



Algemene Bestuursdienst  
Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

# Zicht op stoornis én gevaar

Aanvulling of herziening van het preventieve  
sanctiestelsel



**ABDTOPConsult**

Dichtbij en onafhankelijk

**Colofon**

ABDTOPConsult

Muzenstraat 97  
2511 WB DEN HAAG  
[www.abdtopconsult.nl](http://www.abdtopconsult.nl)

Rob Kerstens  
Marcel Claessens

**ABDTOPConsult**

*Dichtbij en onafhankelijk*

De consultants van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst en worden benoemd door de Ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor interimopdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.

# Zicht op stoornis én gevaar

Aanvulling of herziening van het preventieve sanctiestelsel.

18 december 2020



## Voorwoord

In de afgelopen maanden hebben we in opdracht van de minister voor Rechtsbescherming een verkenning mogen uitvoeren naar een aanvullende veiligheidsmaatregel in de vorm van preventieve detentie. Dit is een complex vraagstuk.

We hebben deze opdracht uitgevoerd in wisselwerking en samenwerking met een groep experts afkomstig uit de wetenschap en de praktijk (zie bijlage 1 voor de samenstelling). Voor het inbrengen van hun kennis en inzicht zijn wij deze experts veel dank verschuldigd. Wij danken hen ook voor de constructieve sfeer waarin het proces in de expertgroep zich voltrok.

Dank zijn we ook verschuldigd aan Frank Candel en Anne Philipsen van het ministerie van JenV voor hun bijdrage aan de organisatie van de verkenning en hun beschikbaarheid als klankbord. We danken Aukje Hilderink van AEF voor haar inspanningen om de omvang van de doelgroep beter in beeld te krijgen.

We hopen met deze verkenning een bijdrage te leveren aan een duurzame verbetering van het stelsel van preventieve sanctiemaatregelen.

Rob Kerstens



# Inhoud

Voorwoord		5
Samenvatting		9
1	Opdracht en aanpak	13
2	Context	15
3	Bouwstenen	18
4	Drie beleidsopties voor preventieve detentie	31
5	Advies	35
Bijlagen		38
Bijlage 1	Samenstelling Expertgroep en vermelding andere geraadpleegde experts	39
Bijlage 2	Bronnen	41
Bijlage 3	Het Noorse systeem van Forvaring: de wettekst	44





## Samenvatting

Mede naar aanleiding van een aantal heftige incidenten zijn er van verschillende kanten zorgen geuit over de groep delinquenten zonder stoornis maar met een hoog recidive-risico die veroordeeld zijn voor een zeer ernstig (zeden-, gewelds- of terroristisch) misdrijf. Deze groep keert na detentie terug in de maatschappij, maar vormt in een deel van de gevallen nog een substantieel gevaar voor de veiligheid van de samenleving.

Een maatregel preventieve detentie zou het mogelijk maken dat delinquenten met bovengenoemde kenmerken onder bepaalde voorwaarden door de strafrechter worden veroordeeld tot het ondergaan van deze veiligheidsmaatregel voor onbepaalde tijd, na afloop van de tenuitvoerlegging van de opgelegde gevangenisstraf. De rechter toetst periodiek of voortzetting nodig is. Preventieve detentie is een ingrijpende maatregel die niet alleen vraagt om de "normale, smalle " doordenking in termen van doeltreffendheid en uitvoerbaarheid, maar die afhankelijk van de gekozen invulling ook kan raken aan een aantal fundamentele uitgangspunten en principes die ten grondslag liggen aan ons rechtssysteem en het preventieve deel van het sanctiestelsel. Dit vraagt om een grondige doordenking en voorbereiding van een besluit, die in het bestek van deze verkenning niet volledig heeft kunnen plaatsvinden. Dat neemt niet weg dat we met dit advies een aantal belangrijke bouwstenen voor besluitvorming kunnen aanreiken en kunnen adviseren over het vervolgproces.

Bij de verkenning van de wenselijkheid van een aanvullende veiligheidsmaatregel in de vorm van preventieve detentie hebben wij samen met een groep experts verschillende aspecten van het vraagstuk in beschouwing genomen. Dat betreft o.a. de omvang en samenstelling van de doelgroep, het gevaarscriterium, de taxatie en voorspelling van risico's, de impact van een maatregel op de principes, de uitgangspunten en het evenwicht in het stelsel, de rol van de rechter en de Europese wetgeving.

Op basis van deze bouwstenen hebben we **drie beleidsvarianten** opgesteld:

- Een optimalisatie variant die zich binnen het huidige stelsel richt op het optimaliseren van de werking van recent getroffen maatregelen voor de doelgroep, het door-ontwikkelen van bestaande instrumenten en het verder vergroten van de professionaliteit van medewerkers;
- Een incrementele variant waarbij preventieve detentie als aanvullende maatregel aan het huidige stelsel wordt toegevoegd;
- Preventieve detentie als onderdeel van een bredere herziening van stelsel van preventieve sancties.

De discussie met de experts over de bouwstenen en de beleidsvarianten heeft geleid tot een advies en aanbevelingen met de onderstaande hoofdpunten (voor het complete advies zie hoofdstuk 5).

De **omvang van de doelgroep** van delinquenten die een zeer ernstig strafbaar feit hebben gepleegd en waarbij niet direct sprake is van een stoornis lijkt beperkt. Het BMH-rapport<sup>1</sup> bevat een expertschatting die uitgaat van een jaarlijkse instroom van 15 delinquenten. Rekening houdend met uitstroom gaat het dan structureel om een groep van 45 delinquenten die in preventieve detentie zitten. Voor de subgroep zedendelinquenten is met één van de leden van de expertgroep een nadere schatting gemaakt. Die komt uit op een jaarlijkse instroom van ongeveer 25 binnen een bandbreedte. Dat lijkt niet te passen binnen de schatting van het BMH-rapport. Het bovenstaande onderstreept de noodzaak om op korte termijn een goed onderbouwde raming van de omvang van de doelgroep en de sub-doelgroepen te maken. De daarvoor benodigde data waren binnen het tijdsbestek van deze verkenning niet beschikbaar.

Wij bevelen dringend aan om op korte termijn opdracht te geven voor een **vervolgonderzoek naar de kwantitatieve en kwalitatieve kenmerken** van de doelgroep.

De ernst van de problematiek vraagt om een voortvarende **vervolgaanpak** waarin elementen van de in hoofdstuk 4 geschetste beleidsopties in een stapsgewijze en volgtijdelijke aanpak gecombineerd worden.

Evalueer en optimaliseer als eerste stap de werking van een aantal recent getroffen maatregelen (o.a. uit de Wet langdurig toezicht). Daarnaast is het belangrijk om scherp in beeld te brengen wat de rechter door gebruik te maken van het **juridische stoornisconcept** aan extra mogelijkheden heeft voor deze doelgroep t.o.v. het gedragskundige stoornisconcept.

Bovenstaande stappen hebben een hoog **no-regret** ("altijd doen") gehalte.

Het verdient aanbeveling om naast de hierboven beschreven eerste stap in twee sporen een aantal andere activiteiten op te starten.

In het eerste spoor vindt **onderzoek** naar een bredere vernieuwing van het preventieve deel van het sanctiestelsel plaats, inclusief de ontwikkeling van **een coherent stelsel van gevaarcriteria** en de normering daarvan. Daarnaast verdient **de doorontwikkeling van professionaliteit en instrumenten** op het gebied van risicotaxatie en de prognose van de kans op recidive een plek in dit spoor.

---

<sup>1</sup> Brede Maatschappelijke Heroverweging "Zorg voor een veilige omgeving" april 2020, blz. 64.

In het tweede spoor vindt een nadere invulling van een veiligheidsmaatregel **in de vorm van preventieve detentie** plaats die voldoet aan **de eisen die het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)** stelt. De belangrijkste in dat verband te stellen eisen zijn dat preventieve detentie alleen voor nieuwe gevallen wordt ingevoerd en wordt gebaseerd op het criterium van (hoog) gevaar. Daarnaast stelt dit verdrag de eis dat er voldoende aandacht wordt besteed aan re-integratie en vermindering van gevaar.

Formuleer **als de uitkomsten van de evaluatie van recent ingevoerd beleid daartoe aanleiding** geven tot een **beleidsvoornemen**. Maak daarin een keuze tussen de twee hierboven geschetste sporen:

- Preventieve detentie als onderdeel van een bredere herziening van het preventieve deel van het sanctiestelsel in te voeren, of
- Een afzonderlijke maatregel preventieve detentie in te voeren in aanvulling op het huidige stelsel.

**Informeel** de instellingen en professionals (rechters, gedragsdeskundigen, uitvoerende instellingen) en hun vertegenwoordigers in en buiten het Bestuurlijk overleg forensische zorg over de uitkomsten van de evaluatie en **consulteer** ze over de noodzaak van vervolgstappen en over de doeltreffendheid en uitvoerbaarheid van een op hoofdlijnen uitgewerkt beleidsvoornemen al dan niet als onderdeel van een bredere herziening van het preventieve deel van het sanctiestelsel.

Bespreek de uitkomsten van dit overleg met de Tweede Kamer. Stel na gebleken draagvlak daar een plan op voor het **realiseren** van bovengenoemde acties en maatregelen.

Wij verwachten dat langs de hierboven geschetste weg een duurzame verbetering van het stelsel van preventieve sanctiemaatregelen gerealiseerd kan worden.



# 1 Opdracht en aanpak

## *Aanleiding*

In de voortgangsbrief Forensische Zorg die de minister voor Rechtsbescherming op 24 juni 2020 aan de Tweede Kamer stuurde is aangekondigd met betrokken wetenschappers te onderzoeken of voor de doelgroep die een strafbaar feit heeft gepleegd en waarbij niet direct sprake is van een stoornis maar wel van een hoog recidiverisico en een gevaar voor de samenleving, een vorm van tbs-maatregel kan worden opgelegd (veiligheidsmaatregel).

## *Opdracht*

Tegen die achtergrond is ABDTOPConsult eind augustus door het ministerie van Justitie en Veiligheid gevraagd om in nauwe samenwerking met een groep van experts een onafhankelijk advies uit te brengen aan de minister voor Rechtsbescherming. Hieronder gaan we in op een aantal aspecten van de opdracht.

## *Probleemstelling*

Van verschillende kanten (politiek, wetenschap, en het veld) zijn er signalen dat er zorgen bestaan over veroordeelden die terug de maatschappij in gaan maar nog steeds een substantieel gevaar vormen voor de veiligheid van de samenleving. Binnen het huidige stelsel biedt de tbs-maatregel of een andere vorm van behandeling niet altijd uitkomst. De behoefte bestaat om, aanvullend op het bestaande palet aan voorzieningen, aan delinquenten met een hoog recidiverisico en die een gevaar vormen voor de samenleving een veiligheidsmaatregel op te kunnen leggen.

## *Resultaat*

Een gefundeerd onafhankelijk advies van ABDTOPConsult aan de minister voor Rechtsbescherming over de wenselijkheid en haalbaarheid van invoering van een veiligheidsmaatregel (en zo ja, voor welke doelgroep), welke randvoorwaarden daarvoor zouden moeten gelden en wat nodig is voor een verdere uitwerking van invoering van een veiligheidsmaatregel.

## *Methode*

ABDTOPConsult zal met een groep bij dit onderwerp betrokken wetenschappers door middel van expertbijeenkomsten de te verkennen vraagstellingen en de antwoorden daarop onderzoeken. Zie bijlage 1 voor de samenstelling van deze expertgroep.

## *Vraagstellingen*

Schets de problematiek, waar schiet het huidige (wettelijke) kader tekort?  
Om welke doelgroep gaat het (kwantitatief en kwalitatief)?

Biedt invoering van een veiligheidsmaatregel een oplossing voor de geschetste problematiek (wenselijkheid)?

Welke ruimte is er voor invoering van een veiligheidsmaatregel (wat kan er juridisch, ethisch en praktisch gezien) en welke randvoorwaarden zouden moeten gelden?

Hoe moet de verdere aanpak worden ingevuld (plan van aanpak nadere uitwerking veiligheidsmaatregel)?

### *Planning*

In de herfst van 2020 zal ABDTOPConsult de vraagstukken met de betrokken wetenschappers onderzoeken, waarna eind november/begin december 2020 hierop een advies wordt geformuleerd aan de minister voor Rechtsbescherming. De Kamer kan vervolgens over de uitkomsten worden geïnformeerd.

### *Aanpak*

Op 7 september 2020 vond het startgesprek voor de opdracht plaats. Daarin is stilgestaan bij verschillende inhoudelijke aspecten van de opdracht en bij invulling en verdeling van de verschillende verantwoordelijkheden en rollen: JenV als opdrachtgever, ABDTOPConsult als opdrachtnemer en de expertgroep. Rol van de expertgroep is om bouwstenen, ideeën en inzichten vanuit de praktijk en wetenschap aan te dragen voor het op te stellen advies en als klankbord voor de inhoud van het advies te functioneren. Bij de start is afgesproken dat uitsluitend ABDTOPConsult verantwoordelijk is voor het uiteindelijke advies, naar vorm en inhoud. Bij het formeren van de expertgroep is erop gelet dat de verschillende relevante expertisegebieden vertegenwoordigd zijn.

Startpunt voor het advies vormde een korte deskresearch met relevante, actuele publicaties over dit thema.

De expertgroep is in drie ronden geconsulteerd op 27 oktober, 17 november en 15 december 2020. In de eerste expertsessie lag de nadruk op de probleemverkenning: is er sprake van een lacune en wat is de aard en omvang van de doelgroep, ook ten opzichte van de groep tbs-delinquenten? Verder is stilgestaan bij de wijze waarop in Noorwegen en Duitsland preventieve detentie is ingevoerd, ook in relatie tot het EVRM. In de tweede bijeenkomst is gediscussieerd over de opzet en het gebruik van risicotaxatie-instrumenten in relatie tot het gevaarcriterium. Ook zijn juridische/ethische gezichtspunten besproken rondom het begrip preventieve detentie in het rechtssysteem. Ten slotte bespraken we drie door ons uitgewerkte, mogelijke beleidsopties. Op basis van de inzichten van deze expertmeetings is door ons een conceptadvies opgesteld en besproken in een derde en laatste bijeenkomst. Mede op basis van die bespreking hebben we het definitieve advies opgesteld.

## 2 Context

### Aanleiding voor veranderingen in beleid

Ernstige incidenten als de Amsterdamse metromoord, de moord op Anne Faber en de zorg rondom de teruggekeerde Syriëgangers hebben geleid tot grote maatschappelijke onrust en hebben veel aandacht gekregen, zowel in de (sociale) media, maar ook in de politiek. Tijdens debatten in de Tweede Kamer is de vraag gesteld of het huidige stelsel wel voldoende waarborgen biedt om personen en groepen aan te pakken die een groot (potentieel) gevaar vormen voor de samenleving. De vraag daarbij was ook of binnen het bestaande stelsel van justitie en forensische zorg alle instanties voldoende op elkaar zijn ingespeeld. Ook door in het stelsel werkzame professionals en vanuit de wetenschap zijn signalen gegeven die duiden op lacunes of weeffouten in het stelsel.<sup>2</sup> Daarbij rees ook de vraag of er niet sprake was van een maas in het net, waardoor extreem gevaarlijke delinquenten zonder stoornis onvoldoende kunnen worden aangepakt. Met andere woorden: moet er niet een extra veiligheidsmaatregel worden ingevoerd voor potentieel extreem gevaarlijke delinquenten?

### Terugblik op recent beleid

Om direct en gestructureerd aan de slag te kunnen met de belangrijkste uitdagingen binnen de sector zijn een Taskforce Veiligheid & Kwaliteit (2018) en een Programma Forensische Zorg (2019) ingericht.

In opdracht van het kabinet heeft recent een Brede Maatschappelijke Herooverweging (BMH) Forensische zorg plaatsgevonden. Het op 20 april 2020 verschenen BMH-rapport "Zorg voor een veilige omgeving" brengt beleidsvarianten met mogelijke beleidsopties in kaart: Optimalisatie, Eenvoudiger Organiseren, Behandeling centraal en Straf centraal.

Langs 6 lijnen zijn deze kabinetsperiode in totaal 30 maatregelen getroffen ter verbetering van de Forensische zorg.<sup>3</sup> Deze lijnen zijn:

- Aanpak weigerende observandi;
- Beter zicht op risico's;
- Risico's zwaarder laten meewegen;
- Waarborgen verbeteren bij toekennen vrijheden;
- Wegnemen belemmeringen informatie-uitwisseling en
- Verbeteren informatievoorziening gemeenten.

---

<sup>2</sup> Bijlsma, J., Nauta, E., Kooijmans, T., de Jong, F., Dalhuisen L. & Meynen G. (2020); Otte (2018)

<sup>3</sup> Zie voor een overzicht van maatregelen, moties en toezeggingen de voortgangsbrief van 24 juni 2020; (Dekker 2020a)

In brieven van 18 oktober 2019 en 24 juni 2020 is de Tweede Kamer door minister Dekker over de voortgang geïnformeerd.<sup>4</sup>

Op 2 november jl. informeerde de minister van Rechtsbescherming de Tweede Kamer<sup>5</sup> over de visie en bestuurlijke agenda forensische zorg die in samenwerking met de sector zijn ontwikkeld. De visie is het uitgangspunt voor verdere verbetering van de forensische zorg.

Deze visie gaat uit van de volgende leidende principes:

- a. Bescherming van de samenleving;
- b. Het bieden van perspectief door behandeling en begeleiding;
- c. Evenwicht tussen het rechtsgevoel in de samenleving én ruimte voor verantwoorde terugkeer.

Vanuit deze visie werken partijen samen aan een effectief stelsel van forensische zorg. De visie is vertaald in een gezamenlijke bestuurlijke agenda<sup>6</sup> met doelstellingen en ambities. In deze agenda ligt veel nadruk op het door-ontwikkelen van het stelsel, met veel aandacht voor implementatie en professionele borging en voor terughoudendheid op het vlak van nieuwe plannen en projecten. Partijen hebben zich ook gebonden aan een aantal spelregels die moeten bijdragen aan bestuurlijke rust en overzicht. Prioriteiten worden gezamenlijk gesteld. Voortgang van de agenda wordt gevolgd en bestuurd in een bestuurlijk overleg forensische zorg.

De recent vastgestelde "Bestuurlijke agenda forensische zorg" en de in dat kader afgesproken spelregels zijn onderdeel van het kader waarbinnen en waarlangs de noodzaak en invulling van een maatregel preventieve detentie moet worden besproken, voorafgaand aan het overleg met de Tweede en Eerste Kamer over een eventuele maatregel.

### Werking stelsel

In het Nederlandse rechtssysteem kan een persoon die een strafbaar feit pleegt, worden veroordeeld tot straf. Naast of in plaats van straf kan ook een maatregel worden opgelegd. Bij strafoplegging kunnen de volgende doelen worden nagestreefd: vergelding, het voorkomen van herhaling (recidive), afschrikking en het beschermen van de samenleving.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Ministerie J en V (2019) en (2020a).

<sup>5</sup> Ministerie J en V (2020b).

<sup>6</sup> Ministerie J en V (2020b).

<sup>7</sup> BMH-rapport, 2020



Voor de behandeling is het stelsel van forensische zorg ingericht. "Forensische zorg is geestelijke gezondheidszorg, verslavingszorg en verstandelijke gehandicaptenzorg, die onderdeel is van een (voorwaardelijke) straf of maatregel of de tenuitvoerlegging daarvan, dan wel een andere justitiële titel."<sup>8</sup> De doelen van de behandeling zijn herstel van degene die is opgenomen en het voorkomen van herhaling (recidive). Een belangrijk verschil tussen straf en maatregel is de proportionaliteit.<sup>9</sup> In het algemeen kent gevangenisstraf een tijdelijk karakter. Behandeling is minder in tijd afgebakend en is minder gekoppeld aan de zwaarte van het gepleegde delict.

Het stelsel van forensische zorg is breed en kent veel onderdelen. Er zijn bijna 30 verschillende zorgtitels, verschillende segmenten (verslaving, psychiatrie en verstandelijke gehandicaptenzorg) en zorgtypes (klinisch, ambulante en verblijfszorg).<sup>10</sup> Terbeschikkingstelling (tbs) is daarin de meest bekende, maar de meeste behandelingen vinden plaats in de andere zogenoemde "overige forensische zorg". Afhankelijk van de stoornis van de patiënt wordt een type forensische zorg gekozen en worden (duur van de) behandeling en beveiligingsniveau aangepast. Tbs met bevel tot verpleging is in dit opzicht het meest vergaand, omdat deze in de tijd niet gemaximeerd is.

---

<sup>8</sup> Handboek forensische zorg, p. 8.

<sup>9</sup> Otte (2018).

<sup>10</sup> BMH-rapport, p. 27 en 28; Van der Wolf, Reef & Wams (2020)

## 3 Bouwstenen

In dit hoofdstuk onderscheiden we negen bouwstenen die bij het bepalen van de noodzaak en invulling van preventieve detentie een rol spelen. Deze bouwstenen vormen het onderliggende raamwerk waarmee in hoofdstuk 4 de beleidsopties zijn samengesteld. In hoofdstuk 5 formuleren we het advies dat mede gebaseerd is op de argumenten en overwegingen die we in de bouwstenen hebben opgenomen.

### 1. Noodzaak.

De voortgangsbrief van de Minister aan de Tweede Kamer van 24 juni 2020<sup>11</sup> beschrijft een groep recidivegevaarlijke daders met een hoog risicoprofiel die niet aan een vastgestelde stoornis leiden. Voor deze groep daders is in het huidige Nederlandse rechtssysteem geen maatregel voorhanden. Voor daders mét een stoornis biedt de Wet forensische zorg mogelijkheden. Met experts is verkend of er al dan niet een voorziening voor getroffen moet worden. Binnen de groep van experts wordt verschillend gedacht over de noodzaak. Zij delen wel een aantal overwegingen die pleiten tegen een snelle interventie en zien meer heil in een gefaseerde aanpak. Daarbij spelen de volgende overwegingen een rol:

- Het rechtssysteem (sanctiestelsel en de forensische zorg) heeft kenmerken van een lappendeken, waardoor er gaten vallen in de (sanctie)mogelijkheden binnen het huidige bestel. Voorkomen moet worden dat voor elke (potentiële) doelgroep vaak op basis van incidenten een voorziening moet worden getroffen;
- Ook zijn er recent maatregelen genomen (zoals invoering van de Wlt en gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel (GVM)) die mogelijk effect zullen hebben op de doelgroep. In dit kader lopen er twee evaluaties rondom de invoering naar de effecten van de Wlt en de Wfz.
- Ten slotte zijn de aard en omvang van de doelgroep nog onvoldoende duidelijk (zie volgende bouwsteen).

### *Betekenis.*

*Binnen de groep van experts wordt verschillend gedacht over de noodzaak van een maatregel preventieve detentie. De experts delen wel een aantal overwegingen tegen een snelle interventie en zien meer heil in een gefaseerde aanpak. Enerzijds dienen de mogelijkheden benut te worden om het bestaande stelsel te optimaliseren. Anderzijds moet het onderzoek naar de werking en het effect van recent ingevoerde maatregelen in het kader van de Wet langdurig toezicht en het Programma forensischeZorg worden afgewacht. Ten slotte is meer onderzoek naar aard en omvang van de doelgroep noodzakelijk (zie*

<sup>11</sup> Ministerie JenV (2020a), p. 9.

*volgende bouwsteen). Pas nadat het voorgaande in kaart is gebracht, kan de noodzaak goed worden bepaald.*

## *2. Omvang en aard van de doelgroep.*

Een goed onderbouwde kwantitatieve schatting van de omvang van de doelgroep blijkt niet voorhanden. Het BMH-rapport<sup>12</sup> gaat uit van een instroom van 15 delinquenten per jaar, met als "saldo" van in- en uitstroom een structurele bezetting van 45 personen binnen het systeem van preventieve detentie. Deze berekening heeft het karakter van een expertschatting. De smalle onderbouwing van deze schatting is onbevredigend, ook omdat het, ook in de gedachtewisseling met de experts, een element vormt bij de afweging over de noodzaak van een aanvullende maatregel. Met de experts is verkend of de doelgroep voldoende eenduidig en duidelijk is omschreven. Experts waren van mening dat het beeld over aard en omvang onduidelijk is. Tentatief werden de volgende deelgroepen onderscheiden, die mogelijk ook gedeeltelijk overlappend kunnen zijn.

- Daders op het gebied van gewelds-, zeden en terroristische misdrijven die veroordeeld zijn i.v.m. strafbaar feit waar minimaal vier jaar gevangenisstraf voor staat. Hierbij was ook de vraag of die strafmaat wel voldoende hoog is.
- Weigeraars binnen de forensische zorg:
  - o Daders waarvan geen stoornis kan worden vastgesteld;
  - o Daders die niet op alle stoorniscriteria scoren waardoor ze niet als zodanig worden gediagnosticeerd.
  - o Gevaarlijke delinquenten zonder stoornis.
- De mismatch tussen doelgroep en risicotaxatie-instrumenten, waardoor mogelijk een groep ernstig recidivegevaarlijke daders bestaat die buiten de signalering vallen. Ook de hoogte waarop het recidiverisico wordt gelegd binnen de gehanteerde risicotaxatie-instrumenten is van invloed op de omvang van de doelgroep.

Om een betere kwantitatieve onderbouwing van de omvang van doelgroep en subdoelgroepen te komen is in het kader van dit adviestraject aanvullend onderzoek opgestart. Dit onderzoek heeft uiteindelijk maar zeer gedeeltelijk tot resultaat geleid, doordat de daarvoor noodzakelijke data (binnen het tijdsbestek van deze verkenning) niet beschikbaar bleken. Voor de subgroep zedendelinquenten is een nadere expertschatting gemaakt die uitkwam op een jaarlijkse instroom van ongeveer 25 daders binnen een bandbreedte.

---

<sup>12</sup> BMH. (2020), p.59 ev.

### *Betekenis.*

*Het ontbreken van data om een precieze schatting van de aard en de omvang van de doelgroep te kunnen maken leidt ertoe dat een belangrijke onderzoeksvraag niet kan worden beantwoord en daarmee tot het ontbreken van een belangrijke bouwsteen voor de onderbouwing van de noodzaak en invulling van een nieuwe maatregel.*

### *3. Stoornis en gevaarscriterium.*

In het stelsel van forensische zorg is tbs met dwangverpleging bestemd voor de zwaarste gevallen, waarbij de twee belangrijkste criteria voor oplegging zijn: de stoornis en de kans op recidive.<sup>13</sup> Dat betekent dat enerzijds vastgesteld moet worden dat de pleger tijdens het plegen van het delict leed aan een stoornis en anderzijds dat aannemelijk moet zijn dat de kans op herhaling van een delict groot is. Als aan één van beide voorwaarden niet is voldaan, mag tbs niet worden opgelegd.

Het onderzoek naar het vaststellen van de stoornis en het inschatten van de kans op recidive wordt uitgevoerd door gedragsdeskundigen. Dit leidt tot een rapportage die de rechter moet ondersteunen bij het vaststellen van het vonnis. Bij de vaststelling van een stoornis geeft de rapporteur ook aan hoe deze volgens de DSM-5<sup>14</sup> geassocieerd kan worden. Dit internationaal gehanteerde classificatiesysteem van psychiatrische aandoeningen deelt stoornissen in op basis van symptomen. Echter, empirisch onderzoek laat zien dat op groepsniveau de correlatie tussen stoornis en de kans op recidive niet groot is.<sup>15</sup> Er zijn andere factoren die een (veel) grotere rol spelen. Deze factoren liggen onder andere op het gebied van justitiële voorgeschiedenis, het hebben van werk/dagbesteding, sociale status (het hebben van een relatie). Doordat de relatie tussen stoornis en risico in het algemeen niet bijzonder sterk is, kan ook de vraag opkomen of het fair is om mensen met een psychische stoornis op deze manier apart te zetten als het gaat om een verstrekkende maatregel als tbs. Het bovenstaande laat onverlet dat het in een individueel geval wel degelijk mogelijk is dat de kans op herhaling van een gevaarlijk delict groot is. Doordat de relatie tussen stoornis en risico in het algemeen niet bijzonder sterk is, kan ook de vraag opkomen of het fair is om mensen met een psychische stoornis op deze manier apart te zetten als het gaat om een verstrekkende maatregel als tbs.

Tussen de verschillende maatregelen in het sanctierecht bestaan flinke verschillen in de criteria voor het gevaarsaspect. Er is geen sprake van een consistente set van gevaarscriteria.<sup>16</sup>

Het zou veel voordelen hebben om op basis van een grondige analyse tot harmonisatie van deze criteria te komen. Daarop zou dan vervolgens bij de

<sup>13</sup> Bijlsma et al. (2020)

<sup>14</sup> American Psychiatric Association. (2014)

<sup>15</sup> Bijlsma et al, (2020), 358.

<sup>16</sup> Struijk, S. & Van der Wolf, M. (2018).

invoering van preventieve detentie op aangesloten kunnen worden. Deze criteria dienen zo concreet mogelijk geformuleerd te zijn, zodat zowel rechters en behandelaars uitgaan van een gemeenschappelijk kader.

*Betekenis.*

*Preventieve detentie toevoegen aan een stelsel dat gebaseerd is op stoornis kan grote effecten hebben op de doeltreffendheid. De maatregel moet er immers m.n. voor zorgen dat het gevaar voor de samenleving dat uitgaat van de doelgroep verminderd wordt. Een heldere operationalisering van het gevaarscriterium bevordert enerzijds dat de verschillende maatregelen sanctiestelsel consistent worden toegepast. Duidelijke gevaarscriteria dragen ook bij aan een effectief behandelprogramma.*

*4. Risicotaxatie en -voorspelling: instrumentele en normatieve noties*

Om het gevaar op herhaling van een delict in te schatten wordt gewerkt met een gestructureerd klinisch oordeel. Daarin worden 2 methodieken gecombineerd: de uitkomst van een actuariel instrument wordt aangevuld met het professionele, klinische oordeel. V.w.b. het gebruik van het risicotaxatie-instrument zijn er veel aanwijzingen dat de kwaliteit van het oordeel over het risico beter wordt wanneer men zich strikt houdt aan de instrumenten. Dat stelt eisen aan de training van de rapporteurs.

In het gestructureerd klinisch oordeel drukt de professional zijn oordeel uit op een vaste set van items, die vervolgens leiden tot een eindscore. Er zijn verschillende typen instrumenten die worden gebruikt. Er zijn instrumenten die meer algemeen van opzet zijn zoals de HCR –V20. Daarnaast zijn er ook instrumenten die zich richten op specifieke doelgroep zoals kindermishandeling (CARE-NL) en radicalisering (VERA) Binnen de reclassering wordt gebruik gemaakt van de OxRec.<sup>17</sup> De inhoudelijke kwaliteit en voorspellende waarde van de gebruikte risicotaxatie-instrumenten is niet onomstreden.<sup>18</sup> De betrouwbaarheid en voorspellende waarde zijn aan beperkingen onderhevig, vandaar dat erop wordt gewezen dat ze met voorzichtigheid moeten worden ingezet.<sup>19</sup>

Er zijn twee kentheoretische argumenten die in beschouwing moeten worden genomen bij het gebruik van deze instrumenten.<sup>20</sup> Ten eerste is er een fundamenteel verschil tussen verklaren en voorspellen.

<sup>17</sup> Maas, Legters & Fazel (2020)

<sup>18</sup> Zie Harte (2017)

<sup>19</sup> Zie bijv Smid (2019)

<sup>20</sup> Zie oa De Keijser, Roberts & Ryberg (2019)

Bij het bewijzen (beyond reasonable doubt) dat een verdachte het tenlastegelegde feit heeft begaan, hebben de (strafbare) feiten zich reeds voorgedaan en gaat het erom hiervoor de beste verklaring te vinden. Hoewel hierbij algemene kennis van de wereld en context daarbij een belangrijke rol spelen, is een dergelijke verklaring niet op instrumenten zoals hierboven bedoeld gebaseerd, maar op een individuele inschatting van een onderhavige zaak.

Bij de preventie en dus het voorspellen van recidiverisico hebben de strafbare feiten zich per definitie nog niet voorgedaan en zijn die feiten dus niet voorhanden. Precies daarom kan de inschatting nooit 'beyond reasonable doubt' zijn maar hooguit 'aannemelijk' worden gemaakt. Het directe gevolg hiervan is dat preventieve maatregelen onvermijdelijk een relatief grote groep mensen raakt die feitelijk niet (voldoende) gevaarlijk zijn. De kans op foute beslissingen is op dit terrein veel groter dan de kans op een foute veroordeling.

Dit brengt ons bij het tweede probleem, te weten dat de voorspellingen met name gebaseerd moet zijn op risico-verhogende factoren die van toepassing zijn op groepsniveau en dat die niet zonder meer van toepassing zijn op individueel niveau. De instrumenten zijn gebaseerd op algemene karakteristieken terwijl elke afweging inzake detentie een individuele is. Risico-inschatting is een individuele zaak waarbij instrumenten wel gebruikt kunnen worden, maar waarbij het uiteindelijke oordeel persoonlijk en individueel moet zijn.

De vraag of dit toelaatbaar is, wordt nog pregnanter als dit kan leiden tot een preventieve strafoplegging van onbepaalde duur. Hierbij is bovendien de zogenaamde "harmlessness-presumptie" in het geding. Deze presumptie die overigens niet in het Nederlands recht verankerd is gaat (naar analogie van de onschuldpresumptie) uit van het beginsel dat iedereen ongevaarlijk is totdat het tegendeel wordt bewezen. De normatieve vraag is hier: verspeelt de delinquent het recht om als ongevaarlijk te worden gezien nadat hij één of meerdere keren crimineel gedrag heeft vertoond?

Tegenover bovenstaande kentheoretische en normatieve argumenten staat de praktijk dat in de rechtspraak heel vaak risico-inschattingen worden gemaakt. Daarnaast is het de vraag of de rechter ermee wordt geholpen als deze instrumenten niet mogen worden gebruikt. Dat zou betekenen dat de rechter een uitspraak doet zonder dat dit type informatie voorhanden is. Dat zal de kwaliteit van de daarin gewogen recidivekans gemiddeld genomen niet ten goede komen.

*Betekenis.*

*Het preventief opleggen van een maatregel is een zwaar middel dat niet licht opgevat mag worden. Er spelen normatieve en kentheoretische problemen met*

*de bewijslast en -kracht bij preventieve detentie, die kunnen leiden tot het standpunt dat bij het overwegen van preventieve detentie terughoudendheid past. Daartegenover staan echter meer praktisch ingegeven argumenten om preventieve detentie in te voeren met gebruikmaking van de huidige risicotaxatie-instrumenten, ondanks de beperkingen waaraan deze onderhevig zijn. Het helpt de rechter om tot een oordeel te komen en uit onderzoek blijkt dat mits correct gebruikt, dit type instrumenten<sup>21</sup> ondersteunend kan zijn bij de risico-bepaling.*

##### **5. Weigeraarsproblematiek**

Verdachten kunnen niet worden gedwongen om geheel of gedeeltelijk mee te werken aan een gedragskundig onderzoek. In een onderzoek gebaseerd op cijfers van voor de veranderingen weigert de verdachte in ruim 10 procent van de pro justitia-rapportages om mee te werken.<sup>22</sup> De redenen om te weigeren zijn verschillend. Dat kan tot gevolg hebben dat het gedragskundig team niet op basis van een uitgevoerd onderzoek advies kan uitbrengen en dat de rechter zelfstandig een uitspraak moet doen. In het kader van het doelgroeponderzoek is de vraag of deze categorie delinquenten ook niet behoort tot de daders waarvoor preventieve detentie zou kunnen worden opgelegd.

Inmiddels is een aantal veranderingen doorgevoerd zoals de verduidelijking van artikel 37a van het Wetboek van Strafrecht, het instellen van een adviescommissie gegevensverstrekking en het inrichten van een "weigerafdeling" binnen het Pieter Baan Centrum om ook bij deze weigeraars tot een oordeel over een eventuele stoornis te kunnen komen. Evaluatieonderzoek moet uitwijzen of deze veranderingen leiden tot voldoende reductie van deze problematiek.<sup>23</sup>

##### **Betekenis.**

De uitkomsten van het evaluatieonderzoek naar de weigeraarsproblematiek moet betrokken worden bij de vormgeving van het vervolgbeleid. Invoering van preventieve detentie zou overigens een positief effect kunnen hebben op de bereidheid tot deelname aan een gedragskundig onderzoek.

##### **6. De rol van de rechter en de tenuitvoerlegging bij preventieve detentie.**

Een eventuele maatregel preventieve detentie wordt opgelegd door de strafrechter. De strafrechter komt tot een juridisch oordeel over de mate waarin er sprake is van een groot recidivegevaar.

<sup>21</sup> Zie bijv. Monahan (2007)

<sup>22</sup> Meynen (2019)

<sup>23</sup> Zie Voortgangsbrief 24 juni 2020 en Bestuursakkoord, november 2020.

Bij het vaststellen van een stoornis, maakt de rechter gebruik van de expertise van een psychiater, wiens advies in de regel wordt gevolgd. De rechter stelt soms ook zelfstandig een psychische stoornis vast (zonder dat een gedragskundige een stoornis vastgesteld heeft), maar over de wenselijkheid hiervan is ook discussie.<sup>24</sup> Voor preventieve detentie zou de rechter ook gebruik kunnen maken van de expertise van gedragsdeskundigen.

Dat kan d.m.v. een multidisciplinair opgesteld rapport, waarin het gevaar op recidive is onderzocht, afgesloten met een advies. Het is voor de kwaliteit van het vonnis van belang dat het gedragskundige en juridische oordeel elkaar versterken. Op dit gebied is ruimte voor verbetering, enerzijds door de toegankelijkheid van de rapportage en anderzijds door vergroting van de kennis bij rechters rondom risicotaxatie rapportages en het gebruik ervan. Ook kan worden onderzocht in hoeverre de motivering van rechters bij het vonnis kan worden verbeterd, zeker ook vanwege het ingrijpende karakter van preventieve detentie.

De rechter zal bij een maatregel preventieve detentie twee keer een uitspraak (moeten) doen, net als bij de Wet langdurig toezicht (artikel 38z). In eerste instantie bij het opleggen van een sanctie in het oorspronkelijke vonnis door een uitspraak te doen over de strafmaat en door zich te buigen over de vraag of bij de delinquent sprake is van een grote kans op herhaald gevaarlijk gedrag. Daarbij zal, net als bij tbs, een (multidisciplinair) deskundigen-rapport dat een advies geeft over de kans op gevaarlijk recidivegedrag bij de delinquent een belangrijke rol spelen. Als de rechter dit aannemelijk acht, kan preventieve detentie worden opgelegd. Preventieve detentie is alleen bedoeld voor zware criminele handelingen, dus alleen in die gevallen waarbij sprake is van meer dan vier jaar gevangenisstraf. Preventieve detentie is daarbij niet gemaximeerd.

Preventieve detentie kan dus niet pas tijdens de tenuitvoerlegging van de straf worden opgelegd, omdat dit het karakter heeft van "tijdens het spel de spelregels veranderen". Ook vanuit de Europese wetgeving is dit niet wenselijk en houdbaar (Mevis, Struijk en Van der Wolf, 2020). Tussentijdse oplegging is zo blijkt uit eerdere uitspraken van het Europese Hof over de Duitse Sicherungsverwahrung, zijn strijdig met het EVRM.

Het tweede moment waarop de rechter zich uitspreekt over oplegging van preventieve detentie is voorafgaand aan het einde van de detentie. De rechter toetst dan of er nog steeds sprake is van actueel recidivegevaar bij de delinquent, waarbij een uitgevoerd gedragskundig onderzoek advies uitbrengt. In essentie is op dat moment de vraag of ten opzichte van de integrale beoordeling die ten grondslag ligt aan het oorspronkelijk vonnis, sprake van nieuwe feiten of inzichten m.n. op het punt van het recidive-risico.

Indien de rechter overtuigd is dat er nog steeds sprake is van een reëel en ernstig recidivegevaar wordt de preventieve detentie ten uitvoer gelegd.

---

<sup>24</sup> Meynen (2019) en S Ligthart, T Kooijmans & G Meynen (2019).en Mackor AR (2012).



Daarna zal de rechter tijdens de vervolg-looptijd van preventieve detentie regelmatig (bijvoorbeeld, analoog aan het tbs-stelsel om de één à twee jaar) toetsen of er aanleiding is om de detentie te beëindigen, indien er geen actueel recidivegevaar meer bestaat bij de delinquent.

Een essentieel onderdeel van een maatregel preventieve detentie is de aanwezigheid van een aanvullend programma gericht op gevaarsreductie en re-integratie.

Zo'n programma is van belang zowel vanuit het perspectief van de dader die recht heeft op uitzicht op re-integratie, als vanuit de samenleving die beschermd wil worden. Zo'n programma zal zich in eerste instantie richten op factoren in het gedrag van de delinquent die risico-verhogend zijn voor het gewelddadige gedrag, zoals verslaving. Daarnaast kan ondersteuning en begeleiding plaatsvinden op andere leefgebieden zoals schuldsanering en scholing die van belang zijn in het kader van re-integratie in de samenleving.

Op basis van een op maat gemaakt individueel programma zal een multidisciplinair team de delinquent begeleiden en zal er in het kader van een periodieke toetsing door de rechter, een hernieuwde beoordeling van de risicotaxatie plaatsvinden. Dit kan bijvoorbeeld in een frequentie die analoog is aan tbs, namelijk elke één à twee jaar. Daarnaast kan de bestuursrechter een bestuurlijke maatregel nemen met een preventief karakter, gericht op het beschermen van de openbare orde en de veiligheid. Deze optie is op zich interessant maar gezien de beperkte tijd die beschikbaar is voor het uitbrengen van dit advies niet verder verkend.

#### *Betekenis.*

*Preventieve detentie zal onderdeel moeten uitmaken van het oorspronkelijk vonnis van de rechter en de integrale beoordeling die daaraan ten grondslag ligt. Dat betekent dat voorafgaand aan de beëindiging van de detentie herbeoordeling door de rechter moet plaatsvinden, gericht op beantwoording van de vraag of de detentie voor onbepaalde duur ook daadwerkelijk ten uitvoer moet worden gelegd.*

*Een essentieel onderdeel van een maatregel preventieve detentie is de aanwezigheid van een aanvullend programma gericht op gevaarsreductie en re-integratie. Zo'n programma is in het belang van de dader en de veiligheid van de samenleving.*

#### 7. Europese wetgeving.

Preventieve detentie raakt aan de rechtsbeginselen waar ieder individu vanuit mag gaan. Het is noodzakelijk dat de richtlijnen worden gerespecteerd vanuit het EVRM vooral artikel 5, lid 1 sub a, en e en de jurisprudentie vanuit het Europees Hof.

Het eerst lid van artikel 5, sub a handelt over de vraag of er een duidelijk direct en causaal verband bestaat tussen de uitspraak en vrijheidsbeneming. Maar ook als de preventie op een gegeven moment niet meer gerelateerd kan worden aan het indexdelict, is de vrijheidsbeneming niet langer te rechtvaardigen. Dat betekent dat het niet mogelijk is om met terugwerkende kracht preventieve detentie toe te passen. De combinatie tussen de a en de e-grond (zoals bij tbs) is daarom de meest stevige basis voor langdurige preventieve vrijheidsbeneming.

De c-grond van het EVRM bepaalt dat er sprake moet zijn van een dreigend gevaar op een concreet, specifiek misdrijf. Preventieve detentie lijkt op basis van deze grond niet toegepast te kunnen worden.

Daarnaast is van belang of de e-grond de grondslag kan zijn een vrijheidsbenemende maatregel. In het kader van preventieve detentie is dit mogelijk als sprake is van een psychische stoornis, terwijl preventieve detentie nu net bedoeld is voor daders zonder vastgestelde stoornis. Resumerend lijkt m.n. de a-grond mogelijkheden te bieden om preventieve detentie voor onbepaalde duur te kunnen toepassen waarbij stoornis geen vereiste is, in het Nederlandse strafstelsel.

Kijkend naar de jurisprudentie lijken drie aspecten een belangrijke rol te spelen:

- a. Preventieve detentie geldt alleen voor nieuwe gevallen. Dit is van belang i.v.m. de voorzienbaarheidseis voortvloeiend uit art 5 EVRM;
- b. Preventieve detentie is gekoppeld aan het gevaarscriterium;
- c. Preventieve detentie wordt geflankeerd door een plan gericht re-integratie en gevaarsvermindering.

#### *Betekenis.*

*Bij de invoering van preventieve detentie moet worden bepaald of deze vorm van vrijheidsberoving niet op gespannen voet staat met het vrijheidsrecht van elke burger. Mag bij deze groep potentieel zeer gevaarlijke daders preventief de vrijheid worden benomen en is invoering van preventieve detentie niet in strijd met het Europees recht? Drie aspecten van de invulling van preventieve detentie lijken daarbij onmisbaar: preventieve detentie geldt alleen voor nieuwe gevallen en wordt gekoppeld aan het gevaarscriterium. Daarnaast zal oplegging van preventieve detentie voor iedere delinquent gecombineerd moeten worden met een plan gericht re-integratie en vermindering van gevaar.*

#### **8. Stelsel-denken en incrementele beleidsontwikkeling**

Bij het inspelen op nieuwe ontwikkelingen, nieuwe doelgroepen en incidenten is op veel overheidsdomeinen sprake van een inherente spanning tussen twee benaderingen en kijkrichtingen: "het stelsel zijn werk laten doen" enerzijds en incrementele beleidsontwikkeling anderzijds. De eerste benadering gaat ervan uit

dat de uitgangspunten en inrichting van het stelsel gebaseerd zijn op grondige afweging van de verschillende belangen, perspectieven, achterliggende principes en instrumenten. In die optiek ligt het niet voor de hand om nieuwe ontwikkelingen en incidenten meteen te vertalen in nieuw beleid, vaak in de vorm van wetgeving. In die benadering ligt het voor de hand eerder te kijken naar manieren om de werking van het stelsel bij te stellen door het maken van aanvullende afspraken of prikkels. Incrementele beleidsontwikkeling heeft het bestuurlijke voordeel van een snel antwoord op ontwikkelingen die politiek, maatschappelijk en/of publicitair spelen. Vervolgens speelt in deze benadering het vraagstuk van het werkend krijgen voor instellingen en professionaliteit en tijd en capaciteit vinden voor een zorgvuldige invoering.

Nieuwe wetgeving kan het stelsel uit balans brengen en wetgeving heeft vaak een lange doorlooptijd. Een cumulatie van incrementeel beleid is in de praktijk van instellingen en professionals vaak niet uitvoerbaar door het ontbreken van capaciteit en professionaliteit voor een goed doordachte en gedragen implementatie. Dit leidt er in een aantal gevallen toe dat het zicht op (de werking van) het stelsel als totaal (sterk) verminderd.<sup>25</sup>

Cumulatie van beleid vraagt om het prioriteren van de beleidsagenda vanuit overzicht en het doordenken van wat het effect is van een eventuele toevoeging van preventieve detentie het toevoegen van een maatregel binnen de rest van het sanctiestelsel en de forensische zorg.

Het bovenstaande laat onverlet dat:

- Incidenten die zichtbaar maken dat één of meer van de onderliggende doelstellingen of principes b.v. door veranderingen van de samenleving niet langer “in goede handen van het stelsel zijn”;
- Via de feedback cyclus van uitvoering (de instellingen en professionals) naar beleid duidelijk wordt dat in het stelsel grote tekortkomingen zichtbaar worden op het vlak van de doeltreffendheid;
- Een grondige evaluatie van het stelsel of
- Veranderende politieke of bestuurlijke principes, een hele goede aanleiding kunnen zijn voor wijziging van het stelsel. Daarbij moet wel bedacht worden dat het versterken van de doeltreffendheid op de ene doelstelling van een stelsel niet zonder negatieve gevolgen blijft voor het realiseren van één of meer andere doelstellingen. Een treffende illustratie daarvan is te vinden in het Integrale Beleidsonderzoek van het Toeslagenstelsel voor inkomensondersteuning.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> ABDTopconsult, Werk aan Uitvoering, 3 juli 2020.

<sup>26</sup> IBO Toeslagen, deel 1 en 2 van resp. 21 november 2019 en 30 april 2020, Ministerie van Financiën.

Een paar voorbeelden van vragen die in dit verband aandacht verdienen zijn.

- Is gekeken naar de effecten van een aantal recent getroffen maatregelen op de doelstellingen van preventieve detentie?
- Is er grondig gekeken naar de uitvoerbaarheid van de maatregelen zelf in cumulatie met de Bestuurlijke Agenda en is het in uitvoering nemen van andere beleidswijzigingen in beeld gebracht.
- Leidt preventieve detentie tot een 'heroriëntatie' van uitgangspunten en een nieuw dynamische evenwicht tussen de principes van beveiliging, behandeling en rechtsbescherming en de verschillende onderdelen van het FZ-stelsel. Wijzig het stelsel bij voorkeur pas na een 'heroriëntatie' op de uitgangspunten en de stand van het dynamische evenwicht.<sup>27</sup>

#### *Betekenis.*

*Invoering van preventieve detentie bevindt zich in het spanningsveld tussen snelle invoering gericht op resultaten op korte termijn en een meer op de lange termijn gerichte implementatie binnen de context van het gehele stelsel. De invoering van preventieve detentie als afzonderlijke maatregel kan beschouwd worden als een vorm van incrementele beleidsontwikkeling gericht op een specifieke doelgroep die voortvloeit uit een aantal incidenten met een grote maatschappelijke, publicitaire en politieke impact.*

*Een eventuele maatregel preventieve detentie raakt aan alle drie hierboven genoemde principes die ten grondslag liggen aan het stelsel van forensische zorg en ook aan enkele belangrijke principes van het strafrechtstelsel. Preventieve detentie zou dus kunnen leiden tot een verstoring van het evenwicht tussen de principes die ten grondslag liggen aan de stelsels van FZ en het strafrecht.*

#### **9. Internationale vergelijking**

Preventieve detentie wordt in verschillende landen (Duitsland, Denemarken, Noorwegen, Italië, Oostenrijk en Zwitserland) gebruikt en is dus geen nieuw concept. Een vergelijking van de grondslag en de wijze waarop preventieve detentie is uitgewerkt, kan behulpzaam zijn bij de voor de Nederlandse situatie te maken afwegingen. Daarbij moet wel meteen aangetekend worden dat een internationale vergelijking ingewikkeld is omdat elk afzonderlijk element van de invulling in de context van het eigen rechtssysteem gezien moet worden. Het één op één kopiëren van de complete invulling van een maatregel preventieve detentie in een ander land naar de Nederlandse context is dan ook niet mogelijk. Dat neemt niet weg dat de invulling van andere landen een interessant referentiepunt is.

<sup>27</sup> Van der Wolf, Reef & Wams (2020).

Er zijn twee landen betrokken in deze analyse: Duitsland en Noorwegen.<sup>28</sup> In Duitsland kent men een vorm van preventieve detentie in de vorm van de "Sicherungsverwahrung". Deze is niet onomstreden vanwege een aantal redenen. Ten eerste werd een vorm van deze maatregel de zogenaamde nachträgliche Sicherungsverwahrung in een aantal gevallen afzonderlijk opgelegd, nadat al eerder een gevangenisstraf was opgelegd (de zogenaamde nachträgliche Anordnung). Hierover werd door het EHRM kritiek geuit. Dit heeft geleid tot aanpassing van de Duitse praktijk. Verder is er binnen de Sicherungsverwahrung geen sprake van behandeling en is er eigenlijk alleen maar sprake van voortzetting van de detentie, hoewel er in de loop der tijd meer aandacht is voor resocialisatie. Behandeling vindt plaats via "Unterbringung in ein Krankenhaus". Daarnaast moet bij het opleggen van deze maatregel de rechter het begrip "Hang" toepassen voor het bepalen van het risico op recidive. "Hang" is eerder een juridisch dan een gedragskundig ingevuld begrip, dat nogal multi-interpretabel is. De Sicherungsverwahrung geeft spanning met het uitgangspunt Verhältnismäßigkeit binnen het Duitse stelsel, namelijk dat straf en maatregel in totaliteit proportioneel dienen te zijn.

De Noorse variant "Forvaring" is in relatie met het EVRM minder omstreden. De vraag is waarom dit zo is. Het Noorse systeem is wat betreft toerekeningsvatbaarheid anders dan in Nederland: gedeeltelijke of geheel ontoerekeningsvatbare daders komen niet voor de strafrechter. Daarnaast kent Noorwegen een maximale gevangenisstraf van 30 jaar. De rechter kan naast de gevangenisstraf Forvaring opleggen, tot maximaal 30 jaar. Echter, in ieder geval elke vijf jaar volgt rechterlijke toetsing gebaseerd op een psychologische rapportage. In de tussentijd worden veel inspanningen geleverd om de daders terug te laten keren in de samenleving. Gedetineerden krijgen daarin niet alleen (waar nodig) behandeling, maar worden daarnaast ook een breed scala aan ondersteuningsmogelijkheden zoals scholing en schuldsanering geboden. Forvaring is daardoor kostbaar. Vanaf de invoering in 2002 is het aantal veroordeelden beperkt gebleken (minder dan 300), de gemiddelde duur is zeven jaar en is vanuit Europese regelgeving houdbaar gebleken.

#### *Betekenis*

*De Duitse en Noorse varianten van preventieve detentie kunnen uiteraard niet gekopieerd worden, omdat rekening moet worden gehouden met het Nederlandse strafrechtstelsel en het stelsel van FZ. Als referentiepunt zijn ze wel interessant en kunnen betrokken worden bij de beoordeling van de noodzaak en invulling van preventieve detentie. In het (tijds)bestek van deze verkenning was slechts een beperkte vergelijking mogelijk. Daarin kwamen de*

<sup>28</sup> Zie Bijlsma, Nauta, Kooijmans, De Jong, Dalhuizen en Meynen (2019) en Mevis, Strijk & Van der Wolf, 2020 (mn de laatste geeft een uitgebreide analyse en vergelijking met de het Duitse systeem).

*volgende aspecten "bovendrijven". In de eerste plaats zal preventieve detentie onderdeel moeten uitmaken van het oorspronkelijk vonnis van de rechter en de integrale beoordeling die daaraan ten grondslag ligt. Voorafgaand aan het eind van de opgelegde gevangenisstraf dient de rechter op basis van een nieuw gedragskundig onderzoek een uitspraak te doen over de eventuele tenuitvoerlegging. Op de derde plaats zal tijdens de detentie sprake zijn van een programma gericht op reductie van het gevaar en re-integratie. Het lijkt interessant om de Noorse ervaringen op dat vlak te betrekken bij de nadere invulling. Ten slotte zal bij de tenuitvoerlegging van de vervolgdetentie periodiek door de rechter getoetst moeten worden of voorzetting noodzakelijk is, bijvoorbeeld analoog aan het tbs-stelsel, elke één à twee jaar.*

## 4 Drie beleidsopties voor preventieve detentie

Mede op basis van de in hoofdstuk 4 geschetste bouwstenen schetsen we in dit hoofdstuk drie mogelijke beleidsopties voor preventieve detentie. Deze drie beleidsopties zijn als volgt te typeren:

- Een **optimalisatie**-optie die uitgaat van een verbetering binnen het huidige stelsel, waarbij de nadruk ligt op monitoring van recent ingezette maatregelen op het gebied van risicotaxatie en verdere verbetering van de werking van instrumenten;
- Preventieve detentie als zelfstandige **incrementele** maatregel binnen het huidige stelsel;
- Preventieve detentie als onderdeel van de ontwikkeling van een bredere **vernieuwing van het preventieve deel van het sanctiestelsel**.

### 1. Een **optimalisatie-optie**

Deze optie gaat uit van het handhaven van het huidige stelsel. Er is binnen het kader van de huidige, onlangs aangepaste wetgeving nog veel ruimte voor het optimaliseren van de uitvoering, inclusief de ketensamenwerking, en voor de doorontwikkeling van instrumenten en professionaliteit van medewerkers en leidinggevenden.

De belangrijkste overwegingen daarbij zijn:

- a. Er zijn zeer recent voor de doelgroep relevante verbeteringen in het huidige FZ-stelsel aangebracht. Dit betreft:
  - o Invoering van de Wet langdurig toezicht die het mogelijk maakt om tbs'ers, zeden- en zware geweldsdelinquenten zo lang als nodig is onder toezicht te houden en onder persoonsgerichte voorwaarden te laten terugkeren in de maatschappij.
  - o Verruiming van de mogelijkheid om medische informatie van langer terug te delen om een stoornis vast te kunnen stellen;
  - o De redactie-verduidelijking van artikel 37a WvS: het is aan de rechter om de stoornis vast te stellen bij het opleggen van tbs.

Het is verstandig de effecten van bovenstaande maatregelen voor het beheersen van de problematiek van de doelgroep eerst af te wachten.

- b. Een deel van de experts beschouwt de problematiek van de doelgroep in belangrijke mate als een theoretisch probleem:
  - De groep is te klein en bovendien is ook bij andere maatregelen in het verleden gebleken dat de uiteindelijke groep kleiner is dan vooraf ingeschat;
  - De rechter kan gebruik maken van het juridische stoornisconcept dat meer mogelijkheden biedt dan het gedragskundige;
  - Handhaven van huidige praktijk is, ook met het oog op toetsing door het EHRM, het beste.
  
- c. Vanwege kentheoretische (de bewijsgrond is te smal) en normatieve argumenten (je kunt iemand niet op basis van een voorspelling de vrijheid ontnemen) is terughoudendheid bij de beslissing om preventieve detentie in te voeren op z'n plaats.
  
- d. Als onderdeel van het Programma forensische zorg wordt een specifiek onderzoeks- en ontwikkeltraject ingericht rondom o.a. risicotaxatie en recidive.
  
- e. Deze optie sluit aan bij de spelregels uit de bestuurlijke agenda forensische zorg van 2 november 2020.

2. *Een **incrementele optie** waarbij preventieve detentie als aanvullende maatregel binnen het huidige preventieve sanctiestelsel wordt opgenomen.*

In aanvulling op de mogelijkheden van de Wet langdurig toezicht is er behoefte aan een maatregel waarmee personen die een gevaar voor de samenleving vormen preventief kunnen worden vastgezet.

Preventieve detentie wordt mogelijk voor delinquenten die een strafbaar feit hebben gepleegd waarvoor een strafmaximum geldt van minimaal 4 jaar. Indien de rechter mede op basis van een gedragskundig onderzoek inschat dat na afloop van de opgelegde gevangenisstraf nog steeds sprake zal zijn van een reëel gevaar voor de samenleving kan de delinquent onder bepaalde voorwaarden preventief en voor onbepaalde tijd in detentie worden geplaatst. De delinquent krijgt gedurende deze preventieve detentie behandeling met als doel in de maatschappij terug te keren. De rechter toets periodiek of voortzetting van de preventieve detentie nog nodig is.

Preventieve detentie wordt mogelijk voor daders die niet lijden aan een stoornis of voor wie geen stoornis kan worden vastgesteld. De maatregel kan alleen worden toegepast in het kader van de veroordeling van een (zeer) ernstig misdrijf dus nadat een misdrijf is gepleegd. Er moeten dus concrete, vastgestelde daden zijn gepleegd vooraleer deze maatregel opgelegd kan worden.

Daarnaast moet er sprake zijn van een hoog recidive-risico.



In de meeste gevallen betekent dit dat de maatregel opgelegd wordt bij daders die vaker veroordeeld zijn, maar in uitzonderlijke gevallen kan het mogelijk zijn dat de maatregel wordt opgelegd bij een eerste veroordeling. In dat soort gevallen is er veelal sprake van een extreem hoge inschatting van het gevaar op recidive. Ten slotte is preventieve detentie alleen van toepassing op daders waarvoor geen ander middel beschikbaar of passend is (b.v. reclasseringstoezicht, beschermd wonen, verplichte zorg): ultimum remedium.

Ook preventieve detentie blijft gericht op uiteindelijke re-integratie in de maatschappij. Dat vraagt om een **programma voor gevaarsreductie en reïntegratie**. Dit programma richt zich op alle relevante leefgebieden van de delinquent (bijvoorbeeld verslaving, schuldsanering, opleiding).

De belangrijkste overwegingen voor deze beleids optie zijn:

- a. Voor deze kleine, maar zeer gevaarlijke groep wordt een gat in het preventieve sanctiestelsel gedicht en wordt de nadruk gelegd op de risico's voor de maatschappij.
- b. Gegeven de grote risico's voor de samenleving en gezien de stringente voorwaarden voor toepassing is het verantwoord het proportionaliteitsbeginsel toe te passen op het gevaarsaspect i.p.v. op het delict.
- c. De maatregel blijft binnen de kaders van de Europese wetgeving m.n. doordat oplegging plaatsvindt in het kader van het oorspronkelijke vonnis van de rechter.
- d. Bij de invulling van de maatregel is ook gekeken naar de ervaringen met de Duitse 'Sicherungsverwahrung' en de Noorse beveiligde bewaring ('Forvaring'). Uiteraard is de maatregel op een specifieke manier ingevuld rekening houdend met het Nederlandse rechtssysteem.
- e. De maatregel heeft als bijkomend voordeel dat de afkeer voor psychiatrisch onderzoek waarschijnlijk kleiner wordt, omdat na afloop van de detentie ook het risico bestaat dat de gedetineerde op basis van deze maatregel wordt vastgehouden.

### *3. Een bredere herziening van het preventieve deel van het sanctiestelsel*

Tbs wordt gebaseerd op het gevaarscriterium naast en deels in de plaats van het stoorniscriterium. De stoornis blijkt immers vaak weinig invloed te hebben op de recidivekans.

Bij het inschatten van de recidivekans worden alle risicofactoren betrokken. Daarvoor is een doorontwikkeling van professionaliteit en instrumenten op het gebied van risicotaxatie en de prognose van de kans op recidive voor deze doelgroep noodzakelijk.

In zo'n herzien stelsel past een overkoepelende vorm van preventieve detentie (zonder onderscheid naar specifieke risicofactoren als een stoornis).

In zo'n bredere herziening past ook het ontwikkelen van een coherent stelsel van gevaarcriteria en de normering daarvan waarbij onderzoek naar de buitenlandse vormen van preventieve detentie zonder stoornisvereiste betrokken wordt. Tenslotte richt de bredere herziening zich op het verbeteren van de flexibiliteit van het stelsel door meer ruimte te scheppen voor behandeling buiten de gevangenis gedurende de detentie.

De belangrijkste overwegingen voor deze beleids optie zijn:

- a. Het huidige stelsel is een lappendeken die is ontstaan door een lange geschiedenis van steeds weer nieuwe maatregelen gericht op een specifieke doelgroep.
- b. Het is onverstandig om daar voor de doelgroep nu weer een nieuwe losse maatregel preventieve detentie aan toe te voegen.
- c. Om de hoofddoelstelling van het sanctiestelsel te borgen namelijk bescherming van de samenleving is een stelselherziening nodig, waarin niet stoornis maar een goed onderbouwde inschatting van recidivekans en een transparante normering van gevaar centraal staan.

## 5 Advies

De verkenning van de belangrijkste aspecten van een veiligheidsmaatregel in de vorm van preventieve detentie (zie hoofdstuk 3) en het doordenken, opstellen en bediscussiëren van verschillende opties voor beleid (zie hoofdstuk 4) in de expertbijeenkomsten hebben ons veel inzicht gegeven in de afwegingen die betrokken moeten worden bij het opstellen van ons advies. Dat is een mix van inhoudelijke en procesmatige aspecten. Dat leidt tot onderstaand advies. Bij het formuleren van dit advies hebben we geprobeerd maximaal gebruik te maken van de kennis en het inzicht van de experts.

In het advies schetsen we op verzoek van de opdrachtgever ook hoe de verdere aanpak zou moeten worden ingevuld.

Zoals eerder in hoofdstuk 1 is aangegeven is het advies volledig voor rekening van ABDTOPConsult.

1. Preventieve detentie is een ingrijpende maatregel die niet alleen vraagt om de "normale, smalle " doordening in termen van doeltreffendheid en uitvoerbaarheid, maar die afhankelijk van de gekozen invulling ook kan raken aan een aantal **fundamentele uitgangspunten en principes** die ten grondslag liggen aan ons rechtssysteem en het preventieve deel van het sanctiestelsel. Dit vraagt om een grondige doordening en voorbereiding van een besluit, die in het bestek van deze verkenning niet volledig heeft kunnen plaatsvinden. Dat neemt niet weg dat we met dit advies een aantal belangrijke bouwstenen voor besluitvorming kunnen aanreiken en kunnen adviseren over het vervolgproces.
2. De **omvang van de doelgroep** van delinquenten die een zeer ernstig strafbaar feit hebben gepleegd en waarbij niet direct sprake is van een stoornis lijkt beperkt. Het BMH-rapport bevat een expertschatting die uitgaat van een jaarlijkse instroom van 15 delinquenten. Rekening houdend met uitstroom gaat het dan structureel om een groep van 45 delinquenten die in preventieve detentie zitten. Voor de subgroep zedendelinquenten is met één van de leden van de expertgroep een nadere schatting gemaakt. Die komt uit op een jaarlijkse instroom van ongeveer 25 met een bandbreedte. Dat lijkt niet te passen binnen de schatting van het BMH-rapport. Het bovenstaande onderstreept de noodzaak om op korte termijn een goed onderbouwde raming van de omvang van de doelgroep en de sub-doelgroepen te maken.

### Aanbeveling:

Geef de opdracht voor **vervolgonderzoek naar de kwantitatieve en kwalitatieve kenmerken** van de doelgroep.

3. De ernst van de problematiek vraagt om een voortvarende **vervolgaanpak** waarin elementen van de in hoofdstuk 4 geschetste beleidsopties in een stapsgewijze en volgtijdelijke aanpak gecombineerd worden.
4. De eerste beleidsoptie uit hoofdstuk 4 **optimalisatie** benadrukt dat in de komende tijd de effecten van recent ingevoerde maatregelen rondom gevaarlijke delinquenten zichtbaar zullen worden. Die effecten vormen een belangrijke basis voor beantwoording van de vraag of aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn. Zo'n nadere afweging sluit ook aan op de recent geformuleerde visie voor de forensische zorg waarin stapeling van nieuw beleid zoveel mogelijk moet worden vermeden. In dit licht adviseren wij om, alvorens een besluit te nemen over vervolgstappen de **effecten te onderzoeken van de onderstaande, recent getroffen maatregelen**:
  - a. De invoering van de Wet langdurig toezicht die het mogelijk maakt om tbs'ers, zeden- en zware gewelddelinquenten zo lang als nodig is onder toezicht te houden en onder persoonsgerichte voorwaarden te laten terugkeren in de maatschappij;
  - b. De verruiming van de mogelijkheid om medische informatie te delen om stoornis vast te kunnen stellen;
  - c. De redactie-verduidelijking van artikel 37a WvS: het is aan de rechter om de stoornis vast te stellen bij het opleggen van tbs.

Daarnaast is het belangrijk om scherp in beeld te brengen wat de rechter door gebruik te maken van het **juridische stoornisconcept** aan extra mogelijkheden heeft voor deze doelgroep t.o.v. het gedragskundige stoornisconcept. Bovenstaande stappen hebben een hoog **no-regret** ("altijd doen") gehalte.

5. Het verdient aanbeveling om naast de in punt 4 beschreven stap de volgende activiteiten op te starten:
  - a. Een traject met een aantal lijnen voor onderzoek en de doorontwikkeling:
    - i. **Onderzoek naar de mogelijkheid en wenselijkheid** van een bredere vernieuwing van het preventieve deel van het sanctiestelsel;
    - ii. De ontwikkeling van **een coherent stelsel van gevaarcriteria** en de normering daarvan waarbij onderzoek naar de buitenlandse vormen van preventieve detentie zonder stoornisvereiste betrokken wordt;
    - iii. De **doorontwikkeling van professionaliteit en instrumenten** op het gebied van risicotaxatie en de prognose van de kans op recidive voor deze doelgroep;

- b. Nadere invulling van een veiligheidsmaatregel in **de in de vorm van preventieve detentie** mede op basis van de in hoofdstuk 4 beschreven optie 2.

Zorg daarbij voor een uitwerking waarbij voldaan wordt aan **de eisen die het EVRM** stelt. De belangrijkste in dat verband te stellen eisen zijn:

- i. Voer preventieve detentie alleen in voor nieuwe gevallen;
- ii. Koppel preventieve detentie aan het criterium van (hoog) gevaar;
- iii. Stel voor elke delinquent in het kader van preventieve detentie een uitgebreid behandelplan op, gericht op reïntegratie en vermindering van gevaar.

Schets het proces van **tenuitvoerlegging**.

6. Formuleer **als de uitkomsten van stap 4 daartoe aanleiding** geven een **beleidsvoornemen**. Maak daarin op basis van de nadere uitwerkingen als bedoeld in punt 5 een keuze om:
  - a. Preventieve detentie als onderdeel van een bredere herziening van het preventieve deel van het sanctiestelsel in te voeren, of
  - b. Een afzonderlijke maatregel preventieve detentie in te voeren in aanvulling op het huidige stelsel.
7. **Informeert** de instellingen en professionals (rechters, gedragsdeskundigen, uitvoerende instellingen) en hun vertegenwoordigers in en buiten het Bestuurlijk overleg Forensische zorg over de uitkomsten van de in punt 4 geschetste stappen en **consulteer** ze over de noodzaak van vervolgstappen en over de doeltreffendheid en uitvoerbaarheid van een op hoofdlijnen uitgewerkte beleidsvoornemen al dan niet als onderdeel van een bredere herziening van het preventieve deel van het sanctiestelsel.
8. Bespreek de uitkomsten van dit overleg met de Tweede Kamer. Stel na gebleken draagvlak daar een plan op voor het **realiseren** van bovengenoemde acties en maatregelen.

Wij verwachten dat langs de hierboven geschetste weg een duurzame verbetering van het stelsel van preventieve sanctiemaatregelen gerealiseerd kan worden.

# Bijlagen

## Bijlage 1

### Samenstelling Expertgroep en vermelding andere geraadpleegde experts

#### Voorzitter:

- De heer drs. R.J.A. Kerstens (ABDTOPConsult)

#### Secretaris:

- De heer dr. M. Claessens (vanuit het CvTE tijdelijk gedetacheerd bij ABDTOPConsult)

#### Experts:

- De heer prof. dr. G. Meynen  
Hoogleraar Forensische psychiatrie, Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen, Universiteit Utrecht en bijzonder hoogleraar Ethiek en Psychiatrie, Vrije Universiteit Amsterdam
- De heer mr. dr. J. Bijlsma  
Universitair docent, Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen, Universiteit Utrecht.
- De heer prof. mr. dr. J.B.H.M. Simmelink  
Bijzonder hoogleraar Criminal Law and Criminology, Maastricht University
- De heer prof. dr. R.J. Verkes  
Hoogleraar Forensische Psychiatrie, Radboud Universiteit Nijmegen.
- De heer prof. dr. mr. M.J.F. van der Wolf  
Hoogleraar Forensische Psychiatrie, Instituut voor Strafrecht & Criminologie, Universiteit Leiden.
- Mevrouw dr. W. Smid  
Hoofd van de afdeling onderzoek, Van der Hoeven Kliniek, Forensische Zorgspecialisten. Europees mastertrainer risicotaxatie voor zedendelinquenten.
- Mevrouw mr. A.E. Schipaanboord  
Docent straf-en procesrecht, Rijksuniversiteit Groningen.
- Mevrouw prof. mr. dr. A.R. Mackor  
Hoogleraar professie-ethiek, Rijksuniversiteit Groningen.
- De heer prof. mr. P.A.M. Mevis  
Hoogleraar strafrecht en strafprocesrecht, Erasmus Universiteit, Rotterdam.
- De heer prof. dr. R.W.J. Meester  
Hoogleraar Wiskunde aan de Vrije Universiteit Amsterdam

Aanwezig namens JenV.:

- Mevrouw mr. A.C. Philipsen, senior-beleidsmedewerker;
- De heer F. Candel, programmadirecteur Forensische Zorg;
- De heer mr. C. Vernooij, wetgevingsjurist straf- en sanctierecht.

Andere geraadpleegde experts:

- De heer Mr. M. Groothuizen, plaatsvervangend hoofddirecteur DJI.
- Mevrouw Mr. M. de Vries, directeur Inhoud NIFP.



## Bijlage 2 Bronnen

- Algemene Bestuursdienst (2020). *Werk aan Uitvoering*. Den Haag.
- Ashford & Zadner (2014). *Preventive justice*. Hoofdstuk 6: Risk Assessment and the Preventive Role of the Criminal Court. Oxford University Press.
- *Bestuursakkoord forensische zorg en Visie forensische zorg*, (2020) Tweede Kamer der Staten-Generaal
- Bijlsma, J., Nauta, E., Kooijmans, T., de Jong, F., Dalhuisen L. & Meynen G. (2020). *Stoornis en gevaar. Een aanzet tot onderzoek naar een alternatief voor tbs*. *Delikt en Delinkwent*, 25, 357-371.
- Brede Maatschappelijke Heroverweging (april 2020). *Zorg voor een veilige omgeving*. Inspectie der rijksfinanciën.
- Ministerie van Justitie en Veiligheid (2019). *Voortgangsbrief Forensische Zorg (kenmerk 2726919)* Voortgangsbrief forensische zorg | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl
- Ministerie van Justitie en Veiligheid (2020a). *Voortgangsbrief Forensische zorg (kenmerk 2945798)*. Voortgangsbrief forensische zorg | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl
- Ministerie van Justitie en Veiligheid (2020b) *Brief en Visie forensische zorg (kenmerk 3079316)*. Kamerbrief over visie forensische zorg | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl
- Directoraat-generaal Straffen en Beschermen Ministerie van Justitie en Veiligheid (2020). *Juridische haalbaarheid van voorgestelde oplossingen voor de weigeraarsproblematiek omtrent tbs-oplegging* Kenmerk: 10100026362 Prof.mr. P.A.M. Mevis Prof.mr. S. Struijk Mr.dr. M.J.F. van der Wolf.
- Fazel, S. (2019) *The scientific validity of current approaches to violence and criminal risk assessment (hfs 11)* In: Jan W de Keijser, Julian V Roberts, Jesper Ryberg. *Predictive Sentencing: Normative and Empirical Perspectives*. Hart Publishing.

- Harte, J. (2017) *Recidive inschatten met behulp van een empirisch model. Kansen voor de strafrechtspraktijk?* Nederlands Juristenblad, afl 33, 2386-2389.
- Maas, M, Legters, E & Fazel, S. (2020) *Professional en risicotaxatieinstrument hand in hand. Hoe de reclassering risico's inschat.* Nederlands juristenblad, aflevering 28, 2055-2059.
- Mevis, P.A.M., Struijk, S. & Wolf, M.J.F. van der (2020). *Voorlopige tbs-oplegging als bijdrage aan de oplossing van de weigeraarsproblematiek; een nadere rechtsvergelijkende beschouwing van het Nederlandse en Duitse recht.* Rotterdam, Erasmus School of Law.
- Meynen, G. (2019). *Een medische of een juridische stoornis?* Tijdschrift voor Psychiatrie, 61, (februari), 74-75
- Ministerie van Financiën (2019). *IBO-toeslagen deelonderzoek 1. Eenvoud of maatwerk: Uitrusten binnen het bestaande toeslagenstelsel.* Den Haag.
- Ministerie van Financiën (2020). *IBO-toeslagen deelonderzoek 2. Eenvoud of maatwerk: Alternatieven voor het bestaande toeslagenstelsel.* Den Haag.
- Ministerie van JenV. (2019). *Handboek forensische zorg*, 5e editie. Den Haag.
- Monahan, J. (2007). *Clinical and actuarial predictions of violence.* In: D. Faigman, D. Kaye, M. Saks, J. Sanders & E. Cheng (Eds.), *Modern scientific evidence: The law and science of expert testimony* (pp. 122-147). St. Paul, MN: West Publishing.
- Otte, M. (2018). *Een kleine biografie van het straffen.* Boom.
- Smid, W. (2020). Hoofdstuk 6: Risicotaxatie. In Smid, W., Canton, W., Van Beek, D. & Gijs, L.: *Zicht op zedendelinquenten.* Boom.
- Struijk, S. & Wolf, M. van der (2018) *Gevaarscriteria in het strafrechtelijk stelsel.* *Ars Aequi*, 67 (11), 938-947.
- Wettekst Forvaring: Engelse vertaling. *The Penal Code - Part I. General provisions* - Lovdata; chapter 7 preventive detention.

- Wolf, M.J.F, Reef, J. & Wams, A.C. (2020). *Wie zijn geschiedenis niet kent...Een overzichtelijke tijdlijn van de stelselwijzigingen in de forensische zorg sinds 1988*. Leiden: Instituut voor Strafrecht en Criminologie.

# Bijlage 3 Het Noorse systeem van Forvaring: de wettekst

## Chapter 7. Preventive detention

### Section 40. Conditions for imposing preventive detention

If a sentence of imprisonment is deemed insufficient to protect the life, health or freedom of other persons, preventive detention in an institution under the correctional services may be imposed when the offender is found guilty of having committed or attempted to commit a violent offence, sexual offence, unlawful imprisonment, arson or other offence that has infringed upon the life, health or freedom of another person or put these legal interests at risk and the conditions in the second or third paragraphs are met. If the person charged is under 18 years of age, preventive detention may not be imposed unless altogether extraordinary circumstances apply.

If the offence was serious in nature, there must be an obvious risk that the offender will again commit a serious offence as specified in the first paragraph.

If the offence was less serious in nature

- a) the offender must previously have committed or attempted to commit a serious offence specified in the first paragraph,
- b) it must be assumed that there is a close connection between the offence committed earlier and the offence now committed, and
- c) the risk of commission of a further, serious offence specified in the first paragraph must be particularly obvious.

In assessing the risk of commission of a further offence pursuant to the second and third paragraph, emphasis shall be given to the committed offence by reference particularly to the offender's conduct and social and personal functional capacity. In cases specified in the second paragraph, particular emphasis shall be given to whether the offender has previously committed or attempted to commit a serious offence specified in the first paragraph.

Before a sentence of preventive detention is passed, a personal examination of the person charged shall be carried out. The court may decide that the person charged shall be subjected to a forensic psychiatric examination instead of or in addition to the personal examination.

#### Section 41. Combination of preventive detention with other penalties

Preventive detention may be combined with the imposition of a loss of rights, see section 59, d).

#### Section 42. Lapse of imposed sentences of imprisonment and community sentences

Previously imposed sentences of imprisonment and community sentences lapse when preventive detention is imposed.

#### Section 43. Duration of preventive detention

In a sentence of preventive detention, a time frame is set that normally should not exceed 15 years, and that may not exceed 21 years. For offences with a penalty limit of imprisonment for a term of up to 30 years, the court may set a time frame not exceeding 30 years. If the convicted person was under 18 years of age at the time of the act, the time frame normally should not exceed 10 years, and may not exceed 15 years. On application of the prosecuting authority, the court may by judgment extend the set frame by up to five years at a time. An extension application must be filed with the district court no later than three months before the end of the period of preventive detention.

The court should also set a minimum term of preventive detention which may not exceed 10 years. In cases where the court sets a time frame exceeding 15 years, however, the court may set a minimum term not exceeding 14 years. In cases where the court sets a time frame exceeding 21 years, the court may set a minimum term not exceeding 20 years.

#### Section 44. Release on parole

The convicted person may be released on parole before the end of the period of preventive detention. If a minimum term has been set, the convicted person may not be released on parole before the end of the minimum term. The parole period shall be between one and five years in length.

If the convicted person or the correctional services apply for release on parole, the prosecuting authority brings the case before the district court, which decides it by judgment. When the prosecuting authority consents to release on parole, such release may be decided by the correctional services.

The hearing of a case concerning release on parole shall be expedited.

The convicted person may not apply for release on parole earlier than one year after the sentence imposing preventive detention or a judgment refusing release on parole becomes final.

#### Section 45. Conditions in connection with release on parole

The court may set the following conditions in connection with release on parole:

- a) conditions as in the case of a suspended sentence, see sections 35-37,
- b) a condition that the person released on parole shall be monitored by the correctional services, or
- c) a condition that the person released on parole shall stay in an institution or municipal residential unit beyond the one-year time frame in section 37, h). Such a condition may only be imposed if special reasons indicate that it is necessary and the institution or municipality has consented. The court may decide that the person released on parole may be held at the institution or the municipal residential unit against his/her will and be returned there in the event of flight, if necessary by force and with the assistance of public authorities.

In connection with release on parole, the correctional services may impose conditions specified in the first paragraph, a) and b), except for conditions specified in section 37, j) (other special conditions the court deems appropriate).

When conditions imposed require the person released on parole to be monitored by the correctional services, measures pursuant to section 56 of the Execution of Sentences Act may be implemented.

The convicted person shall be given an opportunity to comment on the conditions. The same applies to the correctional services when the conditions are imposed by the court.

Section 39, first paragraph, applies correspondingly to amendment of imposed conditions and extension of the parole period.

The person released on parole may apply to the district court for a ruling that conditions specified in the first paragraph, c), shall be set aside or amended, see section 39, first paragraph. Such an application may not be made earlier than one year after the judgment granting release on parole, or the district court's latest ruling, becomes final.

If it is important to the aggrieved person in the criminal case, or such person's survivors, to be informed of the date of release on parole, the correctional services shall notify the aggrieved person or his/her survivors in advance. The notification shall also include conditions imposed pursuant to statute or regulations, when such conditions relate directly to the aggrieved person or his/her survivors.

Section 46. Breach of conditions for preventive detention, etc.

Upon request, the district court may by judgment decide that the person released on parole shall be returned to preventive detention, or impose a further parole period and new conditions if

- a) the person released on parole seriously or repeatedly breaches imposed conditions during the parole period,
- b) the person released on parole commits a further criminal act during the parole period, or
- c) special reasons no longer warrant release on parole pursuant to section 45, first paragraph, c).

The prosecuting authority's application for such a judgment must be submitted to the court within three months of the end of the parole period. If the person released on parole is being monitored by the correctional services, the correctional services shall provide comment before judgment is passed. The convicted person shall insofar as possible be given an opportunity to comment.

In cases pursuant to the first paragraph, b), the court may pass an aggregate sentence for both acts or a separate sentence in respect of the new act.

If the institution or municipality withdraws its consent pursuant to section 45, first paragraph, c), the released person shall be returned to preventive detention.

☞

Section 47. Regulations on preventive detention and release on parole from preventive detention

The King may issue regulations on the implementation of preventive detention and release on parole from preventive detention.





Dit is een uitgave van:

**ABDTOPConsult**

Postbus 20011

2500 EA Den Haag

[abdtc@rijksoverheid.nl](mailto:abdtc@rijksoverheid.nl)

[www.abdtopconsult.nl](http://www.abdtopconsult.nl)