieuw strafbaar feit of dat «ernstig belastend gedrag» ook gedrag kan behelzen dat niet strafbaar is. Deze leden zien graag een afbakening van het begrip.

7.2 Periodieke toetsing

De leden van de VVD-fractie beseffen dat de uitvoering van de in dit wetsvoorstel besloten maatregelen een grote invloed heeft op het leven van betrokkenen. Daarom is essentieel dat deskundigen periodiek beoordelen of het langdurig toezicht daadwerkelijk noodzakelijk is. Het wetsvoorstel voorziet hierin en de aan het woord zijnde leden kunnen zich daarin vinden. De vraag is dan nog wat de kwaliteit van die toetsing is. Zijn er voldoende evidence-based methodieken voorhanden teneinde deze afweging voor de toch zeer uiteenlopende doelgroep te maken? Zijn al deze methodieken geaccrediteerd en erkend? Kan de regering hierover uitwiden en een eventueel op dit punt bestaande zorg van deze leden wegnemen?

7.3 Dadelijke uitvoerbaarheid

De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat de Afdeling Advisering van de Raad van State 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. Deze leden vragen de regering of haar opmerking dat zij met deugd constateert dat de Afdeling zich kan verenigen met de dadelijke uitvoerbaarheid, recht doet aan de zorgen zoals die door de Afdeling zijn geuit. Deze leden vragen of deze conclusie een uitvloeisel is van het voornemen van de zijde van de regering de verplichting te reageren op adviezen aan haar gericht, af te schaffen⁹. De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering te reageren op de tendens ten aanzien van de dadelijke uitvoerbaarheid die door de Afdeling als zorgelijk wordt gekenmerkt.

8. Handhaving maatregelen

De leden van de VVD-fractie constateren ten aanzien van het wetsvoorstel langdurig toezicht dat op grond van artikel 38ag, derde lid, de artikelen 38w, 38x en 38ij Wetboek van Strafrecht van overeenkomstige toepassing zijn verklaard. De rechter kan dientengevolge eveneens bij het opleggen van een maatregel in de zin van artikel 38z, eerste lid, Wetboek van Strafrecht een vervangende hechtenis gelasten van ten minste drie dagen tot hoogstens zes maanden. Voornoemde leden vragen of de totale duur van zes maanden vervangende hechtenis afdoende is teneinde de ex-zeden- of geweldsdelinquenten ervan te weerhouden de gedragsbeïnvloedende of vrijheidsbeperkende voorwaarden niet of in onvoldoende mate na te leven. Zij benadrukken hierbij dat de termijn van de maatregel telkens op vordering van het OM met twee, drie, vier of vijf jaren door de rechter kan worden tenuitvoergelegd en verlengd, in tegenstelling tot de termijn van de maatregel in het huidige vergelijkbare artikel 38v, derde lid, Wetboek van Strafrecht van ten hoogste twee jaren, en de looptijd van de zelfstandige maatregel door de vervangende hechtenis tijdelijk wordt opgeschort. De preciaire situatie kan ontstaan dat een ex-zeden- of geweldsdelinquent zich stelselmatig, binnen de maximale termijn van de zelfstandige maatregel van vijf jaar, niet houdt aan de opgelegde gedragsbeïnvloedende of vrijheidsbeperkende voorwaarden, zodat de maximale duur van de vervangende hechtenis van zes maanden is volbracht. Aangezien de looptijd van de zelfstandige maatregel door de vervangende hechtenis tijdelijk wordt opgeschort, betekent dit dat de verdachte na een vervangende hechtenis van maximaal zes maanden vijf jaar onbestraft – zonder stok achter de deur – de opgelegde gedragsbeïnvloedende of vrijheidsbeperkende voorwaarden kan schenden. Deze leden achten dit een uiterst onwenselijke situatie en vragen of de duur van ten minste drie dagen en ten hoogste zes maanden vervangende hechtenis afdoende is teneinde te bewerkstelligen dat de ex-zeden- of geweldsdelinquent zich houdt aan de desbetreffende gestelde voorwaarden. Voorts is het de leden van de VVD-fractie onduidelijk waarom besloten is tot een vervangende hechtenis in een gewone penitentiaire inrichting en niet voor een vervangende plaatsing in een tbs-kliniek als de betrokkene daar eerder werd behandeld. Op deze wijze kan bij (dreigende) terugval en (dreigende) recidive binnen deze kwetsbare groep delinquenten effectiever worden ingegrepen, waardoor de samenleving optimaal kan worden beveiligd. Een vervangende hechtenis kan immers volgens de aan het woord zijnde leden deze (dreigende) terugval en (dreigende) recidive

⁹ «Adviseurs adviseren kabinet in advies te reageren op advies.», 14 januari 2014, via <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/3577119/2014/01/14/Adviseurs-adviseren-kabinet-in-advies-te-reageren-op-advies.dhtml>.

juist versterken. Het heeft de voorkeur van deze leden om de betrokkene te laten opnemen in de juiste instelling. Dit kan betekenen 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. Deze leden ontvangen graag een reactie van de regering hierop.

De leden van de VVD-fractie hebben daarnaast in het kader van informatie-uitwisseling over betrokken justitiabelen nog enkele vragen. Zowel in de memorie van toelichting als in onderzoeken wordt het belang van goede samenwerking en informatie-uitwisseling benadrukt tussen de verschillende hulpverlenende instanties. Het leveren van het gewenste maatwerk wordt op die manier beter mogelijk gemaakt. Deze leden hebben uit het werkveld vernomen dat het van groot belang is dat de keten over één regisseur beschikt. Hierbij is voorgesteld het veiligheidshuis deze regie te laten voeren. Herkent de regering deze behoefte en wat vindt zij van het voorstel het veiligheidshuis te laten regisseren? Daarnaast vragen deze leden wat de stand van zaken is met betrekking tot het European Criminal Records Information System (ECRIS)? Welke landen nemen deel aan dit Europese strafregister? Welke ervaring heeft de regering met de geleverde kwaliteit aangaande de uitgewisselde informatie? Graag ontvangen zij een toelichting van de regering hierop.

De leden van de SP-fractie constateren met instemming dat de intensiteit van het toezicht en de behandeling per individu wordt bepaald op basis van (recidive)risico. De frequentie van de meldplicht en het persoonlijk contact met de reclasseringswerker varieert per toezichtniveau. Is de regering van mening dat er in de praktijk voldoende flexibiliteit is voor de reclasseringswerker hierin te variëren en op te schalen of af te bouwen indien nodig?

Deze leden maken zich hierover al langere tijd zorgen. Zij zijn van mening dat reclasseringswerkers onvoldoende professionele handelingsruimte hebben datgene te doen wat op dat moment nodig is teneinde recidive te voorkomen, omdat zoveel tijd opgaat aan administratie en computerwerk, maar ook omdat protocollen tot op detailniveau voorschrijven wat een reclasseringswerker op welk moment moet doen. Hoe ziet de regering dit? Welke initiatieven ontplooit zij teneinde de professionele handelingsruimte van reclasseringswerkers te vergroten? Hoe kijkt de regering terug op het succesvol verlopen Van Velzen-experiment, dat helaas onvoldoende is onderzocht en geen vervolg heeft gekregen?

De aan het woord zijnde leden vragen de regering tevens naar hun visie over COSA, het toezichtsprogramma voor zedendelinquenten. Dit klinkt al langere tijd veelbelovend. Wat is hierin de stand van zaken? Wat is de reactie van de regering op de opmerkingen van Reclassering Nederland, dat er wetenschappelijk onderzoek zou moeten worden verricht naar de vraag of COSA ook in langdurige toezichten werkzaam is, voor wie en onder welke omstandigheden?

De leden van de SP-fractie vragen de regering voorts hoe zij ervoor zal zorgen dat een veroordeelde zoveel mogelijk te maken krijgt met één reclasseringswerker, zowel bij het toezicht als bij de begeleiding.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen op welke wijze vrijwilligers worden betrokken bij de terugkeer in de samenleving. Zij verwijzen daarbij naar het toezichtsprogramma COSA, dat hier mede mee werkt. Deze leden merken op dat het werven en opleiden van vrijwilligers tijd en investeringen vraagt en zien dit graag goed gewaarborgd alvorens het wetsvoorstel in werking zal treden.

9. Rechtsbescherming

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of te verwachten valt dat materiële schade een substantiële rol gaat spelen in toekomstige schadevergoedingen. Hoe kan bijvoorbeeld worden voorkomen dat aanzienlijke schadevergoedingen moeten worden uitgekeerd als gevolg van een onterecht opgelegde verplichting een huis te verkopen? Deze leden verzoeken de regering hier meer duidelijkheid over te verschaffen.

10. Financiële- en uitvoeringsconsequenties

De leden van de SP-fractie vernemen graag van de regering waarom zij in de memorie van toelichting spreekt over een «sobere» doch doeltreffende uitvoering van het langdurig toezicht. Waarom moet dit «sober» zijn? Wat wordt hiermee bedoeld? Voorts constateren zij dat vooral bij de reclas-sering de capaciteit moet worden uitgebreid als gevolg van dit wetsvoorstel. Echter, ondanks prognoses is niet geheel te voorspellen wat de exacte gevolgen zullen zijn van dit wetsvoorstel. Begrijpen deze leden het goed dat de reclas-sering de bedragen genoemd in de memorie van toelichting (3 miljoen euro in 2017 oplopend tot 10 miljoen euro in 2027) er bij krijgt? Mocht nu blijken dat de kosten hoger uitkomen, krijgen de reclas-seringsorganisaties dan extra middelen?

Voornoemde leden maken zich zorgen over de forse bezuinigingen op de reclas-sering. De reclas-sering heeft er de afgelopen jaren extra taken bijgekregen, maar is wat de financiële middelen betreft hiervoor slechts gedeeltelijk gecompenseerd, wat in feite neerkomt op een forse bezui-niging. Ten koste van welke reclas-seringstaken gaat dit? Ook vragen zij de regering uitgebreid in te gaan op de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de capaciteit bij de politie en hierbij tevens in te gaan op de opmerkingen die de politie hierover heeft gemaakt in haar advies. Deze leden vragen eveneens een reactie van de regering op de opmerkingen van de Rvdr over de werklastgevolgen voor de rechterlijke macht.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de capaciteitsuitbreiding bij de betrokken organisaties zich verhoudt tot de bezuinigingen die de regering de komende jaren binnen de strafrechtketen wil realiseren, in het bijzonder bij organisaties als het OM (20%) en de reclas-sering (25%). Al eerder werd van de zijde van de regering gesteld dat hierdoor mogelijk primaire processen worden aangetast. Deze leden vragen hoe deze aantasting zich verhoudt tot niet alleen onderhavig wetsvoorstel, maar ook tot andere wetsvoorstellen en programma's als gevolg waarvan de werklast van deze organisaties zal toenemen. Zij wijzen in dit verband op de in de commentaren op dit wetsvoorstel geuite zorgen in verband met de capaciteitsgevolgen van onderhavig wetsvoorstel.

De leden van de D66-fractie lezen dat uit onderzoek naar voren komt dat de grootste verandering voor de uitvoeringsorganisaties zou zijn dat uitbreiding in de capaciteit noodzakelijk is. Het wetsvoorstel berekent een capaciteitsstijging die noodzakelijk is voor politie, OM en reclas-sering om uitvoering te kunnen geven aan de voorgestelde maatregelen. Het OM stelt dat zij de inschatting van de regering, dat de consequenties binnen de huidige taakuitoefeningen kan worden opgevangen, uitdrukkelijk niet deelt. De aan het woord zijnde leden vragen de regering hoe de benodigde capaciteitsuitbreiding zich verhoudt tot de bezuinigingen binnen het ministerie van Veiligheid en Justitie, in het bijzonder die bij het OM en de reclas-sering? Zijn extra middelen voorzien voor voornoemde instanties of dienen zij binnen het huidige budget en capaciteit te voorzien in de uitvoering van de voorgestelde maatregelen? De financiële- en uitvoeringsconsequenties zijn gebaseerd op de verwachting dat niet naleving van 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, op grond waarvan meent de regering deze veronderstelling te kunnen doen?

De voorzitter van de commissie,
Jadnanansing

Adjunct-griffier van de commissie,
Smulders