



De afweging van slachtoffer- en daderbelangen bij langdurig toezicht

Een juridische verkenning en ervaringen
in de praktijk

Cahier 2026-5

S.A.A. van 't Klooster
M.H. Nagtegaal

De afweging van slachtoffer- en daderbelangen bij langdurig toezicht

Een juridische verkenning en ervaringen
in de praktijk

Cahier 2026-5

S.A.A. van 't Klooster
M.H. Nagtegaal

Cahier

De reeks Cahier omvat de rapporten van onderzoek dat door en in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum is verricht. Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud van de rapporten het standpunt van de Minister van Justitie en Veiligheid weergeeft.

Alle rapporten van het WODC zijn gratis te downloaden van [WODC Repository](#).

Inhoud

Afkortingen	6
Samenvatting	7
1 Inleiding	20
1.1 Aanleiding onderzoek	20
1.2 Onderzoeksvragen en doelen	21
1.2.1 Toelichting bij onderzoeksvragen	21
1.3 Methode	23
1.3.1 Begrippen	23
1.3.2 Analyse van wet- en regelgeving.	25
1.3.3 Interviews	25
1.3.4 Analyse van VB uitspraken	27
1.3.5 Analyse van opleggingsbeslissingen GVM	28
1.4 Leeswijzer	28
2 De Wet langdurig toezicht	30
2.1 Inleiding	30
2.2 De voorwaardelijke invrijheidsstelling	30
2.2.1 Beslissing tot v.i.	30
2.2.2 Voorwaarden bij v.i.	33
2.3 De voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van de tbs-maatregel	34
2.3.1 Beslissing tot VB	34
2.3.2 Voorwaarden bij VB	36
2.4 De gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel	37
2.4.1 Beslissing tot oplegging en tenuitvoerlegging GVM	37
2.4.2 Voorwaarden bij GVM	39
2.5 Samenloop van modaliteiten	42
2.6 Kortom	42
3 De rechten van slachtoffers en nabestaanden en de dader	43
3.1 Inleiding	44
3.2 Slachtofferrechten bij langdurig toezicht	45
3.2.1 Ontwikkeling slachtofferrechten	45
3.2.2 Wettelijke slachtofferrechten	47
3.2.3 Individuele beoordeling	48
3.2.4 Slachtofferrechten in de tenuitvoerleggingsfase	48
3.2.5 Mensenrechtelijk kader ten aanzien van slachtoffers en nabestaanden	49
3.2.6 Samenspel belangen slachtoffer en nabestaanden en daders	53
3.3 Daderrechten bij langdurig toezicht	54
3.3.1 Het resocialisatiebeginsel	54
3.3.2 Artikel 8 EVRM – het recht op privéleven, familielevens, het huisrecht en vrije correspondentie	54
3.3.3 Artikel 5 EVRM – het recht op vrijheid	63
3.3.4 Het recht op vrije verplaatsing – artikel 2 Vierde Protocol EVRM	65
3.3.5 Overige rechten	69
3.3.6 Overige voorwaarden	69

3.4	Mogelijke frictie tussen rechten en belangen van slachtoffers, nabestaanden en daders	70
3.4.1	Voorbeelden ter illustratie	70
3.4.2	Maatwerk	71
3.5	Kortom	72
4	Slachtofferbehoeften en -belangen uitgelicht	74
4.1	Inleiding	74
4.2	Procesmatige zaken	75
4.2.1	Bijstand van slachtoffers en nabestaanden tijdens de tenuitvoerleggingsfase	75
4.2.2	Kenbaar maken beschermingsbehoeften	76
4.2.3	Herstelbemiddeling	77
4.2.4	Communicatie met slachtoffers en nabestaanden	78
4.3	Beschermingsbehoeften van slachtoffers en nabestaanden	79
4.3.1	Factoren van invloed op de belangen en beschermingsbehoeften van slachtoffers en nabestaanden	79
4.3.2	Locatieverbod	82
4.3.3	Contactverbod	84
4.3.4	Overige behoeften slachtoffers en nabestaanden	84
4.4	Kortom	88
5	Belangenafweging tussen slachtoffers, nabestaanden en de dader in de juridische praktijk	90
5.1	Inleiding	90
5.2	Belangenafweging bij voorwaardelijke invrijheidstelling	90
5.2.1	Werkwijze CVv.i.	90
5.2.2	Beschermingsbehoeften en de te maken belangenafweging	92
5.2.3	Aanvullende belangenafweging in geval van specifieke bijzondere voorwaarden	101
5.2.4	Kortom	102
5.3	Belangenafweging voorwaardelijke beëindiging tbs-maatregel	102
5.3.1	Achtergrondinformatie VB-beslissingen	102
5.3.2	Reclasseringsadvies	103
5.3.3	Advies tbs-kliniek en pro-Justitie rapporteur	103
5.3.4	Openbaar Ministerie	104
5.3.5	Verdediging	104
5.3.6	Rechterlijke overwegingen en bijzondere voorwaarden	104
5.3.7	Kortom	108
5.4	Belangenafweging bij GVM-opleggingsbeslissingen	108
5.4.1	Achtergrondinformatie GVM-opleggingsbeslissingen	108
5.4.2	Reclasseringsadvies	110
5.4.3	Openbaar Ministerie	111
5.4.4	Verdediging	112
5.4.5	Rechterlijke overwegingen	112
5.4.6	Kortom	118
6	Conclusie	120
6.1	Inleiding	120
6.2	Beantwoording onderzoeksvragen	121
6.2.1	Onderzoeksdoel 1: beschermingsbehoeften	121
6.2.2	Onderzoeksdoel 2: rechten en belangen	124
6.2.3	Onderzoeksdoel 3: belangenafweging	127
6.3	Conclusies	130

6.4	De resultaten in perspectief	132
6.5	Geconstateerde knelpunten, aanbevelingen en mogelijkheden voor vervolgonderzoek	132
6.6	Reikwijdte resultaten en beperkingen daarbij	134
Summary		136
Literatuur		148
Bijlage 1	Samenstelling begeleidingscommissie	151
Bijlage 2	Lijst van geïnterviewde personen	152
Bijlage 3	Interview leidraad Centrale Voorziening Voorwaardelijke invrijheidsstelling	153
Bijlage 4	Interview leidraad slachtofferadvocaten en medewerkers Slachtofferhulp Nederland	155
Bijlage 5	Interview leidraad slachtoffers en nabestaanden	158
Bijlage 6	Indeling delicten	160

Afkortingen

AVI	Adviescollege Voorwaardelijke Invrijheidsstelling
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
CVv.i.	Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidstelling
DIZ	Divisie Individuele Zaken
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
ECLI	European Case Law Identifier
EM	Elektronische monitoring
EHRM	Europees Hof voor de rechten van de mens
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
FNG	Federatie Nabestaanden Geweldslachtoffers
GVM	Gedragbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel
HR	Hoge Raad
IB	Individuele beoordeling
IDV	Informatiepunt Detentieverloop
MvT	memorie van toelichting
OM	Openbaar Ministerie
OvJ	Officier van justitie
Pbw	Penitenciaire Beginselenwet
PI	Penitenciaire inrichting
PP	Penitenciair programma
Rb	Rechtbank
SHN	Slachtofferhulp Nederland
SIP	Slachtoffer Informatiepunt
Sr	Wetboek van Strafrecht
SPSS	Statistical Package for the Social Sciences
Sv	Wetboek van Strafvordering
tbs	Terbeschikkingstelling
tul	Tenuitvoerlegging
VB	Voorwaardelijke beëindiging van het bevel tot verpleging van overheidswege bij de maatregel terbeschikkingstelling
v.i.	Voorwaardelijke invrijheidstelling
Wfz	Wet forensische zorg
Wlt	Wet langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum
Wsenb	Wet straffen en beschermen
Wus	Wet uitbreiding slachtofferrechten

Samenvatting

Achtergrond

Het overkoepelende doel van het onderhavige onderzoek is om na te gaan wat de rechten, beschermingsbehoeften en belangen van slachtoffers en nabestaanden zijn tijdens de laatste fase van de tenuitvoerlegging van de straf en hoe deze worden afgewogen tegen de rechten en belangen van de dader. Meer in het bijzonder is gekeken naar de voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.), de voorwaardelijke beëindiging van het bevel tot verpleging bij de tbs-maatregel (VB) en de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel (GVM). Bij deze modaliteiten is de justitiabele onder voorwaarden vrij in de maatschappij en houdt de reclassering toezicht. De wijzigingen in genoemde modaliteiten vanuit de Wet langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking (Wlt) staan daarbij centraal (hierna: Wlt-modaliteiten). Deze wijzigingen maken het mogelijk om langdurig zo niet levenslang toezicht te houden indien van de justitiabele nog gevaar uitgaat (zie verder hieronder). De Wlt is in twee fases in werking getreden, per 1 januari 2017 en per 1 januari 2018.

Het onderzoek komt voort uit twee moties betreffende slachtoffers en nabestaanden die tijdens het wetgevingstraject van de Wlt zijn ingediend en aangenomen. De regering werd hierin door de Kamerleden Van Oosten, Van Toorenburg en Groothuizen in 2017 opgeroepen om bij de evaluatie van de Wlt grondig te bezien op welke wijze de belangenafweging die ziet op het recht op een gezinsleven van de veroordeelde en de rechten en wensen van slachtoffers, in de juridische praktijk vorm wordt gegeven. Ook werd de regering door Kamerleden Van der Steur en Recourt in 2014 verzocht bij de uitwerking van het toezicht ervoor te zorgen dat slachtoffers als zij dat wensen door het Openbaar Ministerie over hun wensen voor de invulling van het toezicht worden geraadpleegd. De eerste motie is betrokken in de huidige evaluatie, op de tweede motie is gezien de thans gaande taakoverdracht van het Openbaar Ministerie (OM; Informatiepunt Detentieverloop [IDV]) naar de minister (het Centraal Justitieel Incassobureau [CJIB]) geen zicht gekomen. De huidige evaluatie maakt onderdeel uit van het onderzoeksprogramma dat is geschreven voor de evaluatie van de Wlt. Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) heeft hiertoe drie onderzoeksdoelen geformuleerd:

- 1 Het in kaart brengen en analyseren van de beschermingsbehoeften van slachtoffers en nabestaanden bij de uitvoering van langdurig toezicht zoals deze voor de Wlt-populatie geldt;
- 2 Het in kaart brengen en analyseren van de rechten en belangen van slachtoffers, nabestaanden, en daders bij de uitvoering van langdurig toezicht zoals deze voor de Wlt-populatie geldt;
- 3 Bepalen van de manier waarop de afweging van rechten, belangen en beschermingsbehoeften van slachtoffers, nabestaanden en daders thans wordt vormgegeven in de juridische praktijk bij de uitvoering van langdurig toezicht voor de Wlt-populatie.

Deze onderzoeksdoelen zijn onderzocht aan de hand van zes onderzoeksvragen. Deze luiden:

- 1 Welke beschermingsbehoeften bestaan bij slachtoffers en nabestaanden bij de uitvoering van langdurig toezicht onder de Wlt?
 - a Welk typen beschermingsbehoeften zijn er?
 - b Op welke aspecten van het leven/gedrag van de dader zien de beschermingsbehoeften?
 - c Zijn die beschermingsbehoeften juridisch en praktisch haalbaar?
- 2 Welke factoren hangen samen met de beschermingsbehoeften, zoals indexdelict en overige strafrechtelijke afdoeningen (bijv. art. 38v Wetboek van strafrecht [Sr])?
- 3 Welke partijen, zoals de reclassering, het OM en verdediging, laten zich uit over de beschermingsbehoeften en wanneer worden zij bij de inventarisering/advisering van beschermingsbehoeften betrokken?
- 4 Welke rechten en belangen hebben slachtoffers, nabestaanden en daders bij de uitvoering van langdurig toezicht zoals deze voor de Wlt-populatie geldt?
 - a Welke rechten en belangen volgen uit de door de Wlt gemaakte veranderingen?
 - b Welke rechten en belangen volgen uit overige toepasbare wettelijke grondslagen, zoals mensenrechten?
- 5 Hoe wordt de afweging van rechten, belangen en behoeften van slachtoffers, nabestaanden en daders thans in de juridische praktijk bij de uitvoering van langdurig toezicht voor de Wlt-populatie gemaakt en welke argumenten van de betrokken partijen worden bij deze beslissing betrokken?
- 6 Zijn er rechten en belangen van slachtoffers, nabestaanden en daders die botsen?
 - a Zo ja, zijn hier voldoende waarborgen voor?
 - b Zo nee, wat kan er worden verbeterd?

De beantwoording van deze vragen wordt hieronder kort weergegeven. In de betreffende hoofdstukken zijn nadere uitwerkingen hiervan beschreven.

Onderzoeksmethoden

Ten behoeve van het onderhavige onderzoek zijn meerdere onderzoeksmethoden gebruikt. Om te bepalen welke (mensen)rechten van slachtoffers en nabestaanden en daders een rol spelen in de tenuitvoerleggingsfase van een Wlt-modaliteit is een analyse van wet- en regelgeving uitgevoerd. Relevante uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) zijn gevonden met de zoekmachine hudoc.echr.coe.int, waarbij is gezocht op keywords zoals "contact ban" en "location ban". Enkele wetenschappelijke artikelen en naslagwerken zijn hierbij ter aanvulling en verduidelijking gebruikt. Om te bezien welke belangen en (beschermings)behoeften er zijn bij slachtoffers en nabestaanden, zijn interviews gehouden met 13 personen: zes nabestaanden, vier slachtofferadvocaten en drie medewerkers van Slachtofferhulp Nederland (SHN). De casemanagers en slachtofferadvocaten hebben allen ruime ervaring met het bijstaan van meerdere slachtoffers en nabestaanden. De voorzitter van de FNG heeft naast vanuit haar eigen ervaring ook vanuit de ervaringen van andere nabestaanden gesproken. De gesproken nabestaanden hebben allen te maken of te maken gehad met een dader die onder voorwaarden in vrijheid kwam. Ondanks dat voor sommige nabestaanden het strafbare feit geruime tijd geleden was, heeft deze voorwaardelijke invrijheidstelling zich recent afgespeeld of speelt zich anno 2026 nog af. Daardoor kunnen zij spreken over huidige ervaringen.

Om te bepalen hoe vervolgens de afweging tussen de belangen van slachtoffers en nabestaanden en daders in de juridische praktijk wordt gemaakt, is gesproken met twee medewerkers van de Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidsstelling

(CVv.i.) en zijn VB-uitspraken en GVM-opleggingsbeslissingen van rechtbanken en hoven geanalyseerd. De resultaten worden hieronder besproken.

Resultaten

Wetswijzigingen Wlt en meewegen slachtofferbelangen

Aan de drie Wlt-modaliteiten kunnen bijzondere voorwaarden worden verbonden om de veroordeelde onder toezicht te stellen. Dat toezicht kan potentieel levenslang duren, sinds de invoering van de Wlt. Bij de tenuitvoerlegging van de drie Wlt-modaliteiten is daarbij ruimte voor en in alle gevallen een wettelijke verplichting tot het afwegen van de belangen van slachtoffers en nabestaanden met die van de dader. Deze wettelijke verplichting bij v.i. en VB volgt niet uit de Wlt, maar bestond al of is met recente andere wetgeving geïmplementeerd. Aangezien de GVM een nieuwe maatregel is die met de Wlt in de wet is geïntroduceerd, volgen de slachtofferbepalingen bij deze modaliteit wel uit de Wlt.

Met de Wlt is de proeftijd bij v.i. altijd een jaar geworden en zijn verlengmogelijkheden ingebouwd. Bij de afweging tot het verlenen van v.i. en de daaraan te verbinden voorwaarden zijn de belangen van slachtoffers en nabestaanden expliciet opgenomen in de wet als omstandigheid waar rekening mee gehouden dient te worden (art. 6:2:10 Wetboek van Strafvordering (Sv)). Deze afweging is geïntroduceerd door de Wet straffen en beschermen (Wsenb), maar impliciet worden slachtofferbelangen bij v.i. al langer meegewogen. Of de betrokkene met de v.i. mag starten en onder welke voorwaarden, kan zo worden beïnvloed door de belangen van slachtoffers en nabestaanden. Een dader mag niet met v.i. als dit de belangen van slachtoffers en nabestaanden te ernstig zou beschadigen. Ook een eventuele verlenging van de v.i.-periode kan (mede) worden ingegeven door de belangen van slachtoffers en nabestaanden. In het geval dat er wordt gevreesd voor ernstig belastend gedrag jegens hen, kan de proeftijd bij v.i. worden verlengd.

Met de invoering van de Wlt is het mogelijk geworden om de VB telkens te verlengen en is de maximumperiode van 9 jaar losgelaten. Indien een tbs-gestelde met VB gaat, dan worden de belangen van slachtoffers en nabestaanden meegenomen door middel van het invullen van de 'Slachtofferbox': de uitkomst van het slachtofferonderzoek met daarin de analyse van de gevolgen en eventuele (veiligheids)risico's voor slachtoffers en nabestaanden. Deze slachtofferbox wordt door de tbs-kliniek ingevuld. Er wordt bekeken of er kans is op een confrontatie met het slachtoffer, wat de relatie was met het slachtoffer ten tijde van het indexdelict en ten tijde van de VB (indien van toepassing) en of er sprake is van andere gevoeligheden. De belangen van slachtoffers en nabestaanden worden op die manier meegenomen bij de beslissing omtrent VB, al zien die belangen meer op de invulling van de VB en de voorwaarden die eraan worden verbonden dan op de beslissing of VB verleend kan worden. Met de introductie van de Wet uitbreiding slachtofferrechten (Wus) hebben slachtoffers en nabestaanden een beperkt spreekrecht gekregen bij (onder meer) de rechtszitting waarbij de rechter VB overweegt, om hun beschermingsbehoeften toe te lichten (art. 6:6:13 lid 4 Sv). Dit beperkt spreekrecht ziet alleen op de voorwaarden die direct de belangen van het slachtoffer raken.

De Wlt heeft de GVM geïntroduceerd. Bij de oplegging van de GVM is volgens de wettekst geen expliciete aandacht voor slachtoffers en nabestaanden (al geldt wel een

algemener gevaarscriterium: ter beveiliging van de veiligheid van anderen, dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen), maar bij de tenuitvoerlegging en verlenging van de maatregel is dit wel zo (respectievelijk art. 6:6:23b en 6:6:23c Sv). Dit betekent niet dat de belangen van slachtoffers en nabestaanden niet kunnen meewegen in de beslissing om een GVM op te leggen.

(Mensen)rechten en wetgeving

Verschillende mensenrechten kunnen van invloed zijn op de belangenafweging van slachtoffers, nabestaanden en daders bij langdurig toezicht. Slachtoffers en nabestaanden hebben door de jaren heen steeds meer rechten gekregen tijdens het strafproces en erna (zie artikelen 51a Sv – 51h Sv). Daarnaast kunnen slachtoffers en nabestaanden van de staat verwachten dat hij actief handelt indien hun mensenrechten in gevaar dreigen te komen door het handelen van de dader. De staat heeft deze positieve verplichting op het moment dat er sprake is van een directe en reële dreiging tot gevaar, waarvan hij kennis geacht werd te hebben. Dan dient de staat een inspanningsverplichting te leveren om deze dreiging ten aanzien van het recht op leven (art. 2 Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden [EVRM]), het folterverbod (art. 3 EVRM) en het recht op privéleven (waaronder de psychische en lichamelijke integriteit; art. 8 EVRM) af te wenden.

Verschillende mensenrechten van de daders kunnen de invulling van de bijzondere voorwaarden begrenzen. Het recht op privéleven (art. 8 EVRM), het recht op vrijheid (art. 5 EVRM) en het recht op vrije verplaatsing (art. 2 Vierde Protocol EVRM) zijn met name van toepassing op de bijzondere voorwaarden bij langdurig toezicht. Alle bijzondere voorwaarden die kunnen worden verbonden aan de Wlt-modaliteiten zijn aan de besproken mensenrechten getoetst, ook indien zij zeer waarschijnlijk geen frictie zullen opleveren met de rechten van anderen en in het bijzonder de rechten van slachtoffers en nabestaanden. De bijzondere voorwaarden die juist wel voor frictie tussen de mensenrechten van slachtoffers en nabestaanden en daders kunnen zorgen, zijn het contactverbod, het locatieverbod, het gebiedsverbod, het verbod op het doen van vrijwilligerswerk, de verhuisplicht, het vestigingsverbod en eventueel een andere voorwaarde het gedrag van de veroordeelde betreffende. Zo kan het opleggen van een contactverbod tussen twee leden van een familie zowel worden ingegeven door een positieve verplichting om het slachtoffer te beschermen en tevens een inbreuk (maar geen schending) zijn op het recht op familieleven van de dader.

Het eerbiedigen van mensenrechten van veroordeelden van strafbare feiten is een rechtsstatelijk beginsel waar de Nederlandse staat zich aan moet houden. Bij het opleggen van bijzondere voorwaarden die een inbreuk kunnen maken op het recht op privéleven en/of op het recht op vrije verplaatsing van de dader, zal de overheid moeten toetsen of de inbreuk noodzakelijk is in een democratische samenleving. Hierin zijn de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit opgenomen. Er is dan sprake van een inbreuk op een mensenrecht, maar niet van een schending. Bijzondere voorwaarden die een inbreuk kunnen maken op het recht op vrijheid, zoals een verplichte opname in een kliniek, moeten aan strengere eisen voldoen. Artikel 5 EVRM kan op twee manieren van toepassing zijn op de Wlt-modaliteiten: detentie na een strafrechtelijke veroordeling (art. 5 lid 1 sub a EVRM) en/of detentie van personen met een psychische stoornis (art. 5 lid 1 sub e EVRM). Uit artikel 5 lid 1 sub e EVRM vloeien drie minimumvereisten voort, ten aanzien van de detentie van personen met een psychische stoornis: 1) de psychische stoornis moet door bevoegd gezag op grond

van medische deskundigheid zijn vastgesteld, 2) de aard of ernst van de psychische stoornis moet dwangopsluiting rechtvaardigen en 3) de rechtmatigheid van voortgezette opsluiting is afhankelijk van het voortduren van de stoornis. Er valt geen pasklaar antwoord te geven op de vraag of een bijzondere voorwaarde door de mensenrechtelijke beugel kan. Dat zal altijd afhangen van de feiten en omstandigheden van het geval.

Beschermingsbehoeften en belangen van slachtoffers en nabestaanden

Uit de resultaten blijkt dat slachtoffers en nabestaanden ook, of misschien wel juist, in de tenuitvoerleggingsfase van een straf en/of maatregel in de regel behoefte hebben aan bescherming. Daar komt bij dat zij ook andere behoeften en belangen kunnen hebben die meer indirect kunnen samenhangen met de behoefte aan bescherming.

Verschillende procesmatige factoren kunnen een rol spelen, aldus de respondenten. Zo is bijstand van SHN, slachtofferadvocaten en OM in de tenuitvoerleggingsfase van een sanctie minder vanzelfsprekend dan in de opleggingsfase daarvan. Slachtoffers en nabestaanden kunnen wel bijstand krijgen, maar moeten daar veelal zelf actief achteraan, aldus de nabestaanden. Rechtsbijstand van een slachtofferadvocaat moeten zij tevens zelf financieren, bijstand van SHN is altijd gratis. Dit kan in de weg staan van het adequaat kunnen communiceren over hun beschermingsbehoeften, volgens de slachtofferadvocaten. Daarbij moet de communicatie vanuit het OM en het CJIB naar slachtoffers en nabestaanden volgens alle respondenten over het algemeen beter. Een vast contactpunt voor slachtoffers en nabestaanden met het Slachtoffer Informatiepunt (SIP; onderdeel van het CJIB), maar ook met bijvoorbeeld de tbs-kliniek zou hierbij kunnen helpen. Een terugkoppeling over de opgelegde beschermingsmaatregelen zal al veel kunnen betekenen. Daarnaast is gesuggereerd dat een systeem waarbij je eerst een bericht krijgt dat er informatie is, waarna je deze op een zelfgekozen moment kunt inzien, zou kunnen helpen, vergelijkbaar met de berichtenbox vanuit de overheid en de reeds bestaande online omgeving voor de onderzoeksfase, mijnslachtofferzaak.nl. Dit maakt een persoonsgerichte berichtgeving mogelijk, die ook nuttig kan zijn als er meerdere nabestaanden zijn van een slachtoffer (een moeder, een zus, een partner) die onderling anders denken over beschermingsbehoeften en het ontvangen van informatie. Door de slachtofferadvocaten en de medewerkers van SHN is daarnaast ook aandacht gevraagd voor herstelbemiddeling en hoe dat bij kan dragen aan herstel voor slachtoffers en nabestaanden en daarmee indirect van invloed zijn op hun beschermingsbehoeften.

Alle slachtoffers en nabestaanden zijn anders en hebben andere belangen en beschermingsbehoeften, aldus de slachtofferadvocaten, de medewerkers van SHN en de CVv.i.. Meerdere factoren kunnen van invloed zijn op de beschermingsbehoeften. Deze zijn onderverdeeld in slachtofferfactoren en delictfactoren. Onder slachtofferfactoren vallen onder meer de persoon van het slachtoffer, de impact van het delict op het slachtoffer en diens *copingmechanismen* en achterliggende belangen en emoties zoals angst, woede, loslaten en regie herpakken over het eigen leven. De delictfactoren zien op het gepleegde indexdelict, waarbij van belang is of dat specifiek op het slachtoffer was gericht of een willekeurig slachtoffer betrof, welk delict er is gepleegd en de aard en de ernst daarvan. De relatie met en tot de dader speelt in al deze factoren een rol. Zo kan het voorkomen dat het slachtoffer bij een bekende dader, die alles van het slachtoffer weet, juist minder beschermingsbehoeften heeft, omdat het slachtoffer denkt de dader goed in te kunnen schatten en er bijvoorbeeld van uit gaat dat hij niks meer zal doen.

Voor het locatieverbod en het contactverbod zijn enkele voor die bijzondere voorwaarden specifieke belangen en behoeften naar voren gekomen. Volgens de respondenten draait het bij het locatieverbod voor slachtoffers en nabestaanden vooral om het voorkomen van een confrontatie met de dader. Een locatieverbod kan voor zowel de woonomgeving, als voor andere belangrijke plekken gewenst zijn, zoals de begraafplaats van het slachtoffer of de werkomgeving. Nabestaanden geven aan dat er onrust kan ontstaan bij een verandering van omstandigheden, zoals een verhuizing. De afweging van slachtoffers en nabestaanden om een nieuw adres door te geven, hangt af van de situatie van het slachtoffer of de nabestaande. Daarmee wordt immers bekend dat het slachtoffer of de nabestaande is verhuisd, terwijl het ook gewenst kan zijn dit niet door te geven. Het vragen van een contactverbod roept over het algemeen minder problemen op, omdat er dan minder gegevens bij de dader bekend worden. Volgens de slachtofferadvocaten en de medewerkers van SHN willen eigenlijk alle slachtoffers en nabestaanden een contactverbod.

Ook zijn enkele behoeften en belangen naar voren gekomen die niet direct zien op het opleggen van bijzondere voorwaarden, maar die daar wel van invloed op kunnen zijn. Volgens alle respondenten hebben slachtoffers en nabestaanden vooral behoefte aan begrijpelijke, tijdige, concrete en correcte informatie. Het hebben van de juiste informatie op de juiste tijd kan veel onzekerheid en onrust bij slachtoffers en nabestaanden wegnemen. Daardoor kunnen slachtoffers en nabestaanden grip krijgen op de situatie en worden zij in staat gesteld om hun beschermingsbehoeften goed onder woorden te brengen. Volgens nabestaanden is er veel werk aan de winkel om de informatievoorziening te verbeteren. De informatie die zij krijgen, vinden zij inhoudelijk niet duidelijk, de toon wordt als kil ervaren en er zitten volgens hen fouten in. Ook krijgen zij niet alle opties gepresenteerd, zoals een gesprek met de officier van justitie voor een tbs-verlengingszitting en hebben zij geen recht op alle informatie die ze zouden willen hebben, zoals informatie of de behandeling bij de dader aanslaat. Het verbeteren van de informatievoorziening zou veel voor slachtoffers en nabestaanden kunnen betekenen. Daarnaast wijzen de nabestaanden op het belang van herstel en wat daar volgens hen voor nodig is. Betere ondersteuning voor alle leefgebieden, zoals financiën en werk, het liefst geconcentreerd op één plek, zou kunnen bijdragen aan het herstel van slachtoffers en nabestaanden.

Belangenafweging in de juridische praktijk

De belangenafweging in de juridische praktijk is bepaald aan de hand van interviews met twee medewerkers van de CVv.i. en een analyse van VB-uitspraken en GVM-opleggingsbeslissingen. Daaruit komen de volgende resultaten naar voren. Of beschermingsbehoeften gehonoreerd kunnen worden en of de belangenafweging daarmee in het voordeel van de slachtoffers en nabestaanden uitvalt, hangt vaak af van daderfactoren: het resocialisatiebelang en het recht op privé- en familielevens van de dader. De beschermingsbehoeften van slachtoffers en nabestaanden en deze belangen van de dader kunnen met name voor frictie zorgen op het moment dat slachtoffers en nabestaanden en de dader in dezelfde omgeving wonen of in (familiaire) band tot elkaar staan. Hoe de belangenafweging uitvalt, zal altijd afhangen van de omstandigheden van het geval.

Voorwaardelijke invrijheidstelling

Bij de belangenafweging tussen slachtoffers, nabestaanden en de dader is in geval van v.i. vooral de CVv.i. betrokken. De CVv.i. levert maatwerk om tegemoet te komen aan zowel de belangen van slachtoffers en nabestaanden als aan die van de daders, er

bestaat geen standaard afwegingskader of beslismodel. Als er geen beschermingsbehoeften bekend zijn van slachtoffers en nabestaanden, dan worden deze ook niet opgelegd, aldus de medewerkers van de CVv.i.. Een beperking bij deze werkwijze is dat sommige behoeften van slachtoffers en nabestaanden niet bekend zijn geworden, bijvoorbeeld omdat zij niet tijdig hebben gereageerd of niet zijn bevraagd, en in die gevallen geen beschermende voorwaarden worden opgelegd. Als ze wel worden opgelegd, dan dienen de opgelegde maatregelen in verhouding te staan tot het gepleegde delict en de gevaarlijkheid van de dader (proportionaliteit). Dat oordeel kan anders uitvallen naarmate de v.i. langer duurt. Ook subsidiariteit (het minst zware middel om het doel te bereiken moet worden ingezet) is hierbij belangrijk, volgens de respondenten.

Verskillende factoren zijn door de medewerkers van de CVv.i. aangevoerd, die van invloed kunnen zijn op de belangenafweging. Deze komen veelal overeen met de eerder vastgestelde behoeften. Ook hier zijn de factoren verdeeld in slachtofferfactoren, delictfactoren en daderfactoren. De slachtofferfactoren, de persoon van het slachtoffer en de achterliggende emoties, kunnen ook van invloed zijn op de belangenafweging, bijvoorbeeld doordat de gevoelens van angst gewicht in de schaal leggen bij de afweging. Ook de delictfactoren zoals type en aard en ernst van het gepleegde feit spelen een rol bij de belangenafweging. Zo wordt bij geringere feiten minder snel overgegaan tot het opleggen van (vergaande) bijzondere voorwaarden, aldus de respondenten. De daderfactoren, de intentie van de dader, de veiligheid van de dader zelf, het resocialisatiebeginsel en het recht op privéleven kunnen van invloed zijn op de te maken belangenafweging. Al deze factoren interacteren met elkaar en worden door de CVv.i. gezamenlijk meegenomen in de door hun te nemen beslissingen om zo tot een evenwichtige belangenafweging te komen. Een belangrijk uitgangspunt daarbij, is dat het maatwerk is om tot de juiste gewogen beslissing te komen.

Voorwaardelijke beëindiging van het bevel tot verpleging

In de onderzochte VB-beslissingen wordt in 11 zaken een bijzondere voorwaarde opgelegd die direct van invloed is op slachtoffers en nabestaanden. Hiermee is de belangenafweging waarschijnlijk in het voordeel van de slachtoffers en nabestaanden uitgevallen. Vanwege het ontbreken van een toelichting in het vonnis, kunnen de onderzoekers niet opmaken hoe de belangenafweging tot stand is gekomen. In de ruime meerderheid van de zaken is een voorwaarde die indirect beschermend kan zijn opgelegd (bijvoorbeeld in 38 van de 46 zaken is toestemming nodig om te verhuizen). Dit betekent niet noodzakelijkerwijs dat slachtoffers en nabestaanden (via de reclassering of via het OM) geen behoefte aan een beschermingsmaatregel hebben geuit of dat de rechters geen aandacht hebben voor de belangen van slachtoffers en nabestaanden, als deze niet in het vonnis staan vermeld. Wat we wel kunnen concluderen is dat hierover geen nadere informatie is gevonden in de uitspraak.

De onderzoekers verwachten dat met de invoering van het beperkte spreekrecht voor slachtoffers en nabestaanden bij de zitting waar de VB wordt besproken sinds 1 januari 2025, er meer aandacht wordt besteed aan de beschermingsbehoeften van slachtoffers en nabestaanden in VB-beslissingen van na die datum, omdat er een duidelijk punt is tijdens de zitting waarop zij daarover aan het woord (kunnen) komen en de rechters daaraan kunnen refereren in het vonnis.

Gedragbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel

Door het bestuderen van GVM-opleggingsbeslissingen is gekeken naar hoe de afweging van belangen en behoeften van slachtoffers, nabestaanden en daders thans in de juridische praktijk bij GVM-opleggingsbeslissingen wordt gemaakt en welke argumenten van de betrokken partijen bij deze beslissing worden betrokken. De reclassering laat zich in 7 van de 50 zaken uit over op te leggen beschermende voorwaarden voor slachtoffers en nabestaanden, in de vorm van een contact- en/of een locatieverbod. In 3 zaken worden het OM en de door hen aangevoerde slachtofferbelangen aangehaald. De verdediging laat zich, logischerwijs, amper uit over slachtoffers en nabestaanden, in 5 van de 50 zaken doen zij dat wel.

In 5 van de 50 zaken is de motivering voor het opleggen van de GVM direct gekoppeld aan de bescherming van slachtoffers en nabestaanden. Uit de uitspraken blijkt dat de rechters het belangrijk vinden dat de GVM kan dienen ter bescherming van de slachtoffers van het gepleegde delict. Omdat deze directe koppeling niet vaak voorkomt, is verder gekeken en is ook de motivering voor de sancties als geheel in kaart gebracht. Hierbij is niet af te leiden of dit specifiek de oplegging van de GVM betreft of de overige gecombineerde sancties, maar de motivering voor de algemene straftoemeting kan eveneens van toepassing zijn op de GVM. Daaruit blijkt dat rechters over het algemeen verschillende belangen van slachtoffers en nabestaanden tegenover gedrag en/of omstandigheden van de dader en/of de zaak afzetten in de sanctietoemeting. Dit zijn: de impact die het delict heeft gehad op het slachtoffer, bepaalde kenmerken van het slachtoffer zoals kwetsbaarheid, beïnvloedbaarheid, afhankelijkheid en leeftijd, de mate van inbreuk op de lichamelijke en/of geestelijke integriteit, inbreuk op het recht op leven, de plaats-delict, de impact op de rechtsorde en het negatieve gedrag van de dader, waaronder geen verantwoordelijkheid nemen voor eigen gedrag, het alleen oog hebben voor de eigen behoeften (seksueel, financieel, enz.), berekenend gedrag vertonen, en het plegen van een sadistisch misdrijf.

Uit de analyse blijkt verder dat de afweging van de behoeften en belangen van slachtoffers en daders door rechters bij oplegging van de GVM (en andere sancties) vaak als volgt is opgebouwd: vanwege het gedrag van de verdachte, is er inbreuk gemaakt op een recht en/of belang van het slachtoffer. De gevolgen van die inbreuk, komen voor de rekening van de verdachte (en na veroordeling: de dader). Het is de vraag of deze of andere kenmerken ook zullen doorwerken in de belangenafweging bij het al dan niet tenuitvoerleggen van de GVM, waarbij gebruikgemaakt kan worden van het opleggen van bijzondere maatregelen ter bescherming van slachtoffers en nabestaanden. Het ligt in de lijn der verwachting dat hoe meer slachtofferbehoeften- en belangen in de opleggingsfase reeds speelden, hoe meer er ook in de tenuitvoerleggingsfase als grond voor de tenuitvoerlegging van de GVM zullen worden opgevoerd. Zo kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de behoefte tot een locatieverbod voor de woonplaats van het slachtoffer, indien het delict bij het slachtoffer thuis heeft plaatsgevonden. Of kan vanwege de extra kwetsbaarheid van het slachtoffer een grotere behoefte bestaan om meerdere bijzondere voorwaarden op te leggen, ter bescherming van het slachtoffer. Ook nabestaanden kunnen beschermingsbehoeften hebben, vanwege het leed dat hun is aangedaan en eventuele angst voor de dader. Aan die beschermingsbehoeften kan in beginsel tegemoetgekomen worden, mits in de belangenafweging tevens de mensenrechten van de dader en het resocialisatiebeginsel in acht worden genomen.

Conclusies, geconstateerde knelpunten en aanbevelingen

Conclusies

Het overkoepelende doel van het onderhavige onderzoek is om na te gaan wat de rechten, beschermingsbehoeften en belangen van slachtoffers en nabestaanden zijn tijdens de laatste fase van de tenuitvoerlegging van de straf en hoe deze worden afgewogen tegen de rechten en belangen van de dader. Gezien de resultaten van het onderzoek, komen de onderzoekers tot de volgende conclusies:

- 1 De wijzigingen die de Wlt heeft doorgevoerd in de v.i. en de VB betreffen mogelijkheden tot het verlengen van deze toezichtmodaliteiten in de tenuitvoerleggingsfase. Voor de v.i. en de VB zijn met de Wlt geen slachtofferbelangen doorgevoerd in de wet, maar deze volgen wel uit andere bepalingen (Wsenb en Wus). De door de Wlt in de wet ingevoerde GVM kent wel bepalingen waarin slachtofferrechten en -belangen in de opleggings-, tenuitvoerleggings- en verlengingsfase worden meegewogen. Hierdoor zijn aan alle Wlt-modaliteiten slachtofferbelangen verbonden. Middels bijzondere voorwaarden die aan de v.i., VB en GVM kunnen worden verbonden, kan de belangenafweging tussen slachtoffers, nabestaanden en de dader in de tenuitvoerleggingsfase en toezichtpraktijk vorm krijgen.
- 2 Slachtoffers en nabestaanden hebben de volgende rechten tijdens de tenuitvoerleggingsfase: het beperkt spreekrecht bij VB (ingevoerd met de WUS, art. 6:6:13 lid 4 Sv), het recht op correcte bejegening (art. 51aa Sv), het recht op informatie (overeenkomstig art. 51ab SV). Ook kunnen zij het recht genieten op bescherming vanuit het recht op leven (art. 2 EVRM), het folterverbod (art. 3 EVRM) en het recht op privéleven (art. 8 EVRM). De staat heeft in bepaalde situaties de positieve verplichting om slachtoffers en nabestaanden op grond van deze rechten te beschermen.
- 3 Mensenrechten van de dader, zoals het recht op vrijheid en veiligheid (art. 5 EVRM), het recht op vrije verplaatsing (art. 2 vierde protocol EVRM) en het recht op privé- en familieleven (art. 8 EVRM), en eisen van proportionaliteit en subsidiariteit beperken het opleggen, de duur en omvang van de bijzondere voorwaarden onder de Wlt-modaliteiten. Anderzijds kunnen positieve verplichtingen vanuit het EVRM de Nederlandse overheid ertoe verplichten om preventieve maatregelen te nemen ter bescherming van slachtoffers en nabestaanden, waardoor er frictie kan bestaan tussen deze twee verplichtingen, bijvoorbeeld bij een contactverbod of een locatieverbod.
- 4 De voornaamste procedurele behoefte van slachtoffers en nabestaanden tijdens de tenuitvoerleggingsfase is het ontvangen van begrijpelijke, correcte, concrete en tijdige informatie, terwijl aan deze behoefte vaak niet voldoende tegemoet wordt gekomen. Door begrijpelijke, correcte, concrete en tijdige informatievoorziening weten slachtoffers en nabestaanden waar zij aan toe zijn, wat eraan kan bijdragen dat zij zich veiliger voelen. Hun beschermingsbehoeften kunnen daardoor verminderen.
- 5 Slachtoffers en nabestaanden dienen zelf hun beschermingsbehoeften over te brengen. Deze behoeften dienen vervolgens als uitgangspunt bij het opleggen van beschermingsmaatregelen in het kader van v.i.. Een beperking bij deze werkwijze is dat sommige behoeften van slachtoffers en nabestaanden niet bekend zijn geworden, bijvoorbeeld omdat zij niet tijdig hebben gereageerd of niet zijn bevraagd, en in die gevallen geen beschermende voorwaarden worden opgelegd. Binnen de reikwijdte van dit onderzoek is de werkwijze voor het inventariseren van

slachtofferbehoeften tijdens de VB en de GVM niet gebleken. Het informeren (en raadplegen) van slachtoffers in geval van de GVM is of was in ieder geval geen taak van het IDV.

- 6 Een aantal slachtoffer- en delictfactoren kan van invloed zijn op beschermingsbehoeften van slachtoffers en nabestaanden in de tenuitvoerleggingsfase. Onder slachtofferfactoren vallen onder meer de persoon van het slachtoffer, de impact van het delict op het slachtoffer en diens *copingmechanismen* en achterliggende belangen en emoties zoals angst, woede, loslaten en regie over het leven herpakken. De delictfactoren zien op het gepleegde indexdelict, waarbij van belang is of dat specifiek op het slachtoffer was gericht of een willekeurig slachtoffer betrof, welk delict er is gepleegd en de aard en ernst daarvan. De relatie tussen slachtoffer en dader is hierbij een relevante overkoepelende factor.
- 7 De belangen van slachtoffers en nabestaanden die achter beschermingsbehoeften kunnen zitten, lopen uiteen en zijn per persoon verschillend. De volgende belangen komen in ieder geval naar voren: het voorkomen van een confrontatie met de dader, regie over het eigen leven herpakken, het voorkomen van angst en onzekerheid, het hebben van rust, het bewaken van privacy en gezien en gehoord worden.
- 8 Het maken van de belangenafweging tussen rechten, belangen en beschermende maatregelen ten aanzien van slachtoffers, nabestaanden en daders valt niet in een rechtsregel te vatten. Er zijn wel enkele uitgangspunten gevonden: proportionaliteit, subsidiariteit, en maatwerk. Daarbij komen daderfactoren, zoals het recht op resocialisatie en het recht op privé- en familieleven, die een grote rol spelen. Slachtofferfactoren, zoals de persoon van het slachtoffer, angst, woede en loslaten kunnen de belangenafweging eveneens beïnvloeden. Delictfactoren zoals het type delict en de aard en ernst van het delict wegen daarbij mee in de belangenafweging, zo worden in geval van minder zware delicten in beginsel ook minder zware beschermingsmaatregelen opgelegd.
- 9 In de tenuitvoerleggingsfase zijn verschillende zaken rondom de beschermingsbehoeften van slachtoffers en nabestaanden onvoldoende op orde. Dit zijn: de informatievoorziening omtrent de behoeften en belangen van slachtoffers en nabestaanden, het doorgeven en het kenbaar maken van beschermingsbehoeften, de terugkoppeling over de opgelegde bijzondere voorwaarden, de geringe afdwingbaarheid van slachtofferrechten en mogelijkheid tot het indienen van een klacht en een financiële toevoeging voor rechtsbijstand door slachtofferadvocaten.

Beperkingen onderzoek

Ondanks de nodige zorgvuldigheid bij de totstandkoming van dit rapport, kunnen de volgende punten van aandacht worden geconstateerd. Bij de interpretatie van de interviewgegevens geldt zoals altijd bij kwalitatief onderzoek dat dit bevindingen en soms ook meningen zijn van een beperkte groep mensen, op basis van hun ervaringen. Deze gelden niet noodzakelijkerwijs voor de situatie in het hele land noch voor alle betrokkenen. Ook is er alleen met nabestaanden en niet met slachtoffers van strafbare feiten gesproken. Deze zijn wel onder de aandacht gekomen door ook met slachtofferadvocaten en casemanagers van Slachtofferhulp Nederland te spreken, die allen meerdere slachtoffers bijstaan. Desalniettemin is er niet direct met slachtoffers gesproken.

Daarnaast waren de onderzoekers beperkt in het aantal beschikbare en relevante VB-beslissingen die publiekelijk toegankelijk zijn, ondanks meerdere zoekslagen en de wetenschap dat er meer VB's zijn uitgesproken in de onderzochte periode. Het is daarom niet mogelijk geweest om een aselechte steekproef te trekken uit alle VB-uitspraken, waardoor enige voorzichtigheid bij het interpreteren van de analyse over de VB's is geboden. In de VB-beslissingen is bovendien beperkt gemotiveerd hoe aan slachtofferrechten en -belangen tegemoet wordt gekomen, waarmee deze bron niet uitputtend geschikt is gebleken om deze vraag te beantwoorden. Aan de oplegging van de GVM kunnen nog geen bijzondere voorwaarden worden verbonden, dit komt bij de beslissing tot tenuitvoerlegging aan de orde. De onderzoekers hebben daarom geen analyse kunnen maken van de belangenafweging op het moment van de tenuitvoerlegging van de GVM. Wel is duidelijk geworden dat ook in de opleggingsfase, ondanks het ontbreken van expliciete wettelijke gronden daartoe, al rekening wordt gehouden met slachtofferbelangen en mensenrechten. Toekomstig onderzoek kan zich op de tenuitvoerleggingsbeslissingen van de GVM richten om te bezien of en hoe de belangenafweging tussen slachtoffers, nabestaanden en daders in die fase wordt gemaakt en tevens of en hoe gebruikt wordt gemaakt van de tenuitvoerleggingsgrond 'noodzakelijk ter voorkoming van ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers'.

Dat er in dit rapport geen uitgebreide analyse is verricht naar het proces van het kenbaar maken van beschermingsbehoeften en het informeren van slachtoffers en nabestaanden, is afgesproken bij de start van het onderzoek. Dit heeft te maken met de eerder beschreven taakoverdracht van het OM naar de minister (het CJIB), die ten tijde van het huidige onderzoek nog niet is afgerond. Het is daarmee mogelijk dat sommige van de door de respondenten aangedragen punten en de door de onderzoekers getrokken conclusies over en gegeven aanbevelingen ter verbetering van de positie van slachtoffers en nabestaanden in de tenuitvoerleggingsfase reeds worden meegenomen in deze taakoverdracht.

Bij de beantwoording van onderzoeksvraag 5 is geconstateerd dat het lastig te beoordelen is hoe de belangenafweging wordt gemaakt bij het opleggen van beschermende voorwaarden bij de VB, maar dat de onderzoekers verwachten dat de belangenafweging meer aan bod gaat komen in zaken waarin gebruik is gemaakt van het spreekrecht. Omdat zaken waarin gebruik is gemaakt van het spreekrecht buiten de scope van dit onderzoek vallen, is voor de analyse van de VB-zaken niet naar deze zaken gekeken. De onderzoekers zijn toch enkele zaken tegengekomen waarin de rechtbank of het hof het spreekrecht aanhaalt en de inhoud daarvan weergeeft als argument in het maken van de belangenafweging. Zaak ECLI:NL:GHARL:2025:2602 geeft dit als volgt weer:

'De hier bedoelde verboden en geboden brengen vrijwel steeds onvermijdelijk mee dat daarmee een inbreuk wordt gemaakt op de persoonlijke levenssfeer, zoals deze ook voor een terbeschikkinggestelde van toepassing is (artikel 8, eerste lid, van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden). Het wettelijke kader legitimeert een dergelijke inbreuk. Een dergelijke inbreuk dient echter niet verder te gaan dan noodzakelijk is met het oog op het doel van de voorwaarde, te weten primair het voorkomen van strafbare feiten, maar (naar het hof naar analogie van HR 31 mei 2022, ECLI:NL:HR:2022:807, NJ 2022/250 m.nt. Ten Voorde aanneemt) ook niet verder dan noodzakelijk dan waartoe een terbeschikkinggestelde vanuit een oogpunt van maatschappelijke betamelijkheid, bijvoorbeeld jegens slachtoffers of nabestaanden van het/de bewezenverklaarde feit(en), gehouden is.

Een contactverbod met de zus en de moeder van het slachtoffer van het indexdelict, alsmede de echtgenoot van de zus van het slachtoffer, past zonder meer binnen dit kader. Datzelfde geldt voor zover het gevraagde locatiegebod dit contactverbod ondersteunt. Het hof zal daarom een locatieverbod opleggen voor [plaats 2] (woonplaats van de zus van het slachtoffer en haar echtgenoot), [plaats 3] (woonplaats van de moeder van het slachtoffer) en [plaats 4] (de begraafplaats waar het slachtoffer en haar vader zijn begraven). Het locatieverbod voor deze drie plaatsen wordt gepreciseerd tot het gehele gebied binnen de gemeentegrenzen van de gemeenten waarin deze plaatsen zijn gelegen.

De voorwaarden die worden verbonden aan de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswegen gelden zolang de maatregel voortduurt in voorwaardelijke vorm, of zoveel korter als het openbaar ministerie nodig vindt. De wet biedt niet de mogelijkheid om – zoals verzocht door de nabestaande – een termijn te verbinden aan die voorwaarden.

Er is bovendien verzocht om locatieverboden voor een niet onaanzienlijk aantal plaatsen, vrijwel steeds in een stedelijke omgeving, waar nabestaanden hoogstens wekelijks, maar in nogal wat gevallen maandelijks of eenmaal per kwartaal komen voor boodschappen, bezoek aan een hulpverlener, vrienden of familie en uitgaan. Volgens het verzoek dient het de duidelijkheid als hieraan wordt voldaan door een (nader op een kaart aangeduid) aaneengesloten groot deel van het westen van Nederland tot voor de terbeschikkinggestelde verboden gebied te verklaren.

Deze in het kader van het spreekrecht gedane en door de advocaat-generaal onderschreven locatieverboden gaan het geschetste kader voor het opleggen van voorwaarden te buiten nu de noodzaak voor een dergelijk ruim verbod, ook in relatie tot de geschatte frequentie van aanwezigheid van de nabestaanden in het gebied, ontbreekt en het hof niet inziet dat de terbeschikkinggestelde er gelet op het gestelde contactverbod vanuit het oogpunt van betamelijkheid jegens de slachtoffers toe is gehouden.'

Het hof maakt een afweging tussen de belangen van de nabestaanden en de VB-gestelde; de afweging over het contactverbod valt uit in het voordeel van de nabestaanden en de afweging over de grootte van het locatieverbod valt uit in het voordeel van de VB-gestelde. Een mooie illustratie van hoe een belangenafweging in de tenuitvoerleggingsfase kan worden gemaakt, die tegemoetkomt aan beide partijen. Op basis van het gedane onderzoek, komen de onderzoekers tot de volgende aanbevelingen:

- 1 Zorg voor betere informatievoorziening naar slachtoffers en nabestaanden over de tenuitvoerleggingsfase van de sanctie. Dit betreft zowel algemene informatie over het verloop van v.i., VB en GVM als ook informatie over een aanstaande invrijheidstelling en bij welke instantie zij moeten zijn voor het doorgeven van hun beschermingsbehoeften. Geef daarbij duidelijk aan wat voor soort beschermingsbehoeften er kunnen worden doorgegeven en dat het doorgeven van de beschermingsbehoeften geen garantie is dat bijzondere voorwaarden die daaraan tegemoetkomen worden opgelegd. De mogelijkheid tot een online portal waarin slachtoffers en nabestaanden op hun eigen tempo op een voor hen goed moment hun behoeften kunnen doorgeven, zou hiervoor een optie kunnen zijn. Wellicht is een uitbreiding van mijnslachtofferzaak.nl hiervoor mogelijk.

- 2 Zorg ervoor dat alle slachtoffers en nabestaanden goed op de hoogte zijn van hun rechten en informeer proactief naar eventuele beschermingsbehoeften in de tenuitvoerleggingsfase van de Wlt-modaliteiten, zodat deze beter bekend worden.
- 3 Maak de belangenafweging tussen rechten, beschermingsbehoeften en belangen van slachtoffers, nabestaanden en dader expliciet en begrijpelijk voor slachtoffers en nabestaanden, door redenen te geven voor het wel of niet of in gewijzigde vorm opleggen van de door hen gewenste bijzondere voorwaarden. Dit kan door uitgebreide(re) motivering van de rechter van de uitspraken die zien op deze bijzondere voorwaarden: VB-opleggings- en verlengingsbeslissingen, en GVM-tenuitvoerleggings- en verlengingsbeslissingen. Overweeg ook of de CVv.i. v.i.-opleggings- en verlengingsbeslissingen openbaar kan maken (in ieder geval voor de slachtoffers en nabestaanden) en deze (uitgebreider) kan motiveren. Geef daarnaast duidelijk aan wat slachtoffers en nabestaanden kunnen doen bij de constatering van de overtreding van voorwaarden. Dit kan bijdragen aan procedurele rechtvaardigheid: het proces als rechtvaardig beschouwen, onder andere door procedurele kenmerken als hoor en wederhoor, maar ook respectvolle, interpersoonlijke bejegening en heldere en tijdige communicatie.
- 4 Zorg voor een uitbreiding van de financiële toevoeging voor slachtofferadvocaten tijdens de tenuitvoerleggingsfase, zodat slachtoffers en nabestaanden ook in deze fase op adequate wijze bijgestaan kunnen worden door slachtofferadvocaten.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

In het verleden is er maatschappelijke onrust ontstaan op het moment dat sommige veroordeelden van ernstige strafbare feiten weer terugkeerden in de maatschappij. Met name wanneer de slachtoffers kinderen zijn, is de verontwaardiging groot. De terugkeer van onder andere een veroordeelde zwemdocent en de moordenaar van een politicus zorgden voor veel zorgen in de maatschappij. Mede naar aanleiding van deze gebeurtenissen, besloot de wetgever om een wet te ontwikkelen die het mogelijk zou maken om veroordeelden van zware gewelds- en zedendelicten langer onder toezicht te plaatsen wanneer zij re-integreren. De Wet langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking (Wlt) voorziet in deze mogelijkheden. De Wlt is gedeeltelijk op 1 januari 2017 en 1 januari 2018 in werking getreden. Bij de behandeling van deze wet, hebben meerdere Kamerleden moties ingediend over specifiek de belangen van slachtoffers en nabestaanden bij de uitvoering van het langdurig toezicht. Deze Kamermoties zijn betrokken in het onderzoeksprogramma dat is geschreven voor de evaluatie van de Wlt (Nagtegaal, 2020), het huidige onderzoek maakt onderdeel uit van dit programma.

De Wlt heeft drie wijzigingen in het sanctierecht aangebracht:

- 1 De proeftijd bij de voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.) kan voor alle personen die in aanmerking komen voor v.i. eenmalig worden verlengd. Voor daders van zware gewelds- en zedendelicten kan deze termijn 'telkens' worden verlengd en kan daarmee in beginsel levenslang duren.
- 2 De maximale termijn van de voorwaardelijke beëindiging van het bevel tot verpleging bij de tbs-maatregel (VB) is losgelaten, waardoor de VB levenslang kan duren.
- 3 De introductie van de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel (GVM). Voor daders van zware gewelds- en zedenmisdrijven kan de GVM na het ondergaan van de gevangenisstraf, v.i. of VB ten uitvoer worden gelegd. Ook deze maatregel kan telkens worden verlengd en daarmee in beginsel levenslang duren.

Slachtoffers en nabestaanden hebben door de jaren heen een prominentere rol gekregen in het strafproces. Dit onderzoek focust op hun belangen ten tijde van de tenuitvoerlegging van het laatste gedeelte van de gevangenisstraf en/of tbs-maatregel, een periode die tot op heden nog niet vaak is onderzocht. De dader komt op dat moment weer terug in de maatschappij, al zal dit eerst vaak onder voorwaarden zijn. Sommige van deze voorwaarden kunnen worden opgelegd ten behoeve van slachtoffers en nabestaanden, zoals een contactverbod. Dit onderzoek ziet op de (beschermings)behoeften die slachtoffers en nabestaanden kunnen hebben tijdens deze laatste fase.

Het onderzoek komt voort uit twee moties betreffende slachtoffers en nabestaanden die tijdens het wetgevingstraject van de Wlt zijn ingediend en aangenomen. De motie van de Kamerleden Van Oosten, Van Toorenburg en Groothuizen luidt: 'roept de regering op om bij de evaluatie van de Wet langdurig toezicht grondig te bezien op welke wijze de belangenafweging die ziet op het recht op een gezinsleven van de veroordeelde en de rechten en wensen van slachtoffers, in de juridische praktijk vorm

wordt gegeven' (*Kamerstukken II 2016/17, 33 552, nr. 31*). De tweede motie waar dit onderzoek uit voortkomt, is de motie van Kamerleden Van der Steur en Recourt: 'verzoekt de regering, bij de uitwerking van het toezicht ervoor te zorgen dat slachtoffers als zij dat wensen door het Openbaar Ministerie over hun wensen voor de invulling van het toezicht worden geraadpleegd' (*Kamerstukken II 2013/14, 33 816, nr. 13*).

1.2 Onderzoeksvragen en doelen

Het onderzoek streeft drie doelen na:

- 1 Het in kaart brengen en analyseren van de beschermingsbehoeften van slachtoffers en nabestaanden bij de uitvoering van langdurig toezicht zoals deze voor de Wlt-populatie geldt.
- 2 Het in kaart brengen en analyseren van de rechten en belangen van slachtoffers, nabestaanden, en daders bij de uitvoering van langdurig toezicht zoals deze voor de Wlt-populatie geldt.
- 3 Bepalen van de manier waarop de afweging van rechten, belangen en beschermingsbehoeften van slachtoffers, nabestaanden en daders thans wordt vormgegeven in de juridische praktijk bij de uitvoering van langdurig toezicht voor de Wlt-populatie.

Met de uitvoering van langdurig toezicht zoals deze voor de Wlt-populatie geldt, bedoelen wij personen die zich in de volgende situaties bevinden:

- Het opleggen en verlengen van de proeftijd van de v.i..
- Het opleggen en verlengen van de VB.
- Het opleggen, tenuitvoerleggen en verlengen van de GVM.

1.2.1 Toelichting bij onderzoeksvragen

Onderzoeksvragen bij doelstelling 1

De onderzoeksvragen bij doel 1 zijn:

- 1 Welke beschermingsbehoeften bestaan bij slachtoffers en nabestaanden bij de uitvoering van langdurig toezicht onder de Wlt?
 - a Welk typen beschermingsbehoeften zijn er?
 - b Op welke aspecten van het leven/gedrag van de dader zien de beschermingsbehoeften?
 - c Zijn die beschermingsbehoeften juridisch en praktisch haalbaar?
- 2 Welke factoren hangen samen met de beschermingsbehoeften, zoals indexdelict en overige strafrechtelijke afdoeningen (bijv. art. 38v Sr)?
- 3 Welke partijen, zoals de reclassering, het OM en verdediging, laten zich uit over de beschermingsbehoeften en wanneer worden zij bij de inventarisering/advisering van beschermingsbehoeften betrokken?

Met de beantwoording van vraag 1 wordt beoogd de verschillende beschermingsbehoeften van slachtoffers en nabestaanden in kaart te brengen bij uitvoering van langdurig toezicht zoals deze voor de Wlt-populatie geldt. Zodra de tenuitvoerleggingsfase van toezicht aanbreekt, kunnen er andere behoeften bij slachtoffers en nabestaanden zijn dan bijvoorbeeld tijdens het strafproces zelf. Omdat

er lange tijd kan zitten tussen strafoplegging en tenuitvoerlegging van langdurig toezicht, in geval van een langdurige gevangenisstraf en/of tbs-behandeling, kan het voorkomen dat slachtoffers en nabestaanden niet meer geïnformeerd worden of om hun beschermingsbehoeften worden gevraagd (Fechner & Nagtegaal, 2023). Ook kunnen de beschermingsbehoeften voor het invullen van toezicht tussen slachtoffers en nabestaanden verschillen (Ten Boom et al., 2008). Zo willen sommige slachtoffers en nabestaanden liever geen locatieverbod, omdat de dader dan mogelijk kan achterhalen waar het slachtoffer dan wel de nabestaande woont, terwijl andere slachtoffers en nabestaanden verschillende locatieverboden willen rondom de woon-, werk- en sportplek (Fechner & Nagtegaal, 2023).

Onderzoeksvragen bij doelstelling 2

De onderzoeksvragen bij doelstelling 2 zijn:

- 4 Welke rechten en belangen hebben slachtoffers, nabestaanden en daders bij de uitvoering van langdurig toezicht zoals deze voor de Wlt-populatie geldt?
 - a Welke rechten en belangen volgen uit de door de Wlt gemaakte veranderingen?
 - b Welke rechten en belangen volgen uit overige toepasbare wettelijke grondslagen, zoals mensenrechten?

Verschiedende rechten en belangen van slachtoffers en nabestaanden kunnen een rol spelen bij de tenuitvoerlegging van het toezicht. Deze belangen worden in de wetteksten die zien op de Wlt-modaliteiten ook meegewogen bij verschillende beslissingen over de tenuitvoerlegging van langdurig toezicht. In deze vraag wordt bekeken welke rechten en belangen er zijn die zien op de tenuitvoerleggingsfase van de Wlt, zowel binnen de Wlt als ook buiten de Wlt in andere relevante wet- en regelgeving, zoals de Wet uitbreiding slachtofferrechten (Wus) en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Het eerbiedigen van mensenrechten is een rechtsstatelijk beginsel waar de Nederlandse staat zich aan dient te houden.

Onderzoeksvragen bij doelstelling 3

De volgende vragen vallen onder doelstelling 3:

- 5 Hoe wordt de afweging van rechten, belangen en behoeften van slachtoffers, nabestaanden en daders thans in de juridische praktijk bij de uitvoering van langdurig toezicht voor de Wlt-populatie gemaakt en welke argumenten van de betrokken partijen worden bij deze beslissing betrokken?
- 6 Zijn er rechten en belangen van slachtoffers, nabestaanden en daders die botsen?
 - a Zo ja, zijn hier voldoende waarborgen voor?
 - b Zo nee, wat kan er worden verbeterd?

De beantwoording van vraag 5 heeft als doel om te bezien hoe en op basis waarvan de afweging van de rechten en belangen van zowel slachtoffers en nabestaanden als daders gemaakt wordt bij uitvoering van de Wlt. De antwoorden van de vragen 1 t/m 4 zijn alle relevant voor de beantwoording van vraag 5 omdat zij input geven voor de analyse van de afweging tussen de belangen van slachtoffers en nabestaanden en de dader.

Slachtoffers en nabestaanden aan de ene kant en daders aan de andere kant, bestaan naast elkaar bij uitvoering van langdurig toezicht en beide partijen verdienen bescherming van hun belangen en rechten. Het uitgangspunt van de belangenafweging, is hoe de wet deze rechten en belangen waarborgt. De wet kan

immers bepaalde factoren explicieter maken of een zwaarder gewicht toekennen dan andere factoren. Zo is een van de gronden bij de tenuitvoerleggingsbeslissing van de GVM de noodzakelijkheid daartoe ter voorkoming van ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen. De belangen en behoeften van slachtoffers en nabestaanden staan vanwege deze grond duidelijker op de voorgrond dan de belangen van de dader, al wil dat niet zeggen dat diens rechten niet relevant zijn. Onderzoeksvraag 6 bekijkt hoe deze belangenafweging gemaakt wordt, welke waarborgen er bij de belangenafweging zijn en wat er verbeterd kan worden. De verbeterpunten worden bekeken aan de hand van de waarborgen, zoals de juridische en praktische waarborgen. Bij juridische waarborgen wordt in ieder geval gedacht aan beroepsmogelijkheden, bescherming vanuit mensenrechtelijk perspectief, beoordeling door een rechtelijke autoriteit. De praktische waarborgen zien op daadwerkelijke toegang tot de rechter/toetsende autoriteit, toegang tot een advocaat/rechtsbijstand, toegang tot documentatie om een standpunt voor te bereiden.

Er wordt gekeken naar de afwegingen en argumenten die worden gemaakt en gebruikt om beschermingsbehoeften van slachtoffers en nabestaanden al dan niet te honoreren. Op voorhand wordt verwacht dat de rechten van de dader een belangrijke rol spelen in het al dan niet tegemoetkomen van beschermingsbehoeften van slachtoffers en nabestaanden.

1.3 Methode

1.3.1 Begrippen

Ten behoeve van het onderzoek zijn verschillende onderzoeksmethoden gebruikt. Deze methoden worden in onderstaande paragrafen nader toegelicht. Eerst worden enkele veelgebruikte begrippen uitgelegd.

In dit onderzoek wordt gesproken over 'slachtofferrechten' wanneer een wettelijk gecodificeerd recht uit bijvoorbeeld het Wetboek van Strafvordering of uit OM Aanwijzingen worden bedoeld (zie paragraaf 3.2.1). Een voorbeeld is het recht op informatie. Onder 'beschermingsbehoeften' dan wel 'slachtofferbehoeften' worden de behoeften van slachtoffers en nabestaanden tot hun eigen bescherming verstaan, bijvoorbeeld een contactverbod. 'Slachtofferbelangen' liggen hieraan ten grondslag, gedefinieerd als iets waar slachtoffers en nabestaanden waarde aan hechten, iets dat belangrijk voor hen is of betekenis voor hen heeft. Dit zijn de redenen waarom een slachtoffer of nabestaande behoefte heeft aan bescherming. Zoals in het voorbeeld van een contactverbod kan dit het belang zijn om niet met de dader geconfronteerd te worden.

Verder wordt telkens over slachtoffers en nabestaanden gesproken om aan te geven dat het onderzoek op beide betrekking heeft en tevens om aan te geven dat beide groepen personen niet hetzelfde zijn en andere rechten dan wel belangen kunnen hebben. Dit is enigszins anders dan de definitie die in de wet wordt gehanteerd, waarin nabestaanden ook als 'slachtoffers' worden aangeduid. Immers, in artikel 51a lid 1 sub a Sv wordt onder slachtoffer verstaan:

- 1 Degene die als rechtstreeks gevolg van een strafbaar feit vermogensschade of ander nadeel heeft ondervonden. Met het slachtoffer wordt gelijkgesteld de

rechtspersoon die als rechtstreeks gevolg van een strafbaar feit vermogensschade of ander nadeel heeft ondervonden.

- 2 Nabestaande: familieleden van een persoon wiens overlijden rechtstreeks veroorzaakt is door een strafbaar feit. Onder familieleden wordt verstaan: de echtgenoot, de geregistreeerde partner dan wel een andere levensgezel van het slachtoffer, de bloedverwanten in rechte lijn de bloedverwanten in de zijlijn tot en met de vierde graad en de personen die van het slachtoffer afhankelijk zijn (art. 51a lid 1 sub b Sv).

Er is gekozen om slachtoffers en nabestaanden meestal apart te benoemen, omdat het verschil kan uitmaken of iemand direct slachtoffer is geworden van een strafbaar feit (het feit is tegen diegene gepleegd) of dat dit indirect is geweest (het feit is tegen een dierbare gepleegd, die is komen te overlijden). Daarnaast zien sommige nabestaanden zich niet als slachtoffer. Als er in het rapport wel wordt gesproken van alleen slachtoffers of alleen nabestaanden, dan worden ook alleen slachtoffers dan wel alleen nabestaanden bedoeld.

Met de term 'slachtoffer' wordt in het rapport het slachtoffer van het gepleegde feit (het indexdelict) bedoeld, ook wel aangeduid met 'direct slachtoffer'. Als er wordt gesproken over toekomstige en/of nieuwe slachtoffers, wordt dat gespecificeerd.

Door dit rapport heen worden verder de termen 'dader', 'veroordeelde', 'delinquent' gebruikt. Met de begrippen 'dader', 'veroordeelde' en 'delinquent' wordt bedoeld iemand die een strafbaar feit heeft gepleegd waarvoor hij is veroordeeld door een rechter. Omdat de focus van dit onderzoek ligt op de fasen na de rechterlijke uitspraak en de betrokkenen daarmee alle zijn veroordeeld voor strafbare feiten, zijn de termen 'dader', 'veroordeelde' en 'delinquent' hier alle synoniemen van elkaar. Als er over een 'reguliere gedetineerde' wordt gesproken, is een gedetineerde in de gevangenis bedoeld, zonder een tbs-maatregel. Als er over een 'tbs-gestelde' wordt gesproken, dan wordt een persoon aan wie een tbs-maatregel is opgelegd bedoeld. Met een 'VB-gestelde' wordt een persoon bedoeld bij wie het bevel tot verpleging van de tbs-maatregel voorwaardelijk is beëindigd. Een 'v.i.-gestelde' is een persoon die met voorwaardelijke invrijheidstelling is. In het rapport wordt gesproken over 'de reclassering', daarmee wordt de 3RO bedoeld, de reclassering, het Leger des Heils en verslavingszorg.

Voor de bespreking van mensenrechten is aangesloten bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en fundamentele vrijheden (EVRM). Enkele termen die bij de analyse van mensenrechten horen zijn 'inperking' of 'inbreuk' en 'schending'. Met 'inperking' of 'inbreuk' wordt aangegeven dat het handelen van de staat ertoe leidt dat een persoon niet volledig van zijn mensenrecht kan genieten, bijvoorbeeld door een locatieverbod op te leggen waardoor de dader zijn kinderen niet thuis kan bezoeken. Met 'inperking' of 'inbreuk' wordt niet een 'schending' bedoeld. Van 'schending' is sprake wanneer een lidstaat op onrechtmatige wijze inbreuk heeft gemaakt op een mensenrecht, bijvoorbeeld wanneer datzelfde locatieverbod is opgelegd zonder legitieme reden. Er kan dus sprake zijn van een 'inperking' of 'inbreuk' zonder dat er sprake is van een 'schending', maar andersom is er bij een 'schending' altijd sprake van een 'inperking' of 'inbreuk'.

In dit rapport wordt met mannelijke voornaamwoorden naar betrokkenen verwezen. Tenzij uitdrukkelijk anders benoemd, impliceert dit geen onderscheid op basis van gender.

1.3.2 *Analyse van wet- en regelgeving.*

Ter beantwoording van onderzoeksvraag 4 is als eerste het wettelijke kader van de Wlt in kaart gebracht. Daarbij is met name gelet op de bepalingen over de belangen van slachtoffers en nabestaanden bij langdurig toezicht. De uitleg over deze bepalingen is uit de wetsgeschiedenis gehaald en besproken. Daar waar er jurisprudentie bestaat over de uitleg van een bepaald artikel of bepaling, is deze aangehaald. Ook is naar lagere wet- en regelgeving gekeken en deze is betrokken bij de bespreking van de Wlt-modaliteiten.

Het bepalen van de mensenrechten die van belang zijn voor zowel slachtoffers als daders is verricht door analyse van de bijzondere voorwaarden die aan de Wlt-modaliteiten kunnen worden verbonden en de te verwachten mogelijke botsingen met deze mensenrechten. Hierbij is met name jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) gebruikt, als er relevante uitspraken over het onderwerp zijn. De uitspraken zijn gezocht in de zoekmachine op hudoc.echr.coe.int. Deze zoekmachine heeft de optie om uitspraken te zoeken binnen gegroepeerde zaken; zo staan alle zaken die gaan over, bijvoorbeeld, het recht op privéleven bij elkaar. Binnen die groep is met keywords verder gezocht naar relevante uitspraken. Denk hierbij aan 'contact ban' of 'location ban'. De zaken zijn geselecteerd op relevantie als ze raakten aan situaties zoals die voor kunnen komen onder de Wlt: vrijheidsbeperking, toezicht in een forensisch kader, maar ook algemenere inperkingen die kunnen lijken op de Wlt-modaliteiten. Bij de bespreking van de potentiële inbreuken op mensenrechten is gepoogd de analyse zoveel mogelijk te baseren op bestaande rechtspraak. Er is echter geen rechtspraak over alle situaties die zich kunnen voordoen onder de Wlt. Indien er geen rechtspraak voorhanden is, is een inschatting gemaakt op basis van algemenere rechtsbeginselen die in principe altijd gelden voor een legitieme inperking van een mensenrecht. Deze analyses zijn te herkennen aan het gebrek aan verwijzing naar een specifieke uitspraak van het EHRM.

1.3.3 *Interviews*

Om inzicht te krijgen in de behoeften die bij slachtoffers en nabestaanden kunnen bestaan in de laatste fase van de tenuitvoerlegging van de straf en/of maatregel, zijn interviews gehouden. Er is met twee casemanagers en een beleidsadviseur van Slachtofferhulp Nederland, vier slachtofferadvocaten en zes nabestaanden gesproken, waaronder de voorzitter van de Federatie Nabestaanden Geweldslachtoffers (FNG). De casemanagers en slachtofferadvocaten hebben allen ruime ervaring met het bijstaan van meerdere slachtoffers en nabestaanden. De voorzitter van de FNG heeft naast haar eigen ervaring ook vanuit de ervaringen van andere nabestaanden gesproken. Door met meerdere partijen met verschillende invalshoeken te spreken, hebben de onderzoekers een voldoende rijk beeld gekregen van de verschillende behoeften en belangen die spelen. De respondenten zijn zowel persoonlijk door de onderzoekers benaderd, als geworven via een oproep op LinkedIn. Ook is op verzoek van de onderzoekers een oproep verspreid door de FNG onder haar leden. Geïnteresseerden konden zichzelf bij de onderzoekers aanmelden. Zie voor een overzicht van de gesproken personen bijlage 2 en voor een overzicht van de topiclijsten bijlagen 3, 4 en 5. De interviews zijn hoofdzakelijk over de (beschermings)behoeften van slachtoffers en nabestaanden ten tijde van de tenuitvoerleggingsfase van de straf of maatregel gegaan. De interviews waren semigestructureerd van opzet, daarmee is er ook aandacht geweest voor overige zaken die de geïnterviewden wilden bespreken, zoals zaken die niet strikt zien op de tenuitvoerleggingsfase, maar op de fase van de

strafzaak of niet strafrechtelijke consequenties zoals erfrechtelijke en familierechtelijke kwesties.

De gesproken nabestaanden hebben allemaal te maken of te maken gehad met de situatie dat de dader onder voorwaarden vrijkwam. Bij 4 nabestaanden heeft de dader een tbs-maatregel opgelegd gekregen. Van één dader is de tbs-maatregel voorwaardelijk beëindigd, bij de andere daders is er sprake van verloven en de bijzondere voorwaarden die daaraan verbonden konden worden (zie voor verdere informatie over het verloop van de tbs-maatregel paragraaf 2.3). Deze nabestaanden vertelden vanuit hun ervaringen met verloven en blikken vooruit op waar zij behoefte aan zouden hebben bij een voorwaardelijke beëindiging van het bevel tot verpleging bij de tbs-maatregel. Bij twee daders is er sprake van alleen een gevangenisstraf: één dader is weer volledig vrij en heeft de v.i.-periode doorlopen, de andere dader ging ten tijde van het gesprek bijna met v.i. Bij sommige nabestaanden is het meer dan 20 jaar geleden dat het strafbare feit is gepleegd. Slachtofferrechten en voorzieningen waren toen een stuk minder goed op orde. Op één nabestaande na, speelt de voorwaardelijke vrijheid van de dader voor alle nabestaanden anno 2026, waardoor hun inzichten over de situatie nu relevant zijn voor het huidige onderzoek. De interviews duurden gemiddeld een uur. De gesproken nabestaanden hebben via *informed consent* hun toestemming gegeven om mee te werken aan de interviews en om hun gegevens te gebruiken voor dit rapport.

Bij de interviews is af en toe ook informatie over het proces rondom het informeren en bevragen van slachtoffers en nabestaanden naar voren gekomen. Deze informatie wordt beschreven voor zover dit nodig en relevant is om de bevindingen over de belangenafweging te kunnen duiden. Aan het begin van het huidige onderzoek (januari 2024) is met het bestuursdepartement afgesproken dat er echter geen uitgebreide analyse zou worden verricht van dit proces. Die afspraak is gemaakt wegens de sinds 1 maart 2023 gestarte overgang van alle taken van het Informatiepunt Detentieverloop (IDV) naar het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). Dit betreft onder meer het informeren en raadplegen van slachtoffers en nabestaanden over de tenuitvoerleggingsfase, die daarmee niet meer door het OM, maar door de minister (het CJIB) wordt uitgevoerd (persoonlijke communicatie CJIB, 25 maart 2026). Per 1 juli 2025 zijn daartoe artikelen 51ac Sv en 257 Sv aangepast. In de praktijk voeren de lokale parketten nog een gedeelte van deze taken uit (persoonlijke communicatie CJIB, 25 maart 2026). Deze taakoverdracht gaat gefaseerd en is (ook) ten tijde van publicatie van het huidige onderzoek nog niet afgerond. De bevindingen die uit de interviews naar voren zijn gekomen, konden daarmee niet worden vergeleken met de al in gang gezette wijzigingen wegens de taakoverdracht.

De geïnterviewde medewerkers van Slachtofferhulp Nederland (SHN) en de slachtofferadvocaten hebben gesproken uit de ervaring vanuit hun praktijk en werkzaamheden. Er is gekozen om met slachtofferadvocaten en medewerkers van SHN en te praten, omdat zij met een bredere blik over meerdere zaken kunnen vertellen. Hoewel zij over een grotere groep slachtoffers en nabestaanden kunnen vertellen, zijn de resultaten uit deze interviews, zoals gebruikelijk bij kwalitatief onderzoek, niet per definitie representatief voor alle slachtoffers en nabestaanden. De resultaten geven een indicatie van de belangen, zorgen en behoeften die spelen en de slachtofferadvocaten hebben daarover vanuit hun eigen ervaringen verteld. De geïnterviewde nabestaanden vertellen over hun eigen ervaringen.

Om te bezien hoe de belangenafweging wordt gemaakt bij het verlenen van v.i., zijn medewerkers van de Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidsstelling (CVv.i.) geïnterviewd. Via semigestructureerde interviews zijn twee medewerkers van de CVv.i. bevraagd naar de belangenafweging die wordt gemaakt bij de beslissingen omtrent het verlenen dan wel uitstellen of afstellen van v.i.. Er is voor deze methode gekozen, omdat de v.i.-beslissingen niet openbaar zijn en daarmee niet voor de onderzoekers toegankelijk. Daarnaast werd door de medewerkers van de CVv.i. ingeschat dat er weinig in de v.i.-beslissingen beschreven zou staan over de belangenafweging.

De interviews zijn in persoon afgenomen of via Webex en opgenomen op een beveiligde telefoon om de vertrouwelijkheid van de informatie te waarborgen. Vervolgens zijn de interviews getranscribeerd met behulp van de software Transcriber Pro en daarna door een onderzoeker gecontroleerd en gepseudonimiseerd waar nodig. Na transcriptie zijn de audiobestanden van de telefoon verwijderd. De transcripten zijn gecodeerd met het programma MAXQDA aan de hand van de onderzoeksvragen en de leidraad.

1.3.4 *Analyse van VB uitspraken*

De onderzoekers hebben gekeken naar beslissingen waar een tbs-maatregel voor het eerst voorwaardelijk werd beëindigd. De beslissingen zijn gezocht via rechtspraak.nl. In deze zoekmachine is met verschillende zoektermen gezocht om zoveel mogelijk relevante beslissingen te vinden. Met de volgende zoektermen is gezocht (dubbele haakjes zijn ook in het zoekveld ingevoerd): "voorwaardelijke beëindiging" + "tbs", "artikel 38g Sr", "art. 38g Sr", "6:6:10", "voorwaardelijke beëindiging dwangverpleging", "voorwaardelijke beëindiging van de dwangverpleging", "voorwaardelijke beëindiging verpleging" en "voorwaardelijke beëindiging van de verpleging".

Er is gezocht op zaken uit de periode tussen 1 januari 2017 t/m 31 december 2022, om zo aan te sluiten bij de GVM-database (zie volgende paragraaf). Daarnaast is het rechtsgebied 'strafrecht' aangeklikt en is alleen gekeken naar beslissingen van rechtbanken en hoven.

De zoekslag "voorwaardelijke beëindiging" + "tbs" leverde in totaal 478 hits op. Van de 478 hits werd in 43 zaken een tbs-maatregel voor het eerst beëindigd. De zoekslag "voorwaardelijke beëindiging dwangverpleging" leverde van de 28 hits 1 nog niet eerder gevonden relevante zaak op. Vervolgens werd met de zoekslag "voorwaardelijke beëindiging van de dwangverpleging" 133 hits gevonden, waarvan 2 nog niet eerder gevonden relevante zaken. Als laatste werd met de zoekslag "voorwaardelijke beëindiging van de verpleging" nog 1 relevante zaak gevonden, uit de 276 hits. Veel van de gevonden zaken zijn in meerdere zoekslagen gevonden. Twee zaken die met de zoekterm "artikel 38g Sr" werden gevonden, betroffen ongewenst verklaarde vreemdelingen, van wie de VB gaat starten in het land van herkomst. Deze zaken zijn ook meegenomen in de analyse.

Daarmee zijn in totaal 46 zaken gevonden die geanalyseerd kunnen worden voor dit onderzoek (beoogd waren 50 zaken). Uit eerder onderzoek is gebleken dat er meer VB's zijn gestart in de door de onderzoekers onderzochte jaren. In 2017 waren dat er 137, in 2018 startten 119 VB's, in 2019 begonnen 75 VB's en in 2020 waren dat er 55 (Nagtegaal & Varkevisser, 2025). Deze zaken zijn niet gepubliceerd op rechtspraak.nl ofwel -ondanks de grondige zoektocht- niet met genoemde zoektermen gevonden. In

de meeste zaken is in eerste aanleg besloten tot VB (36 keer), een enkele keer besloot het hof over de start van de VB (10 keer). De kenmerken van deze 46 zaken zijn door de eerste auteur van dit rapport vastgelegd en geanalyseerd. Vanwege de geringe omvang van de VB-uitspraken en de reeds bestaande consensus ten aanzien van de kenmerken van de GVM-opleggingsbeslissingen (zie volgende paragraaf), heeft de eerste auteur de kenmerken vastgelegd, nadat de coderingen in consensus zijn bepaald. Bij twijfel over het vastleggen van een kenmerk, heeft de eerste auteur overleg gehad met de tweede auteur. De kenmerken zijn afgeleid uit de onderzoeksvragen. Daarbij zijn alle bij de VB-beslissing betrokken partijen in kaart gebracht. Dit betreft de adviezen van de reclassering, de tbs-kliniek en (indien van toepassing) van de onafhankelijke pro justitia rapporteurs die in geval van een vier- of zesjaarsverlenging van de tbs-maatregel ook een rapport schrijven over de mogelijkheden die zij zien tot het al dan niet voorwaardelijk beëindigen van de tbs-maatregel en de daaraan te verbinden voorwaarden. Tevens komen de argumenten van de officier van justitie, de verdediging en de rechters over de rechten en belangen van zowel slachtoffers, nabestaanden en daders aan de orde. Tot slot zijn de door de rechter aan de VB verbonden bijzondere voorwaarden vastgelegd, waaronder de voorwaarden die zien op de bescherming van slachtoffers en nabestaanden. Een ander relevant punt om te benoemen is dat de rechters over veel meer informatie beschikken bij het nemen van de beslissing over VB dan naar voren komt uit de vonnissen. Als er een advies of een belang niet wordt genoemd in de uitspraak, betekent dat niet dat die informatie er niet is of niet is meegenomen.

1.3.5 *Analyse van opleggingsbeslissingen GVM*

In het kader van eerdergenoemd onderzoeksprogramma naar de Wlt heeft het WODC een database aangelegd met alle opgelegde GVM's van 1 januari 2018 t/m 31 december 2022. In deze monitor zijn standaard verschillende kenmerken van opgelegde en tenuitvoergelegde GVM's bijgehouden, zoals de gecombineerde sancties, de vorderingen van de OvJ, de adviezen van de reclassering en die van het NIFP. Voor een uitgebreide uitleg van hoe deze database tot stand is gekomen, zie Nagtegaal (2020).

Uit deze database is een random steekproef getrokken van 50 zaken die nader zijn bekeken in het kader van het huidige onderzoek. De twee auteurs van dit rapport hebben daartoe nadere kenmerken van de GVM's volgend uit de onderzoeksvragen vastgelegd. Dit betreft de adviezen van de reclassering over de op te leggen beschermingsmaatregelen, en argumenten van de officier van justitie, de verdediging en de rechters over de rechten en belangen van zowel slachtoffers, nabestaanden en daders. Van de eerste 25 zaken zijn deze kenmerken door de twee auteurs onafhankelijk van elkaar gecodeerd en daarna is in een consensusbespreking de definitieve score bepaald. De resterende 25 zaken zijn door de eerste auteur gescoord. De meeste van deze zaken zijn openbaar beschikbaar via rechtspraak.nl, een kleiner deel is opgevraagd via de Raad voor de rechtspraak. Uit de niet-openbare zaken wordt niet geciteerd.

1.4 **Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 komen eerst de drie Wlt-modaliteiten, de v.i., de VB en de GVM, aan bod. Er is ingegaan op de specifieke voorwaarden die aan de Wlt-modaliteiten kunnen worden verbonden en hun relatie tot slachtoffers en nabestaanden. In hoofdstuk 3 zijn

de rechten en belangen van zowel slachtoffers en nabestaanden als de dader bij langdurig toezicht beschreven. Hierbij is gekeken naar welke mensenrechten van toepassing zijn en welke een potentieel remmende werking (kunnen) hebben op de uitvoering van bijzondere voorwaarden bij langdurig toezicht. Ook is gekeken naar de rechten die slachtoffers en nabestaanden hebben en hoe de uitvoering van langdurig toezicht ervoor zorgt dat hun rechten en belangen worden behartigd. In hoofdstuk 4 zijn de resultaten weergegeven van de analyse naar uitspraken inzake v.i., VB en de GVM. Hierbij is gekeken of de belangenafweging wordt teruggevonden in deze uitspraken. Hoofdstuk 5 geeft de resultaten weer van de interviews die zijn gehouden met slachtofferadvocaten en slachtoffers en nabestaanden teneinde te inventariseren wat de beschermingsbehoeften en -belangen zijn in de tenuitvoerleggingsfase van slachtoffers en nabestaanden. Ter afsluiting zijn in hoofdstuk 6 de onderzoeksvragen beantwoord, conclusies getrokken, beperkingen van het onderzoek aangegeven en aanbevelingen gedaan.

2 De Wet langdurig toezicht

2.1 Inleiding

Het doel van het onderzoek is om uiteen te zetten welke (beschermings)behoeften, belangen en rechten van slachtoffers en nabestaanden en daders tegen elkaar worden afgewogen bij het uitvoeren van langdurig toezicht onder de Wlt. Alvorens deze belangen, beschermingsbehoeften en rechten te bespreken, wordt in dit hoofdstuk aandacht besteed aan de drie Wlt-modaliteiten. De Wlt-modaliteiten kunnen worden opgelegd in het kader van 'toezicht aan de achterdeur' (Struijk, 2018). Met toezicht aan de achterdeur worden vrijheidsbeperkende maatregelen bedoeld die worden opgelegd nadat vrijheidsbeneming heeft plaatsgevonden en daardoor geen element van vergelding meer hebben (Struijk, 2018). In de navolgende paragrafen wordt achtereenvolgens ingegaan op de v.i. (paragraaf 2.2), de VB (paragraaf 2.3) en de GVM (paragraaf 2.4). In deze sub-paragrafen zijn de criteria voor oplegging, tenuitvoerlegging en invulling nader uitgewerkt en uitgelegd. Tevens is telkens aandacht besteed aan de bepalingen die zien op slachtoffers en nabestaanden. Het hoofdstuk sluit af met een korte samenvatting van de belangrijkste punten.

2.2 De voorwaardelijke invrijheidsstelling

2.2.1 *Beslissing tot v.i.*

De voorwaardelijke invrijheidsstelling houdt in dat een gedetineerde persoon een gedeelte van de aan hem opgelegde gevangenisstraf in vrijheid, al is het onder voorwaarden, mag doorbrengen (art. 6:2:10-6:2:14, 6:1:18, 6:6:21 Sv). Dit geldt voor gevangenisstraffen van langer dan 1 jaar. Het resterende deel van de gevangenisstraf wordt het strafrestant genoemd. Aan de v.i. wordt een proeftijd gekoppeld waarin de dader zich moet houden aan voorwaarden. Deze proeftijd bedraagt minimaal 1 jaar. Een gedetineerde persoon mag niet automatisch (van rechtswege) met v.i., hieraan gaat een beslissing van het OM vooraf.

Als algemene voorwaarde bij v.i. geldt altijd dat de veroordeelde zich voor het einde van de proeftijd niet schuldig mag maken aan een nieuw strafbaar feit (art. 6:2:11 lid 1 Sv). Daarnaast is het mogelijk om bijzondere voorwaarden op te leggen (art. 6:2:11 lid 3 Sr). Als de veroordeelde één of meerdere voorwaarden schendt, kan de v.i. geheel dan wel gedeeltelijk worden herroepen, wat betekent dat het strafrestant alsnog ten uitvoer wordt gelegd (art. 6:2:13a lid 1 Sv).

De v.i.-regeling is door de jaren heen aan vele veranderingen onderhevig geweest. De laatste verandering heeft de v.i. op ingrijpende wijze veranderd. Op 1 juli 2021 is de Wet Straffen en Beschermen (Wsenb) gedeeltelijk inwerking getreden (*Staatsblad*, 2020, 2021). Deze v.i.-regeling is van toepassing op geheel onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen van meer dan een jaar (art. 6:2:10 lid 2 Sv). Bij vrijheidsstraffen met een duur van meer dan een jaar en ten hoogste twee jaar, kan de v.i. plaatsvinden als minstens een jaar daarvan is ondergaan en van het nog ten uitvoer te leggen gedeelte een derde is ondergaan (art. 6:2:10 lid 1a Sv). Voor vrijheidsstraffen van langer dan twee jaar geldt dat de veroordeelde met v.i. kan na twee derde van de opgelegde vrijheidsstraf, met dien verstande dat de v.i.-periode niet langer dan twee jaar kan

duren (art. 6:2:10 lid 1b Sv). Dit is een ingrijpende wijziging, want voorheen kwam een veroordeelde tot meer dan twee jaar straf na twee derde van de opgelegde vrijheidsstraf vrij, zonder de limitering van maximaal twee jaar. Daardoor kon de v.i. maximaal tien jaar duren.¹ De wijzigingen zijn van toepassing op veroordelingen die na 1 juli 2021 zijn uitgesproken (*Staatsblad*, 2021). Hierdoor geldt dat personen die voor 1 juli 2021 een onherroepelijke gevangenisstraf opgelegd hebben gekregen, nog met v.i. gaan onder de oude regeling. Dit kan nog een aanzienlijk aantal veroordeelden betreffen, gedurende langere tijd.² Zo kan een persoon die op 30 juni 2021 is veroordeeld tot een gevangenisstraf van dertig jaar pas na twintig jaar, dus in 2041, in aanmerking komen voor v.i. waarbij de oude regeling nog van toepassing is. Aangezien dit onderzoek ziet op de jaren van 2017 t/m 2022 kunnen zaken onder zowel de oude als de nieuwe regeling vallen. Er is voor gekozen hier alleen de nieuwe v.i.-regeling te bespreken.³ Voor een bespreking van de oudere wetgeving, zie Fechner en Nagtegaal (2023).

Criteria voor verlenen v.i.

De wet behelst de criteria voor het verlenen van v.i.. Of v.i. wordt verleend, wordt getoetst aan de volgende aspecten:

- 1 de mate waarin en de wijze waarop de veroordeelde door zijn gedrag heeft doen blijken van een bijzondere geschiktheid tot terugkeer in de samenleving (art. 6:2:10 lid 3 sub a Sv);
- 2 de mogelijkheden om eventuele aan de invrijheidstelling verbonden risico's te beperken en beheersen (art. 6:2:10 lid 3 sub b Sv);
- 3 de belangen van slachtoffers, nabestaanden en andere relevante personen, waaronder de door de veroordeelde geleverde inspanningen om de door het strafbare feit veroorzaakte schade te vergoeden (art. 6:2:10 lid 3 sub c Sv).

De beslissing tot v.i. wordt door de Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidsstelling (CVv.i.) genomen. In moeilijke zaken kan de CVv.i. een beroep doen op het Adviescollege Voorwaardelijke Invrijheidsstelling (AVI). Het AVI geeft onafhankelijk advies over de v.i. en bestaat uit verschillende deskundigen: juristen, gedragsdeskundigen, slachtofferdeskundigen en deskundigen op het gebied van reclassering (art. 6 Instellingsbesluit Adviescollege Voorwaardelijke Invrijheidsstelling). Het AVI wordt met name ingezet bij 'Wlt-zaken', waarbij een gevangenisstraf van meer dan 9 jaar is opgelegd, bij veroordeelden van een terroristisch misdrijf, bij zedendelinquenten die meer dan twee jaar gevangenisstraf opgelegd hebben gekregen en zaken waarbij veroordeelden hebben geweigerd mee te werken aan psychiatrisch onderzoek (art. 3.2 Aanwijzing voorwaardelijke invrijheidsstelling).

¹ De hoogst op te leggen tijdelijke gevangenisstraf is sinds 2006 dertig jaar. Onder de oude regeling kwam een veroordeelde tot deze straf na 20 jaar in aanmerking voor v.i., met de inwerkingtreding van de Wsenb is dat na 28 jaar. Tevens is het strafmaximum van een aantal strafbare feiten verhoogd, zoals voor doodslag (art. 287 Sr). Hiervoor is het strafmaximum per 1 juli 2023 verhoogd naar maximaal 25 jaar gevangenisstraf in plaats van maximaal 15 jaar (*Staatsblad*, 2023).

² Uit cijfers blijkt dat rond de 1100 v.i.-zaken per jaar instromen (zie Nagtegaal, 2021). Uit Meijer et al., (2022) blijkt dat van alle opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen in Nederland in 2021 3,6% langer dan drie jaar was (735 personen). Aan 128 personen is in de periode 2006 tot en met 2021 een gevangenisstraf van twintig jaar of meer opgelegd (0,035% van alle deels onvoorwaardelijke gevangenisstraffen in die periode) (Fechner & Nagtegaal, 2023).

³ Noemenswaardig is dat bij de oude regeling geen expliciete wettelijke aandacht was voor slachtofferbelangen, maar deze werden wel meegewogen bij de beslissing tot het verlenen van v.i.. Daarbij zij opgemerkt dat het oude systeem ging meer uit van 'verlenen van v.i., tenzij' en het nieuwe stelsel gaat uit van 'verlenen van v.i., mits' redenerie.

Het eerste criterium ziet op het gedrag van de veroordeelde tijdens detentie, waarbij de beoordeling met name ziet op de aanwezigheid van gewenst gedrag (*Kamerstukken II* 2018/19, 35 122, nr. 3; zie ook artikel 4.1.1 Gedrag van de Aanwijzing voorwaardelijke invrijheidstelling). Dit gewenste gedrag bestaat eruit dat de veroordeelde laat zien bereid te zijn te werken aan een succesvolle terugkeer in de samenleving (*Staatscourant*, 2021). Het tweede criterium gaat uit van nog bestaande, maar door het opleggen van (bijzondere) voorwaarden beheersbare risico's. Dit ziet niet alleen op het recidiverisico (het in zijn algemeenheid opnieuw plegen van strafbare feiten), maar juist ook op de risico's voor slachtoffers en nabestaanden (dat de dader weer een strafbaar feit pleegt jegens slachtoffers en nabestaanden; *Kamerstukken II* 2018/19, 35 122, nr. 3; *Staatscourant*, 2021). De bijzondere voorwaarden dienen noodzakelijk en proportioneel te zijn teneinde de risico's te beperken (artikel 4.2.1 Risico's van de Aanwijzing voorwaardelijke invrijheidstelling).

Aandacht voor slachtoffers en nabestaanden

Het derde criterium ziet op de belangen van slachtoffers en nabestaanden en andere relevante personen, waaronder getuigen of mensen die in directe relatie staan tot de veroordeelde (artikel 4.1.3. Aanwijzing voorwaardelijke invrijheidstelling). Het is dan wel zaak dat de behoeften van deze personen tijdig bekend zijn. Er wordt met een zekere mate van objectiviteit naar de behoeften gekeken: het enkele ongenoegen dat aan de veroordeelde v.i. kan worden verleend, is onvoldoende om van het verlenen van v.i. af te zien. Wel is het mogelijk om concrete beschermingsbehoeften onder de aandacht te brengen van de CVv.i. (*Staatscourant*, 2021; *Kamerstukken I* 2019/20, 35 122, C). Informatie over deze beschermingsbehoeften wordt bij alle beslissingen rondom externe vrijheden (dus ook verlof en penitentiair programma) betrokken. De informatie mag niet ouder dan een jaar zijn; als dat wel het geval is, worden slachtoffers dan wel nabestaanden opnieuw in de gelegenheid gesteld om de beschermingsbehoeften kenbaar te maken. Het is voor de slachtoffers en nabestaanden mogelijk om zich schriftelijk te uiten over de beschermingsbehoeften bij de beslissing tot verlenen van v.i.; bij spreekrechtwaardige delicten⁴ is een mondelinge toelichting op deze schriftelijke uiting ook mogelijk (art. 3.1 Aanwijzing voorwaardelijke invrijheidsstelling,⁵ zie ook *Kamerstukken I* 2019/20, 35 122, C). Het niet kunnen vergoeden van de schade die de slachtoffers en nabestaanden hebben geleden door het strafbare feit is geen grond om geen v.i. te verlenen. Het niet willen vergoeden van de geleden schade daarentegen is dat wel (*Kamerstukken I* 2019/20, 35 122, C). Als de terugkeer van de veroordeelde in de maatschappij teveel niet beheersbare risico's met zich meebrengt voor slachtoffers en nabestaanden, dan is dat een goede reden om de veroordeelde geen v.i. te verlenen (*Kamerstukken II* 2018/19, 35 122, nr. 3).

Wijziging proeftijd door Wet langdurig toezicht

De Wlt heeft de proeftijd van de v.i. op twee manieren veranderd. Ten eerste is de minimale duur van de proeftijd voor de algemene voorwaarde en de bijzondere voorwaarden gelijkgetrokken tot minimaal één jaar. Ten tweede is het mogelijk geworden om de proeftijd te verlengen. Beide wijzigingen zijn per 1 januari 2018 in

⁴ Het spreekrecht kan volgens artikel 51e lid 1 Sv worden uitgeoefend indien het tenlastegelegde feit een misdrijf betreft waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van acht jaar of meer is gesteld, dan wel een van de misdrijven genoemd in de artikelen 240, 241, eerste lid, 242, 245, eerste lid, en 252, 285, 285b, 300, tweede en derde lid, 301, tweede en derde lid, 306 tot en met 308, 318 en 372 van het Wetboek van Strafrecht en artikel 6 van de Wegenverkeerswet 1994. Hier vallen bijvoorbeeld zware gewelds- en zedendelicten onder, maar ook slachtoffers van stalking en slachtoffers en nabestaanden van een verkeersongeval met dodelijke afloop.

⁵ De belangen van slachtoffers en nabestaanden worden opgenomen in het dossier over de betrokkene op basis waarvan een beslissing tot v.i. wordt gemaakt.

werking getreden. Het OM kan ten aanzien van alle veroordeelden die per 1 januari 2018 met v.i. gaan een verzoek tot een eenmalige verlenging van de proeftijd doen bij de rechter, voor een maximale periode van twee jaar (art. 6:1:18 lid 2, derde volzin Sv). De beslissing tot verlenging van de proeftijd bij v.i. wordt door de rechtbank genomen, in tegenstelling tot het verlenen, uitstellen en afstellen van v.i. wat door de CVv.i. gedaan wordt. Voor een specifieke groep veroordeelden kan de proeftijd telkens verlengd worden met ten hoogste twee jaren (art. 6:1:18 lid 2 laatste volzin Sv). Deze specifieke groep betreft veroordeelden zoals omschreven in artikel 38z lid 1 sub b en c Sr (kort gezegd, indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde een ernstig strafbaar feit zal begaan) en/of veroordeelden bij wie het noodzakelijk is ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen te voorkomen (art. 6:1:18 lid 2 Sv). In beginsel is het mogelijk om de proeftijd te blijven verlengen, zolang er nog een strafrestant is. Zodra dat er niet meer is, kan de proeftijd bij v.i. niet meer verlengd worden. Het strafrestant hangt daarmee af van de duur van de oorspronkelijke veroordeling. Als er bijvoorbeeld maar twee maanden strafrestant is en de veroordeelde breekt telkens een bijzondere voorwaarde waardoor (delen van) het strafrestant ten uitvoer worden gelegd, dan bestaat de kans dat dit opdraait en de veroordeelde alsnog zonder toezicht weer buiten staat. In de memorie van antwoord gaf de minister aan dat de rechter periodiek toetst of de verlenging van de proeftijd van de v.i. nog noodzakelijk en proportioneel is: 'Hiermee is het einde van het toezicht binnen een relatief kort tijdsbestek een realistisch doel' (*Kamerstukken I* 2015/16, 33 816, D, p. 22). De CVv.i. beslist over de op te leggen bijzondere voorwaarden ook bij verlenging van de proeftijd bij de v.i.; tegen deze beslissingen staat geen rechtsmiddel open (art. 6.2 Aanwijzing voorwaardelijke invrijheidstelling).

2.2.2 Voorwaarden bij v.i.

Indien de CVv.i. beslist dat een veroordeelde voorwaardelijk in vrijheid wordt gesteld, beslist de CVv.i. ook of en welke voorwaarden daaraan worden verbonden. Welke bijzondere voorwaarden gekoppeld kunnen worden aan de v.i., staat in artikel 6:2:11 lid 3 Sv (zie tabel 2.1). Volgens het vierde lid van artikel 6:2:11 Sv kan tevens elektronisch toezicht worden verbonden aan de bijzondere voorwaarden. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een enkelband.⁶

De directeur van de PI en de reclassering worden geraadpleegd over het verlenen van v.i. en over de op te leggen voorwaarden (art. 6:2:12 lid 2 Sv). Het CJIB informeert slachtoffers en nabestaanden dat de v.i. eraan komt en vraagt via een brief naar de beschermingsbehoeften die bij slachtoffers en nabestaanden bestaan. De CVv.i. moet motiveren hoe zij tot haar beslissing is gekomen (art. 6:2:12 lid 1 Sv), maar deze v.i.-beslissingen zijn niet openbaar. Wanneer er bijzondere voorwaarden worden opgelegd, worden daar automatisch de voorwaarden aan verbonden dat de veroordeelde medewerking moet verlenen aan het nemen van vingerafdrukken ter vaststelling van de identiteit en medewerking moet verlenen aan reclasseringstoezicht (art. 6:2:11 lid 2 Sv).

De laatstgenoemde bijzondere voorwaarde, 'andere voorwaarden die het gedrag van de veroordeelde betreffen', is opgenomen om de CVv.i. in staat te stellen met enige flexibiliteit andere voorwaarden op te leggen die niet in de wet genoemd staan, maar

⁶ Er is een pilot gaande met het zogenoemde 'slachtofferdevice', waarbij de enkelband van de veroordeelde in verbinding staat met een GPS-apparaat dat het slachtoffer bij zich draagt. Zo krijgt het slachtoffer een seintje wanneer hij/zij bij de veroordeelde in de buurt komt. Zie bijvoorbeeld [Enkelband - Reclassering Nederland](#), geraadpleegd op 4 april 2025.

die wel nodig kunnen zijn in een specifieke situatie (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 816, nr. 3; *Staatscourant*, 2021). Hoewel dit een open norm is, zitten er wel grenzen aan die door de Hoge Raad zijn ontwikkeld in het kader van de voorwaardelijke veroordeling en die ook gelden voor de voorwaardelijke invrijheidstelling (Hoge Raad 25 juni 1963, NJ 1964, 311 en meer recent ECLI:NL:HR:2022:807). De voorwaarden moeten namelijk dienen tot 'goed levensgedrag' of 'maatschappelijke betamelijkheid' (HR 11 juli 2017, ECLI:NL:HR:2017:919). Daarnaast worden voorwaarden op deze grond altijd getoetst aan proportionaliteit (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 816, nr. 3). Artikel 5.2 van de Aanwijzing voorwaardelijke invrijheidstelling somt een aantal voorbeelden op die onder de 'restcategorie' kunnen vallen, bijvoorbeeld een verbod op kansspelen, een houdverbod op dieren en het inzicht geven in financiën. Ook kan hieronder een verbod om iets op sociale media te plaatsen vallen.⁷

De v.i. kan door de CVv.i. worden uit- en afgesteld (voordat de v.i. verleend is) en worden herroepen (als er al v.i. is verleend). Wanneer de CVv.i. ertoe beslist om geen v.i. te verlenen, kan de veroordeelde om een herbeoordeling van dat besluit verzoeken als ten minste 6 maanden zijn verstreken (art. 6:2:13 lid 2 Sv). Tegen beslissingen omtrent v.i. is bezwaar mogelijk. Op grond van artikel 6:6:8 Sv kan de veroordeelde bij de rechtbank een bezwaarschrift indienen tegen de beslissing om geen voorwaardelijke invrijheidstelling te verlenen, de beslissing om een beslissing over het verlenen van voorwaardelijke invrijheidstelling uit te stellen, en de beslissing tot herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Behandeling van het bezwaarschrift vindt in de openbaarheid plaats. De rechtbank onderzoekt of de CVv.i. in redelijkheid tot de beslissing omtrent v.i. heeft kunnen komen (art. 6:6:9 lid 1 Sv) en de veroordeelde wordt niet in vrijheid gesteld hangende de beslissing (art. 6:6:9 lid 2 Sv). Slachtoffers en nabestaanden hebben geen mogelijkheid om bezwaar te maken tegen het verlenen van v.i. of het niet opleggen van de door hen gewenste bijzondere voorwaarden. De rechter toetst op redelijkheid of de CVv.i. tot de beslissing tot uit-, afstel dan wel herroeping heeft kunnen komen (art. 6:6:9 lid 1 Sv).

2.3 De voorwaardelijke beëindiging van het bevel tot verpleging bij de tbs-maatregel

2.3.1 Beslissing tot VB

Wanneer een persoon een tbs-maatregel opgelegd krijgt, bekijkt de officier van justitie of deze tbs-maatregel moet worden verlengd. Dit gebeurt (telkens) na 1 of 2 jaar (art. 38d Sr). Als de officier van justitie de verlenging vordert, wordt deze vordering tijdens een verlengingszitting behandeld. De rechter beslist hierover en stelt tevens de termijn van verlenging vast. Tijdens de verlengingszittingen ligt de focus op het behandeltraject van de tbs-gestelde. Het doel van de tbs-behandeling is om de tbs-gestelde op zo veilig mogelijke wijze te resocialiseren. Vrijheden horen daarbij en op grond van artikel 2 lid 1 van de Beginselenwet verpleging terbeschikkinggestelden wordt er bij verlof rekening gehouden met de belangen van slachtoffers en nabestaanden. Voordat de tbs-gestelde met verlof kan, dient op basis van artikel 11 Verlofregeling TBS en artikel 2 lid 3 sub g Verlofregeling TBS bij verlof een slachtofferrapport te worden opgemaakt. De belangen van slachtoffers en nabestaanden worden bij het verlenen van verlof op deze wijze meegenomen. Slachtoffers en nabestaanden worden hierover geïnformeerd per brief door de Divisie Individuele Zaken (DIZ), een onderdeel van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Er

⁷ Niet te verwarren met een online contactverbod.

zijn vier verloffasen: begeleid verlof, onbegeleid verlof, transmuraal verlof en proefverlof. Het is niet de rechter, maar de minister die na advies van het Adviescollege Verloftoetsing tbs beslist over een machtiging voor een verloffase. Het is gebruikelijk dat alle stadia van verloven worden doorlopen, voordat een tbs-maatregel voorwaardelijk kan worden beëindigd.

De verpleging van een tbs-maatregel kan voorwaardelijk worden beëindigd, terwijl de tbs-maatregel zelf van kracht blijft. De tbs-gestelde kan dan buiten de kliniek verblijven (art. 37a lid 1 jo. 38a Sr jo. art. 6:6:10 lid 2 Sv). De rechter kan de tbs-maatregel alleen nog onvoorwaardelijk beëindigen als de verpleging eerst ten minste een jaar voorwaardelijk beëindigd is (art. 6:2:17 lid 1 Sv). Dit is echter alleen het geval indien de OvJ een vordering tot verlenging heeft ingediend en de rechter daarover moet beslissen. Als de OvJ beslist om geen verlenging te vorderen, kan de tbs-maatregel onvoorwaardelijk eindigen (loopt van rechtswege af zodra de opgelegde termijn is afgelopen), ook als er nog geen voorwaardelijke beëindiging van het bevel tot verpleging bij de tbs-maatregel heeft plaatsgevonden.

Criteria voor verlenen VB

Op twee momenten kan tot VB beslist worden. Wanneer de delict-gevaarlijkheid dusdanig is teruggedrongen dat het verantwoord is om de verpleging voorwaardelijk te beëindigen, kan de verpleging van overheidswege door de rechter ambtshalve, op vordering van het OM of op verzoek van de raadsman voorwaardelijk worden beëindigd (art. 6:6:10 lid 2 Sv jo. 38a Sr; *Staatscourant*, 2020a). Daarnaast kan de rechter tot VB besluiten nadat de terbeschikkinggestelde minstens twaalf maanden onafgebroken met proefverlof is geweest en de tbs tijdens dat proefverlof niet is verlengd (art. 6:6:10 lid 3 Sv).

Wijziging met Wet langdurig toezicht

Voorafgaand aan de Wlt kon de VB maximaal negen jaar duren. Met de Wlt is de maximumduur van de VB geschrapt, waardoor het mogelijk is om deze telkens te verlengen indien dit noodzakelijk wordt geacht. Deze verandering is per 1 januari 2017 in werking getreden. De VB kan sindsdien telkens met een jaar, dan wel twee jaren worden verlengd, mits de veiligheid van anderen, dan wel de algemene veiligheid van personen die verlenging eist (art. 38e lid 3 jo. 38j Sr). Wanneer de rechter over gaat tot voorwaardelijke beëindiging, geeft hij opdracht aan een instelling om de tbs-gestelde hulp en steun te bieden bij de naleving van de voorwaarden (art. 6:6:10 lid 2 Sv jo. 38 lid 2 Sr).

Aandacht voor slachtoffers en nabestaanden

Voor de tbs-maatregel bestaat de Handreiking Slachtofferbewust werken. Deze geeft weer hoe contact tussen tbs-gestelden en slachtoffers en nabestaanden tot stand kan komen indien gewenst (Van Denderen et al., 2019). Bij de beslissing of een tbs-gestelde met verlof of VB mag, wordt er een zogenoemde 'Slachtofferbox' door de tbs-kliniek ingevuld. Daarin staan de resultaten van het slachtofferonderzoek, wat een analyse van mogelijke gevolgen en veiligheidsrisico's van verlofverlening aan een ter beschikking gestelde of anderszins verpleegde voor het slachtoffer of zijn omgeving zijn (art. 2 lid 3 sub g Verlofregeling TBS). Er wordt bekeken of er kans is op een confrontatie met het slachtoffer, wat de relatie was met het slachtoffer ten tijde van het indexdelict en ten tijde van het VB (indien van toepassing) en of er sprake is van andere gevoeligheden. De resultaten van dit slachtofferonderzoek kunnen er eventueel toe leiden dat een contact- en locatieverbod aan de tbs-gestelde worden opgelegd tijdens het verlof (Box 5a.6 Verlofregeling TBS). Hierbij wordt een afweging gemaakt

tussen risicomanagement en het resocialisatietraject van de tbs-gestelde. Het Adviescollege Verloftoetsing tbs beslist over verlof en de daarbij horende bijzondere voorwaarden, de rechter over VB.

Lange tijd speelden slachtofferrechten of belangen geen expliciete rol bij beslissingen tot VB of verlengingen daarvan. Daar is sinds kort verandering in gekomen. Sinds 1 januari 2025 is het grootste gedeelte van de Wet uitbreiding slachtofferrechten (Wus) in werking getreden. Deze wet heeft de slachtofferrechten op verschillende manieren uitgebreid, waaronder het beperkt spreekrecht voor slachtoffers en nabestaanden tijdens tbs-verlengingszittingen waarin de rechter voorwaardelijke beëindiging van de het bevel tot verpleging bij de tbs-maatregel overweegt (art. 6:6:13 lid 4 Sv). Slachtoffers en nabestaanden mogen zich daarbij alleen uitspreken over de voorwaarden die aan de VB worden verbonden en dan alleen voor zover deze hun belangen raken (art. 6:6:13 lid 4 Sv; zie ook *Kamerstukken II* 2019/20, 35 349, nr. 3). Dit zal vaak zien op hun beschermingsbehoeften, zoals een contact- en locatieverbod. Dit is anders dan het spreekrecht bij de inhoudelijke behandeling van de strafzaak, dan zijn slachtoffers en nabestaanden tijdens het uitoefenen van hun spreekrecht een stuk vrijer om te zeggen wat ze willen. De regering heeft deze reikwijdte van het spreekrecht gekozen om confrontaties tussen slachtoffers en nabestaanden en daders te voorkomen (*Kamerstukken I* 2020/21, 35 349, nr. C). Deze beperkingen betekenen dat de slachtoffers en nabestaanden zich niet kunnen uitlaten over de verlenging van de tbs-maatregel, het gevaar wat in hun ogen nog van de dader uitgaat, maar ook niet over de gevolgen die het strafbare feit op hen heeft gehad. Zo wilde de regering voorkomen dat er onterechte verwachtingen met het spreekrecht tijdens tbs-verlengingszittingen werden gewekt.

Bij de procedure rondom VB-beslissingen is de slachtoffercoördinator van het OM betrokken. Zij zijn het vaste aanspreekpunt voor slachtoffers en nabestaanden tijdens de tbs-fase. De communicatie over de VB en eventuele beschermende voorwaarden die worden opgelegd, gaan via de slachtoffercoördinator.

2.3.2 Voorwaarden bij VB

Net zoals bij de v.i., kent de VB algemene en bijzondere voorwaarden. Als algemene voorwaarde geldt in ieder geval dat de tbs-gestelde medewerking verleent aan het nemen van vingerafdrukken of een identiteitsbewijs aanbiedt ter vaststelling van zijn identiteit (art. 6:6:10 lid 2 Sv jo. 38 lid 1 laatste volzin Sr). Artikel 38a lid 1 Sr somt de bijzondere voorwaarden op die bij VB kunnen worden opgelegd: 'dat de ter beschikking gestelde zich in een door de rechter aangewezen instelling laat opnemen, zich onder behandeling stelt van een in de uitspraak aangewezen deskundige, of door de behandelend arts voorgeschreven geneesmiddelen inneemt dan wel gedooft dat deze door de behandelend arts aan hem worden toegediend'. Deze lijst is minder uitgebreid qua bijzondere voorwaarden dan bij de v.i. en de GVM (zie ook tabel 2.1). Desondanks kunnen op basis van de formulering van artikel 38a lid 2 Sr ook andere bijzondere voorwaarden worden opgelegd. De zinssnede 'de voorwaarden kunnen inhouden dat...' omvat genoemde voorbeelden, maar is geen limitatieve lijst. Het komt dan ook met enige regelmaat voor dat andere bijzondere voorwaarden zoals contactverboden, locatieverboden en de meldplicht worden opgelegd (Nagtegaal et al., 2017). Belangrijk verschil met de v.i. is dat de tbs-gestelde bij VB moet instemmen met de opgelegde voorwaarden (art. 38 lid 5 Sr).

Sinds de Wlt is het mogelijk om de (bijzondere voorwaarden bij) VB levenslang te laten duren. Beperkingen van algemene aard gelden hierbij, zo zal er altijd moeten worden getoetst aan eisen van proportionaliteit, subsidiariteit en noodzakelijkheid. Ook moeten de bijzondere voorwaarden worden afgestemd op wat de betrokkene nodig heeft. Binnen die grenzen staat het de rechter in principe vrij om een cumulatie van verschillende bijzondere voorwaarden op te leggen (Van 't Klooster et al., 2025).

Tegen beslissingen omtrent VB is het mogelijk om beroep in te stellen bij het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden op grond van artikel 6:6:15 lid 1 sub b Sv. Zowel het OM als de tbs-gestelde kunnen in beroep tegen een uitspraak over de VB. Slachtoffers en nabestaanden hebben geen mogelijkheid tot het instellen van beroep in het geval bijvoorbeeld geen of beperktere bijzondere voorwaarden zijn opgelegd.

2.4 De gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel

2.4.1 *Beslissing tot oplegging en tenuitvoerlegging GVM*

Oplegging GVM

Sinds 1 januari 2018 kunnen strafrechters een gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel (GVM) opleggen. In tegenstelling tot de twee hiervoor besproken modaliteiten is hier dus geen sprake van de verandering van een sanctiemodaliteit, maar van de introductie van een nieuwe sanctiemodaliteit. Op grond van artikel 38z Sr kan bij veroordelend vonnis een GVM worden opgelegd ter bescherming van de veiligheid van anderen, dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen, indien de verdachte:

- 1 ter beschikking wordt gesteld, of
- 2 wordt veroordeeld tot een gevangenisstraf, of een gevangenisstraf waarvan een gedeelte niet zal worden ten uitvoer gelegd, wegens een misdrijf dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen en waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van vier jaren of meer is gesteld, of
- 3 wordt veroordeeld voor (de voorbereiding van) een terroristisch misdrijf of één van de opgesomde strafbare feiten (art. 38z lid 1 sub a - c Sr).⁸

De GVM is gericht op het terugdringen van recidive bij zeden- en zware geweldsdelinquenten door middel van lang, potentieel zelfs levenslang toezicht (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 813, nr. 3). De OvJ kan de GVM vorderen, maar de rechter kan de GVM ook ambtshalve opleggen (art. 38z lid 1 Sr). Indien de OvJ de GVM vordert, dient hij een recent opgemaakt en gemotiveerd reclasseringsadvies te overleggen (art. 38z lid 2 Sr), waarin tevens een risicotaxatie is opgenomen (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 816, nr. 3). Het advies hoeft echter niet te strekken tot een daadwerkelijk advies om de GVM op te leggen (ECLI:NL:HR:2021:770). De verplichting tot het overleggen van een reclasseringsadvies geldt niet als de rechter ambtshalve de maatregel oplegt, zolang de rechter zich maar voldoende voorgelicht acht over het risico dat van de verdachte uitgaat (ECLI:NL:HR:2022:1860).

⁸ Dat zijn artikelen 251 (ontucht met een minderjarige), 252 (betrokkenheid bij kinderporno), 253 (voorstelling van kinderporno), 273f (mensenhandel), 317 eerste lid (afpersing) Wetboek van Strafrecht. Artikel 251, 252 en 253 zijn met de invoering van de Wet seksuele misdrijven veranderd (*Staatsblad*, 2024), waardoor de in artikel 38z Sr genoemde misdrijven zijn gewijzigd aan de hand van de nieuwe wetgeving.

Tenuitvoerlegging

Anders dan alle andere sancties in het wetboek van strafrecht, betekent de oplegging van de GVM niet noodzakelijkerwijs dat deze ook ten uitvoer wordt gelegd. Dit laatste gebeurt alleen als dit nodig wordt geacht in het licht van de hieronder staande tenuitvoerleggingsgronden. De tenuitvoerlegging van de GVM wordt pas gevorderd op het moment dat de dader zijn gevangenisstraf en/of tbs-maatregel heeft ondergaan. De regels voor de tenuitvoerlegging zijn vastgelegd in artikelen 6:6:23a – 6:6:23c Sv. Het is aan de OvJ om 30 dagen voor het einde van de straf of maatregel te beoordelen of hij de tenuitvoerlegging van de GVM noodzakelijk acht. Indien dit het geval is, vordert hij de tenuitvoerlegging bij dezelfde rechtbank die de GVM heeft opgelegd. De OvJ overlegt een recent opgemaakt en met redenen omkleed reclasseringsrapport (art. 6:6:23a lid 3 eerste zin Sv). Een extra eis is toegevoegd als de OvJ een klinische opname als bijzondere voorwaarde wil vorderen, dan is een medische verklaring nodig waaruit de noodzaak tot opname in de behandelkliniek blijkt (art. 6:6:23a lid 3 tweede zin Sv).

De rechter, dezelfde die de GVM heeft opgelegd, kan het bevel tot ten uitvoerlegging geven als:

- 1 er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan waarvoor de rechter een maatregel strekkende tot gedragsbeïnvloeding of vrijheidsbeperking kan opleggen; of
- 2 dit noodzakelijk is ter voorkoming van ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen (art. 6:6:23b lid 1 sub a en sub b Sv).

De rechter stelt bij de uitspraak tot tenuitvoerlegging van de GVM de periode van de maatregel vast. Dit kan 2, 3, 4 of 5 jaar zijn (art. 6:6:23b lid 4 Sv).

Aandacht voor slachtoffers en nabestaanden

Uit bovenstaande valt op dat bij de oplegging van de GVM, de belangen van slachtoffers en nabestaanden nauwelijks een rol spelen in wettelijke criteria, alleen als onderdeel van het algemene gevaarscriterium. Bij de tenuitvoerlegging en verlenging van de GVM is dat wel het geval, indien de tenuitvoerlegging of verlenging noodzakelijk is ter voorkoming van ernstig belastend gedrag. Wat moet worden verstaan onder ernstig belastend gedrag, is tijdens de parlementaire discussie aan bod gekomen. Door de parlementariërs is toen besloten om de invulling van dat begrip over te laten aan de rechters die het bevel geven de GVM ten uitvoer te leggen. Ze gaven wel aan dat de gedragingen ruim geïnterpreteerd kunnen worden (*Handelingen II* 2016/17, nr. 102, item 6). Er dient sprake te zijn van 'sterke aanwijzingen dat een situatie ontstaat, die een redelijk denkend mens als belastend zou ervaren' (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 816, nr. 3, p. 37). De wetsgeschiedenis bevat nog meer aanwijzingen ten aanzien van 'ernstig belastend gedrag'. Zo moet worden gekeken naar alle relevante feiten en omstandigheden van het individuele geval, waaronder de frequentie en/of indringendheid van de gedragingen en de gevolgen die het plegen van het indexdelict had op slachtoffers en nabestaanden (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 816, nr. 3). Ook kenmerken van het slachtoffer kunnen hierbij een rol spelen, denkend aan diens leeftijd of een eventuele handicap (*Kamerstukken I* 2015/16, 33 816, D). De gedraging hoeft niet te bestaan uit een strafbaar feit, maar kan dat wel zijn. Zo kunnen de gedragingen verworden tot bedreiging (art. 285 Sr) of intimidatie (art. 285a Sr), maar ook het 'veelvuldig contact zoeken of zich in de directe omgeving van het slachtoffer ophouden, waarbij deze ongevraagd en op hinderlijke wijze met de delinquent wordt geconfronteerd en mogelijk angst wordt aangejaagd'.

Een niet strafbare gedraging, kan daarmee onder ernstig belastend vallen (*Kamerstukken I* 2015/16, 33 816, D, p. 28). De belangen van de slachtoffers en nabestaanden hebben met deze tenuitvoerleggingsgrond een wettelijke verankering gekregen in de laatste fase van de tenuitvoerlegging van de GVM. Het is uit de regelgeving niet duidelijk geworden hoe deze belangen en eventuele beschermingsbehoeften bij slachtoffers en nabestaanden wordt geïnventariseerd en hoe zij worden geïnformeerd over de tenuitvoerlegging van de GVM. Het informeren (en raadplegen) van slachtoffers is of was in ieder geval geen taak van het IDV (persoonlijke communicatie 25 maart 2026).

Verlenging

De OvJ kan na afloop van iedere periode de verlenging van de GVM vorderen bij de rechtbank die eerder over de tenuitvoerlegging heeft beslist (art. 6:6:23c lid 1 Sv). De rechter kan de verlenging gelasten op dezelfde gronden als die voor de tenuitvoerlegging gelden (art. 6:6:23c lid 1 sub a en b Sv). Voor de verlenging is ook een recent opgemaakt en met redenen omkleed reclasseringsadvies nodig (art. 6:6:23c lid 3 Sv). De periodieke rechterlijke toetsing is ingevoerd met het doel om de proportionaliteit van de maatregel te waarborgen (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 816, nr. 3). Naarmate de tijd verstrijkt en er meerdere malen wordt verlengd, zal de grens van proportionaliteit steeds meer opschuiven in het voordeel van de betrokkene (Van 't Klooster et al., 2025).

2.4.2 Voorwaarden bij GVM

Ingevolge artikel 6:6:23b lid 2 Sv kan de rechter bijzondere voorwaarden aan de GVM verbinden, zie tabel 2.1. Indien de rechter een GVM oplegt en daaraan bijzondere voorwaarden verbindt, gelden van rechtswege de voorwaarden dat de veroordeelde mee moet werken aan het nemen van vingerafdrukken of het verstrekken van een identiteitsbewijs ten behoeve van het vaststellen van zijn identiteit en het verlenen van medewerking aan reclasseringstoezicht met inbegrip van huisbezoeken (art. 6:6:23b lid 3 sub a en b Sv). Aan de bijzondere voorwaarden kan elektronisch toezicht worden verbonden (art. 6:6:23b lid 4 Sv).

Met de invoering van de GVM zijn voor het eerst het verbod op het verrichten van vrijwilligerswerk van bepaalde aard, de beperking van het recht om Nederland te verlaten, het verbod om zich in een bepaald gebied te vestigen en de verhuisplicht expliciet in de wet opgenomen als mogelijke bijzondere voorwaarden (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 816, nr. 3; Nagtegaal, 2020b). Ook bij de GVM is het mogelijk om de bijzondere voorwaarde 'het gedrag van de veroordeelde betreffende' op te leggen. Hierdoor heeft de rechter, net als bij de v.i., enige flexibiliteit bij het opstellen van voorwaarden die bij de veroordeelde passen om zo maatwerk te kunnen leveren, passend bij de specifieke omstandigheden van het geval (zie ook paragraaf 2.2.2).

Zowel het OM als de veroordeelde kunnen beroep instellen bij het hof Arnhem-Leeuwarden tegen het tenuitvoerleggen van de GVM, de verlenging van de GVM, de opheffing van de GVM en de wijziging van de bijzondere voorwaarden die aan de GVM verbonden zijn (art. 6:6:23f lid 1 sub a – c Sv). Slachtoffers en nabestaanden hebben geen beroepsmogelijkheid, ook niet als de tenuitvoerlegging van een GVM wordt gevorderd ter voorkoming van ernstig belastend gedrag jegens hen, maar de rechter de vordering heeft afgewezen.

In tabel 2.1 zijn de voorwaarden bij v.i., VB en de GVM opgesomd, genummerd zoals in de wetsartikelen.

Tabel 2.1 Voorwaarden v.i., VB en GVM

Naam voorwaarde	Voorwaarden VB (art. 38a Sr)	Voorwaarden v.i. (art. 6:2:11 lid 3 Sv)	Voorwaarden GVM (art. 6:6:23b lid 2 Sv)
Contactverbod	-	a. een verbod contact te leggen of te laten leggen met bepaalde personen of instellingen	i. een verbod contact te leggen of te laten leggen met bepaalde personen of instellingen
Locatieverbod	-	b. een verbod zich op of in de directe omgeving van een bepaalde locatie te bevinden of te vestigen	h. een verbod zich op of in de directe omgeving van een bepaalde locatie te bevinden
Gebiedsgebod	-	c Een verplichting op bepaalde tijdstippen of gedurende een bepaalde periode op een bepaalde locatie aanwezig te zijn	j Een verplichting op bepaalde tijdstippen of gedurende een bepaalde periode op een bepaalde locatie aanwezig te zijn
Verhuisplicht	-	m. De plicht te verhuizen uit een bepaald gebied	n. De plicht te verhuizen uit een bepaald gebied
Vestigings-verbod	-	b. een verbod zich op of in de directe omgeving van een bepaalde locatie te bevinden of te vestigen ^a	m. een verbod zich te vestigen in een bepaald gebied
Vrijwilligers-werk ^b	-	j. Een verbod vrijwilligerswerk van een bepaalde aard te verrichten	f. Een verbod vrijwilligerswerk van een bepaalde aard te verrichten
Meldplicht		d. een verplichting zich op bepaalde tijdstippen te melden bij een bepaalde instantie	k. een verplichting zich op bepaalde tijdstippen te melden bij een bepaalde instantie
Verplichte opname		f. opneming van de veroordeelde in een zorginstelling gedurende een bepaalde termijn, ten hoogste gelijk aan de proeftijd	b. opneming van de veroordeelde in een zorginstelling
Begeleid wonen		h. het verblijven in een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang gedurende een bepaalde	d. het verblijven in een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang

Naam voorwaarde	Voorwaarden VB (art. 38a Sr)	Voorwaarden v.i. (art. 6:2:11 lid 3 Sv)	Voorwaarden GVM (art. 6:6:23b lid 2 Sv)
		termijn, ten hoogste gelijk aan de proeftijd	
Verplichte behandeling	Zich onder behandeling stellen van een in de uitspraak aangewezen deskundige	g. een verplichting zich onder behandeling te stellen van een deskundige of zorginstelling gedurende een bepaalde termijn, ten hoogste gelijk aan de proeftijd	c. een verplichting zich onder behandeling te stellen van een deskundige of zorginstelling
Gedrags-interventie		i. het deelnemen aan een gedragsinterventie	e. het deelnemen aan een gedragsinterventie
Schade-vergoeding		l. gehele of gedeeltelijke vergoeding van de door het strafbare feit veroorzaakte schade of het treffen van een regeling voor het betalen van de schadevergoeding in termijnen	-
Medicatie-plicht	Het innemen van door de behandelend arts voorgeschreven geneesmiddelen of gedogen dat laatstgenoemde deze toedient	-	-
Alcohol en/of drugsverbod		e. een verbod op het gebruik van verdovende middelen of alcohol en de verplichting ten behoeve van de naleving van dit verbod mee te werken aan bloedonderzoek of urineonderzoek	a. een verbod op het gebruik van verdovende middelen of alcohol en de verplichting ten behoeve van de naleving van dit verbod mee te werken aan bloedonderzoek of urineonderzoek
Andere voorwaarde het gedrag van de veroordeelde betreffende	Indien de rechter de verpleging van overheidswege op grond van het eerste lid beëindigt, stelt hij ter bescherming van de veiligheid van anderen dan wel de algemene veiligheid van personen en goederen voorwaarden	n. Andere voorwaarden, het gedrag van de veroordeelde betreffende, waaraan deze gedurende de proeftijd heeft te voldoen	g. Andere voorwaarden, het gedrag van de veroordeelde betreffende

Naam voorwaarde	Voorwaarden VB (art. 38a Sr)	Voorwaarden v.i. (art. 6:2:11 lid 3 Sv)	Voorwaarden GVM (art. 6:6:23b lid 2 Sv)
	betreffende het gedrag van de ter beschikking gestelde (artikel 38 lid 1 Sr)		
Uitreisverbod	-	k. een beperking van het recht om Nederland te verlaten	l. een beperking van het recht om Nederland te verlaten

- a Bij de v.i. is het vestigingsverbod niet als aparte voorwaarde opgenomen, maar als onderdeel van het locatieverbod. Daarom is artikel 6:2:11 lid 3 sub b Sv tweemaal opgenomen in deze tabel, arcering ter verduidelijking.
- b Mogelijke directe invloed op het slachtoffer, bijvoorbeeld in situaties waarin het slachtoffer en de dader elkaar kennen van vrijwilligerswerk (de sportclub, hulpverlenende instanties, enz.).

2.5 Samenloop van modaliteiten

De tenuitvoerlegging van de GVM kan niet tegelijkertijd plaatsvinden met de tenuitvoerlegging van de v.i. of de VB. Als er zowel een gevangenisstraf en tbs-maatregel is opgelegd, loopt de v.i. (deels) tegelijkertijd met de VB, maar zal in de regel de VB worden gebruikt om bijzondere voorwaarden op te leggen (*Staatscourant*, 2021). Dit blijkt ook uit de Aanwijzing voorwaardelijke invrijheidsstelling, waarin wordt gesteld dat er in beginsel geen voorwaarden vanuit de v.i. worden opgelegd als er bijzondere voorwaarden bij de VB zijn opgelegd (art. 5.3 Aanwijzing voorwaardelijke invrijheidsstelling). Het is daarom onwaarschijnlijk dat twee modaliteiten tegelijkertijd ten uitvoer worden gelegd. De GVM wordt uitsluitend aansluitend op de v.i. en de VB ten uitvoer gelegd, waardoor de bijzondere voorwaarden, zij het op basis van een andere rechtsgrond, langer kunnen doorlopen.

2.6 Kortom

In dit hoofdstuk zijn de drie Wlt-modaliteiten besproken. Aan de drie Wlt-modaliteiten kunnen bijzondere voorwaarden worden verbonden om de veroordeelde onder toezicht te stellen. Dat toezicht kan potentieel levenslang duren, sinds de invoering van de Wlt. Bij de tenuitvoerlegging van de drie Wlt-modaliteiten is daarbij ruimte voor en in alle gevallen een wettelijke verplichting tot het afwegen van de belangen van slachtoffers en nabestaanden met die van de dader. Deze wettelijke verplichting bij v.i. en VB volgt niet uit de Wlt, maar bestond al of is met recente andere wetgeving geïmplementeerd. Aangezien de GVM een nieuwe maatregel is die met de Wlt in de wet is geïntroduceerd, volgen de slachtofferbepalingen bij deze modaliteit wel uit de Wlt.

Met de Wlt is de proeftijd bij v.i. altijd een jaar geworden en zijn verlengmogelijkheden ingebouwd. Bij de afweging tot het verlenen van v.i. en de daaraan te verbinden voorwaarden zijn de belangen van slachtoffers en nabestaanden expliciet opgenomen in de wet als omstandigheid waar rekening mee gehouden dient te worden (art. 6:2:10 Sv). Deze afweging is geïntroduceerd door de Wsenb, maar impliciet worden slachtofferbelangen bij v.i. al langer meegewogen. Of de betrokkene met de v.i. mag starten en onder welke voorwaarden, kan zo worden beïnvloed door de belangen van slachtoffers en nabestaanden. Een dader mag niet met v.i. als dit de belangen van

slachtoffers en nabestaanden te ernstig zou beschadigen. Ook een eventuele verlenging van de proeftijd bij v.i. kan (mede)worden ingegeven door de belangen van slachtoffers en nabestaanden. In het geval dat er wordt gevreesd voor ernstig belastend gedrag jegens hen, kan de proeftijd bij v.i. worden verlengd.

Met de invoering van de Wlt is het mogelijk geworden om de VB telkens te verlengen en is de maximumperiode van 9 jaar losgelaten. Indien een tbs-gestelde met VB gaat, dan worden de belangen van slachtoffers en nabestaanden meegenomen door middel van het invullen van de 'Slachtofferbox': de uitkomst van het slachtofferonderzoek met daarin de analyse van de gevolgen en eventuele (veiligheids)risico's voor slachtoffers en nabestaanden. Deze slachtofferbox wordt door de tbs-kliniek ingevuld. Er wordt bekeken of er kans is op een confrontatie met het slachtoffer, wat de relatie was met het slachtoffer ten tijde van het indexdelict en ten tijde van het VB (indien van toepassing) en of er sprake is van andere gevoeligheden. De belangen van slachtoffers en nabestaanden worden op die manier meegenomen bij de beslissing omtrent VB, al zien die belangen meer op de invulling van de VB en de voorwaarden die eraan worden verbonden dan op de beslissing of VB verleend kan worden. Met de introductie van de Wus hebben slachtoffers en nabestaanden een beperkt spreekrecht gekregen bij (onder meer) de rechtszitting waarbij de rechter VB overweegt, om hun beschermingsbehoeften toe te lichten (art. 6:6:13 lid 4 Sv). Dit beperkt spreekrecht ziet alleen op de voorwaarden die direct de belangen van het slachtoffer raken.

De Wlt heeft de GVM geïntroduceerd. Bij de oplegging van de GVM is volgens de wettekst geen expliciete aandacht voor slachtoffers en nabestaanden (al geldt wel een algemener gevaarscriterium: ter beveiliging van de veiligheid van anderen, dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen), maar bij de tenuitvoerlegging en verlenging van de maatregel is dit wel zo (respectievelijk art. 6:6:23b en 6:6:23c Sv). Dit betekent niet dat de belangen van slachtoffers en nabestaanden niet kunnen meewegen in de beslissing om een GVM op te leggen.

3 De rechten van slachtoffers en nabestaanden en de dader

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt onderzoeksvraag 4 beantwoord: Welke rechten en belangen hebben slachtoffers en nabestaanden en daders bij de uitvoering van langdurig toezicht zoals deze voor de Wlt-populatie geldt? Welke rechten en belangen volgen uit de door de Wlt gemaakte veranderingen? Welke rechten en belangen volgen uit overige toepasbare wettelijke grondslagen, zoals mensenrechten?

De rechten van slachtoffers en nabestaanden tijdens het strafproces zijn gecodificeerd in artikel 51a Sv t/m artikel 51h Sv. Enkele van deze rechten gelden ook in de tenuitvoerleggingsfase, zoals artikel 51ac lid 4 Sv waarin is vastgelegd dat de Minister van Justitie en Veiligheid op verzoek van de slachtoffers en nabestaanden onverwijld mededeling doet van de invrijheidsstelling van de dader, alsmede de maatregelen die zijn genomen ter bescherming van slachtoffers en nabestaanden (zie verder hoofdstuk 2). Slachtoffers en nabestaanden kunnen daarnaast aanspraak doen op hun mensenrechten, zoals het recht op leven en het privéleven, maar verder voorziet de wet niet in een normering van rechten tijdens de tenuitvoerleggingsfase van langdurig toezicht. Naast rechten, hebben slachtoffers en nabestaanden belangen die kunnen spelen bij de uitvoering van langdurig toezicht: het belang om de dader niet tegen te komen, het belang om geen contact te hebben met de dader, het belang om niet geconfronteerd te worden met de dader in de media, enz. Hoewel geen wettelijk opgenomen rechten, kunnen deze belangen een rol spelen bij de uitvoering van langdurig toezicht onder de Wlt (zie uitleg begrippen in paragraaf 1.3.1).

Een veroordeling voor een strafbaar feit beneemt een persoon niet van zijn mensenrechten. Het behouden van mensenrechten is verbonden aan de inherente menselijke waardigheid die ieder persoon heeft. Tijdens detentie, maar ook na detentie, blijven mensenrechten van kracht voor daders van strafbare feiten. In dit hoofdstuk staan de (mensen)rechten en belangen van daders, slachtoffers en nabestaanden bij de uitvoering van langdurig toezicht, zoals via de drie modaliteiten van de Wlt kan worden vormgegeven, centraal. Bij de tenuitvoerlegging van langdurig toezicht kunnen middels (bijzondere) voorwaarden eisen worden gesteld aan de dader die mogelijk frictie kunnen opleveren met mensenrechten van de dader. Zo is tijdens Kamerdebatten specifiek aandacht gevraagd voor het recht op privéleven van de dader bij uitvoering van langdurig toezicht (*Handelingen II* 2016/17, nr. 102, item 6). Niet alleen het recht op privéleven kan worden geraakt, ook het recht op vrije verplaatsing kan bijvoorbeeld worden ingeperkt door een locatieverbod, het recht op vrijheid door een verplichte opname in een zorginstelling en het recht op vrije meningsuiting door een verbod om iets op sociale media te plaatsen.

Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en Fundamentele Vrijheden (EVRM) voorziet in de mogelijkheid om deze rechten op een legitieme wijze in te perken. Een staat kan dit op legitieme wijze doen als is voldaan aan drie eisen: de inperking is bij wet voorzien, de inperking dient een van de in het EVRM genoemde legitieme doelen en de inperking is noodzakelijk in een democratische samenleving (Keulen & Knigge, 2024). De laatste eis houdt in dat er sprake moet zijn van een *pressing social need*. In deze eis komen de eisen van noodzakelijkheid,

proportionaliteit en subsidiariteit tot uitdrukking. De mogelijkheid tot inperking van een mensenrecht ziet op de negatieve verplichtingen van staten: zij mogen geen inbreuk maken op mensenrechten, tenzij er sprake is van een goede reden en voldaan is aan de hierboven genoemde eisen. Waar de staat jegens daders die onder langdurig toezicht worden geplaatst over het algemeen de negatieve verplichting heeft om geen inbreuk te maken op mensenrechten, kan de staat jegens slachtoffers en nabestaanden positieve verplichtingen hebben om hun mensenrechten te beschermen. Bij positieve verplichtingen zullen staten juist moeten handelen om een mensenrecht te beschermen, met als algemeen doel het voorkomen van schendingen van EVRM-rechten, zodat burgers ten volle van deze rechten kunnen genieten (zie ook EHRM 13 juni 1979, *Marckx t. België*, appl. 6833/74). Staten dienen niet alleen te handelen ten aanzien van schendingen door staatsorganen, maar ook ten aanzien van schendingen gepleegd door burgers (zie o.a. EHRM 10 mei 2001, *Z et al. t. Verenigd Koninkrijk*, appl. 29392/95).

De beantwoording van de vraag of in een specifiek geval is voldaan aan de eisen van een legitieme inperking van een ingeperkt mensenrecht of dat de staat actief moet handelen op grond van een positieve verplichting, zal altijd afhangen van de bijzondere feiten en omstandigheden van het geval. Een pasklaar antwoord op alle scenario's is niet te geven. Het is niet het doel van dit hoofdstuk om een antwoord op alle mogelijke inperkingen van rechten door de oplegging van bijzondere voorwaarden bij langdurig toezicht op grond van de Wlt te zoeken, maar om te verkennen welke mensenrechten op welke wijze in het geding zouden kunnen komen door de oplegging van bijzondere voorwaarden.

Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd: eerst komen de rechten van slachtoffers en nabestaanden aan bod. Een kort overzicht van slachtofferrechten wordt gegeven alvorens de positieve verplichtingen van de staat in het kader van langdurig toezicht verder toe te lichten (paragraaf 3.2). Daarna worden de mensenrechten van de dader besproken (paragraaf 3.3). In dat kader wordt aandacht besteed aan de eventuele botsing van rechten tussen slachtoffers en nabestaanden en dader (paragraaf 3.4). Bij de bespreking ligt telkens de focus op de tenuitvoerleggingsfase van de sanctie en niet op de rechten en belangen in fases die daaraan voorafgaan.

3.2 Slachtofferrechten bij langdurig toezicht

3.2.1 Ontwikkeling slachtofferrechten

De positie van slachtoffers en nabestaanden in het Nederlandse strafproces heeft zich in de afgelopen decennia sterk ontwikkeld. Waar het strafproces van oudsher om de verdachte en zijn vervolging draaide, nemen slachtoffers en nabestaanden en hun rechten en belangen een steeds grotere rol in. Dit komt voort uit zowel Europese verplichtingen, met name de Slachtofferrichtlijn (Richtlijn 2012/29/EU), als initiatieven van de Nederlandse wetgever (Van der Aa & Pemberton, 2024). Voorbeelden hiervan zijn de Wet Terwee (*Staatsblad*, 1993), waarmee de slachtofferrechten voor het eerst aan het Wetboek van Strafvordering werden toegevoegd, en het spreekrecht, per 1 januari 2005 (*Staatsblad*, 2004). Slachtoffers en nabestaanden van bepaalde strafbare feiten kregen met het spreekrecht het recht om aan de rechter toe te lichten wat het strafbare feit met hen had gedaan. In 2016 werd dit spreekrecht verruimd, waardoor slachtoffers en nabestaanden zich thans over meer zaken uit mogen laten, waaronder de strafmaat (*Staatsblad*, 2016). Op Europees niveau kwam, ter vervanging van het

Kaderbesluit,⁹ de zogenoemde Slachtofferrichtlijn in 2012 tot stand, met daarin minimumnormen waaraan alle lidstaten van de EU moeten voldoen (Richtlijn 2012/29/EU). Deze ontwikkeling heeft ervoor gezorgd dat slachtoffers en nabestaanden met name in de onderzoeksfase naar het strafbare feit en tijdens de terechtzittingen in eerste aanleg en hoger beroep, een rol hebben gekregen binnen het strafproces met als doel de erkenning van het slachtoffer en het voorkomen van secundaire victimisatie, ofwel herhaald slachtofferschap door benadeling vanuit derde partijen zoals de politie of het OM (Bosma et al., 2020a).¹⁰ Deze doelen worden nogmaals onderschreven door de Wus (*Staatsblad*, 2022), waarbij een doel van deze wet is om een stevigere rechtspositie te waarborgen voor slachtoffers en nabestaanden in de tenuitvoerleggingsfase van de straf en/of maatregel (*Kamerstukken II* 2019/20, 35 349, nr. 3). De Wus introduceert, onder meer, een beperkt spreekrecht voor slachtoffers en nabestaanden bij tbs-verlengingszittingen waar de rechter VB overweegt en sommige pij-verlengingszittingen (art. 6:6:13 lid 4 Sv; zie ook paragraaf 2.3.1) en vergroot de groep spreekgerechtigden. Deze uitbreiding van het spreekrecht door de Wus ziet daarmee alleen op VB en niet op de andere modaliteiten van de Wlt. Ook vanuit de Wet Straffen en beschermen (Wsenb) is een aanvulling van de slachtofferrechten geregeld, dat op 1 januari 2026 is ingevoerd. Slachtofferbelangen op basis van actuele slachtofferinformatie worden dan ook meegewogen bij beslissingen over re-integratieverlof (zie hierover o.m. de eerste voortgangsbrief meerjarenagenda slachtofferbeleid 2022-2025, *Kamerstukken II* 2022/23, 33 552, nr. 103).

De ontwikkeling van slachtofferrechten zet zich nog verder voort. Zo gaat artikel 1.1.4 van het gemoderniseerde Wetboek van Strafvordering, dat naar verwachting per 1 april 2029 in werking zal treden, als volgt luiden: 'Strafvordering heeft plaats op een wijze die recht doet aan de belangen van het slachtoffer'. Slachtofferbelangen komen daarmee prominent vooraan te staan, vlakbij het legaliteitsbeginsel, het recht op een eerlijk proces en de onschuldspresumptie van de verdachte (Haijer & Hoving, 2022). Hierdoor worden slachtofferrechten en de naleving daarvan echt een uitgangspunt van strafvordering. Ook buiten het nieuwe Wetboek van Strafvordering zijn slachtofferrechten in ontwikkeling. Zo hebben de Kamerleden Ellian en Eerdmans een conceptwetsvoorstel opgesteld om een zelfstandig gebiedsverbod ter bescherming van slachtoffers en nabestaanden te realiseren. Deze zou voor ernstige strafbare feiten door de rechter standaard opgelegd moeten worden en na het ondergaan van de gevangenisstraf en/of tbs-maatregel ten minste tien jaar ten uitvoer moeten worden gelegd (Wetsvoorstel zelfstandig gebiedsverbod ter bescherming van slachtoffers en nabestaanden, 2025; geraadpleegd op 15 december 2025).¹¹ Daarnaast is er door verschillende Kamerleden een motie ingediend om het erfrecht dusdanig aan te passen dat de plegers van moord en doodslag van rechtswege onwaardig worden om te erven van de persoon die zij om het leven hebben gebracht (*Kamerstukken II* 2025/26, 36 658, nr. 6).

⁹ Het Kaderbesluit van 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure, 2001/220/JBZ.

¹⁰ Het OM opereert op basis van een slachtofferpresumptie: vanaf het moment dat iemand aangeeft dat hij of zij slachtoffer is geworden, wordt ervan uitgegaan dat deze persoon slachtoffer is totdat het tegendeel bewezen is (art. 1.3 Aanwijzing slachtoffers in het strafproces). Ook als er nog geen dader in beeld is, beginnen sommige slachtofferrechten daarmee al te gelden.

¹¹ [Overheid.nl | Consultatie Wet zelfstandig gebiedsverbod ter bescherming van slachtoffers en nabestaanden](https://overheid.nl/consultaties/overheid-nl-consultatie-wet-zelfstandig-gebiedsverbod-ter-bescherming-van-slachtoffers-en-nabestaanden).

3.2.2 Wettelijke slachtofferrechten

De in de wet opgenomen slachtofferrechten zijn:

- het recht op correcte bejegening door opsporingsambtenaren (art. 51aa lid 1 Sv);¹² inclusief de doorverwijzing naar instanties voor slachtofferhulp (art. 51aa lid 2 Sv);
- het recht op informatie over welke rechten het slachtoffer toekomen (art. 51ab Sv); en meer specifiek over de aanvang en de voortgang van de strafzaak (art. 51ac lid 1 sub a t/m h Sv). Slachtoffers en nabestaanden hebben ook het recht om direct melding te ontvangen over de invrijheidsstelling of ontsnapping van de veroordeelde en de eventueel daarmee samenhangende beschermingsmaatregelen die ten bate van het slachtoffer zijn genomen (art. 51ac lid 4 en 5 Sv);
- het recht om kennis te nemen van processtukken (art. 51b Sv) en het verzoek relevante stukken toe te voegen aan het dossier (art. 51b lid 2);
- het recht op rechtsbijstand tijdens de onderzoeksfase en de terechtzittingen (art. 51c Sv)¹³;
- het recht op vertaling van informatie (art. 51ca Sv);
- het spreekrecht voor slachtoffers van strafbare feiten waar ten minste acht jaar gevangenisstraf op staat of de specifiek genoemde strafbare feiten (art. 51e Sv); en
- het recht op schadevergoeding (art. 51f Sv) en zich daartoe te voegen in de strafzaak (art. 51g Sv).

Het is belangrijk om op te merken dat deze rechten niet afdwingbaar zijn. In de podcast 'Ik heb levenslang' wordt dit door Ineke Sybesma, directeur-bestuurder van het Fonds Slachtofferhulp, getypeerd als 'Wij zeggen vaak het zijn gunsten en geen rechten'. Ook door de Inspectie Justitie en Veiligheid werd erop gewezen dat slachtoffers zijn aangewezen op de welwillendheid van verschillende actoren in de strafrechtketen om slachtofferrechten na te leven (Inspectie Justitie en Veiligheid, 2021).

Uit de Kamerdebatten naar aanleiding van de moties waaruit dit onderzoek voortkomt blijkt dat de Kamerleden een bredere definitie voor ogen hebben wanneer zij spreken over slachtofferrechten. Zo wordt bijvoorbeeld 'het recht op rust' genoemd (*Handelingen II* 2016/17, nr. 102, item 6). Dit is echter geen wettelijk opgenomen recht, zoals uit bovenstaand overzicht naar voren komt. Het is van belang om onderscheid te maken tussen de wettelijk toegekende rechten uit het Wetboek van Strafvordering en andere rechten en belangen. Slachtofferbelangen kunnen veel breder zijn dan de wettelijk opgesomde rechten. Het is bijvoorbeeld geen (wettelijk) recht om de dader van het strafbare feit niet meer tegen te komen zodra hij in vrijheid gesteld is, maar dat is wel degelijk een rechtens mee te wegen belang (zie bijvoorbeeld de tenuitvoerleggingsgrond van de GVM, art. 6:6:23b lid 1 sub b Sv en de wettelijke verplichting om bij het verlenen van v.i. de belangen van slachtoffers en nabestaanden te betrekken, art. 6:2:10 lid 3 sub c Sv). De wet, meer specifiek de bijzondere voorwaarden bij de Wlt-modaliteiten, bevat mogelijkheden om aan de belangen van slachtoffers en nabestaanden tegemoet te komen door bijvoorbeeld contact- en locatieverboden op te leggen aan de dader. Uit onderzoek is echter

¹² Ziet erop dat slachtoffers en nabestaanden op een correcte manier worden benaderd door opsporingsambtenaren wanneer zij bijvoorbeeld aangifte komen doen en in verdere communicatie.

¹³ Ook tijdens de tenuitvoerleggingsfase kunnen slachtoffers en nabestaanden kunnen zich laten bijstaan door een slachtofferadvocaat, maar advocaten krijgen geen toevoeging (financiële vergoeding) voor deze bijstand, behalve als het spreekrecht bij VB gaat spelen zoals blijkt uit de gehouden interviews met slachtofferadvocaten.

gebleken dat niet alle ongewenste confrontaties tussen slachtoffers en nabestaanden en daders daarmee kunnen worden voorkomen (Fechner & Nagtegaal, 2023).

3.2.3 *Individuele beoordeling*

De rechten genoemd in artikelen 51aa t/m 51f Sv zijn nader uitgewerkt in ministeriële regelingen. In 2017 is het Besluit slachtoffers van strafbare feiten in werking getreden (*Staatsblad*, 2017; hierna: Besluit slachtoffers). Op grond van artikel 10 Besluit slachtoffers, moet de opsporingsambtenaar ervoor zorgen dat het slachtoffer een individuele beoordeling (IB) krijgt. Deze IB staat in het teken van de specifieke beschermingsbehoeften van het slachtoffer en wordt gebruikt om te bepalen of en in welke mate het slachtoffer tijdens het strafproces en de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen van bijzondere maatregelen gebruik moet kunnen maken, gelet op zijn bijzondere kwetsbaarheid voor secundaire en herhaalde victimisatie, voor intimidatie en voor vergelding (art. 10 lid 1 Besluit slachtoffers). Hierbij wordt rekening gehouden met de persoonlijke kenmerken van het slachtoffer, het soort strafbaar feit of de aard van het strafbare feit, en de omstandigheden van het strafbare feit. Bij het maken van de IB wordt speciale aandacht besteed aan de vraag of het slachtoffer aanzienlijke schade heeft geleden als gevolg van de ernst van het strafbare feit, of de persoon slachtoffer is geworden vanwege vooroordelen of discriminatie die in het bijzonder verband kunnen houden met de persoonlijke kenmerken van het slachtoffer, en of het slachtoffer in een afhankelijkheidsrelatie staat tot de verdachte, wat het slachtoffer bijzonder kwetsbaar maakt. Het slachtoffer is betrokken bij het maken van de IB, waarbij de behoeften van het slachtoffer in overweging worden genomen. De IB is dus de initiële inventarisatie van de (beschermings)behoeften van slachtoffers en nabestaanden. De IB kan zo nodig gedurende het strafproces en de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen worden aangepast aan de actuele situatie (Haijer & Hoving, 2022). De nadruk van de IB ligt echter op de situatie aan het begin van de strafzaak (bijvoorbeeld vlak na aangifte).

3.2.4 *Slachtofferrechten in de tenuitvoerleggingsfase*

Zoals gezegd zien de slachtofferrechten met name op de onderzoeksfase en het strafproces zelf. De positie van slachtoffers en nabestaanden staat minder prominent op de kaart in de tenuitvoerleggingsfase van de opgelegde straf en/of maatregel (Bosma et al., 2020a; Fechner & Nagtegaal, 2023). Volgens Bosma en collega's is dit onterecht en de auteurs dragen drie redenen aan waarom slachtoffers en nabestaanden ook in de executiefase een rol dienen te spelen: erkenning van het slachtoffer, procedurele rechtvaardigheid,¹⁴ en wetssystematische gelijkheid van de positie van het slachtoffer tijdens alle fases van het strafprocesrecht; van onderzoekstot executiefase. Daarnaast waarschuwen de auteurs dat de rechten van slachtoffers en nabestaanden vaak procedureel van aard zijn en dat ervoor moet worden gezorgd dat deze rechten daadwerkelijk uitgevoerd kunnen worden (Bosma et al., 2020b). Fechner en Nagtegaal (2023) constateerden dat de bijstand van advocatuur en slachtofferhulp in die fase ook ontbreekt, net als de financiële vergoeding daarvoor aan de betreffende professionals, en bevelen aan om dit te veranderen:

'Slachtofferadvocaten en SHN-medewerkers verlenen in principe geen bijstand meer tijdens de tenuitvoerleggingsfase van straffen en maatregelen, waardoor

¹⁴ Het proces als rechtvaardig beschouwen, onder andere door procedurele kenmerken als hoor en wederhoor, maar ook respectvolle, interpersoonlijke bejegening en heldere en tijdige communicatie.

slachtoffers in die fase geen aanspreekpunt meer hebben. Dit komt (mede) doordat slachtofferadvocaten in deze fase geen vergoeding voor de bijstand meer ontvangen. Ook in de tenuitvoerleggingsfase kunnen informatie- en beschermingsbehoeften bestaan, temeer omdat de delinquent dan meer vrijheden krijgt in de vorm van verlof, PP (penitentiair programma), v.i. en VB en de kans op confrontaties daarmee groter is. Bijstand in deze fase, al dan niet kosteloos, voor slachtoffers en nabestaanden kan in de tenuitvoerleggingsfase bijdragen aan de informatievoorziening en het in kaart brengen van beschermingsbehoeften van slachtoffers en nabestaanden en daarmee confrontaties voorkomen.' (p. 218)

De behoeften van slachtoffers en nabestaanden worden bij de gratieprocedure van levenslanggestraften meegenomen in de afweging van de wijze waarop een levenslanggestrafte mag deelnemen aan re-integratieactiviteiten en niet worden meegenomen bij de vraag óf een levenslanggestrafte hieraan mag deelnemen (ACL, 2025).

Uit de literatuur blijkt dat de behoeften van slachtoffers en nabestaanden sterk van elkaar kunnen verschillen (Ten Boom et al., 2008). In ieder geval zal de staat zich moeten houden aan een aantal positieve verplichtingen vanuit mensenrechtelijk kader. Deze verplichtingen zullen in onderstaande paragraaf verder worden uitgewerkt.

3.2.5 *Mensenrechtelijk kader ten aanzien van slachtoffers en nabestaanden*

De bespreking van het mensenrechtelijk kader blijft in dit onderzoek beperkt tot de rechten uit het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en de daarbij horende jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Deze keuze is ingegeven door de juridische binding van de arresten van het EHRM voor Nederland en alle andere lidstaten bij het EVRM. De Nederlandse Grondwet blijft buiten beschouwing, omdat rechters de bepalingen uit de Wlt niet mogen toetsen aan de Grondwet, vanwege artikel 120 Grondwet, waarin staat dat rechters wetten niet aan de grondwet mogen toetsen. Nederland is ook verdragspartij bij het Internationaal Verdrag voor Burger en Politieke Rechten (IVBPR). Waar het IVBPR nog additionele rechten toekent, zullen deze in die context worden besproken.

Positieve verplichtingen op grond van het EVRM

Bij langdurig toezicht komen met name de positieve verplichtingen uit het recht op leven (art. 2 EVRM), het martelverbod (art. 3 EVRM) en het recht op privéleven (art. 8 EVRM) naar voren. Artikel 2 EVRM behelst het recht op leven. Niemand mag opzettelijk van het leven worden beroofd, behalve in het door artikel 2 EVRM genoemde 'als het gevolg van gebruik van geweld, dat absoluut noodzakelijk is': ter verdediging van wie dan ook tegen onrechtmatig geweld, teneinde een rechtmatige arrestatie te bewerkstelligen of het ontsnappen van iemand die op rechtmatige wijze is gedetineerd te voorkomen, of teneinde in overeenstemming met de wet een oproer of opstand te onderdrukken (art. 2 lid 2 sub a – c EVRM). Op deze situaties na, is het recht op leven absoluut.

Een recht waarop geen uitzonderingen bestaan, is het folterverbod en het verbod op onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing van artikel 3 EVRM. Zelfs in hele precaire situaties waarbij het leven van anderen er misschien van afhangt, mag een staat niet overgaan tot behandeling die onder artikel 3 EVRM kan vallen (EHRM 1 juni 2010, *Gäfgen t. Duitsland*, nr. 22978/05). Een bepaalde handeling kan onder artikel 3 EVRM vallen indien er sprake is van een 'minimumniveau van ernst' welke

afhangt van factoren als de duur van de behandeling, de fysieke en mentale gevolgen ervan en de leeftijd van het slachtoffer (zie o.a. EHRM 6 april 2000, *Labita t. Italië*, nr. 26772/95). Wanneer een burger een strafbaar feit pleegt dat de lichamelijke integriteit van het slachtoffer schendt, dan wordt in het algemeen aangenomen dat die handeling onder de reikwijdte van artikel 3 EVRM kan vallen (zie bijvoorbeeld EHRM 23 september 1998, *A t. Verenigd Koninkrijk*, nr. 25599/94 en EHRM 4 december 2003, *M.C. t. Bulgarije*, nr. 39272/98).

Het recht op privéleven uit artikel 8 EVRM omvat een groot aantal rechten. In paragraaf 3.3 wordt uitgebreid ingegaan op de negatieve verplichtingen die uit dit recht voortvloeien, welke kort gezegd inhouden dat de staat zich niet zonder legitieme reden mag mengen in het privéleven van haar burgers. Uit artikel 8 EVRM kunnen ook positieve verplichtingen vloeien, zodat de staat haar burgers beschermt tegen handelingen van andere burgers die hun recht op privéleven kunnen schenden.

Het EHRM heeft door de jaren heen een bestendige jurisprudentielijn opgebouwd waaruit blijkt dat staten positieve verplichtingen hebben jegens slachtoffers van (ernstige) strafbare feiten. Artikel 2 en 3 EVRM waarborgen de verplichting van de staat om gepaste stappen te nemen om het leven (art. 2 EVRM) en de lichamelijke integriteit (art. 3 EVRM) van burgers te beschermen, zelfs wanneer de schendingen niet door de staat, maar door burgers onderling worden gepleegd. Ook uit het recht op privéleven valt een aantal positieve verplichtingen jegens slachtoffers en nabestaanden af te leiden, omdat het recht op privéleven breed moet worden geïnterpreteerd en de lichamelijke en psychische integriteit beschermt (EHRM 25 september 2018, *Denisov t. Oekraïne*, appl. 76639/11). Om die reden kunnen ook handelingen die de drempel van 'minimumniveau van ernst' (artikel 3 EVRM) niet halen, maar wel (ernstige) overlast kunnen veroorzaken een schending van artikel 8 EVRM opleveren (o.a. EHRM 26 september 2006, *Wainwright t. Verenigd Koninkrijk*, appl. 12350/04).

Het EHRM kan zaken waarin klachten worden besproken over positieve verplichtingen jegens slachtoffers en nabestaanden in het licht van artikel 2, 3 en 8 EVRM apart of gezamenlijk behandelen (zie bijvoorbeeld EHRM 4 december 2003, *M.C. t. Bulgarije*, appl. 39272/98). Uit de jurisprudentie valt een aantal verplichtingen af te leiden ten aanzien van positieve verplichtingen op grond van artikel 2 en 3 EVRM.

Als eerste heeft de staat de verplichting om een juridisch raamwerk op te zetten waaruit blijkt dat handelingen, gepleegd door zowel staatsactoren als burgers, worden voorkomen en ontmoedigd, zodat burgers op adequate wijze worden beschermd tegen inbreuken op artikel 2, 3 en 8 EVRM (EHRM 4 december 2003, *M.C. t. Bulgarije*, appl. 39272/98). Het EHRM duidt deze eis ook wel aan als de procedurele eis. De wetgeving moet vervolgens ook worden geïmplementeerd en gehandhaafd om schendingen te voorkomen, tegen te gaan en te bestraffen. Een strafrechtelijk kader is niet altijd noodzakelijk, zolang de wettelijke bescherming niet alleen op papier bestaat, maar daadwerkelijk wordt geëffectueerd (EHRM 17 juli 2014, *Centre for legal resources on behalf of Valentin Campeanu t. Roemenië*, appl. 47848/08 en EHRM 15 juni 2021, *Kurt t. Oostenrijk*, nr. 62903/15).

Daarnaast kunnen lidstaten verplicht worden om 'operationele maatregelen' te nemen indien het recht op leven (art. 2 EVRM) of het recht op lichamelijke integriteit (zowel beschermd door art. 3 EVRM en 8 EVRM) van burgers worden bedreigd door strafbare handelingen van andere burgers. Om te bepalen of een positieve verplichting wordt geschonden, wordt beoordeeld of de autoriteiten alles hebben gedaan wat

redelijkerwijs van hen kan worden verwacht om een directe en reële dreiging, waarvan zij kennis (geacht werden te) hebben, af te wenden (EHRM 28 oktober 1998, *Osman t. Verenigd Koninkrijk*, nr. 23452/94). Deze zogenoemde 'Osman-test' zorgt ervoor dat niet iedere claim dat iemands leven in gevaar is direct een verplichting van een lidstaat oproept (EHRM 15 januari 2009, *Branko Tomasic t. Kroatië*, appl. 46598/06). Daarnaast gaat het om een inspanningsverplichting en niet om een resultaatsverplichting. Concreet betekent dat geen sprake is van een schending van een mensenrecht indien er voldoende adequaat gereageerd is op een directe en reële dreiging, maar dat desondanks die reactie de dreiging toch verwezenlijkt is (EHRM 15 juni 2021, *Kurt t. Oostenrijk*, nr. 62903/15).

Een voorbeeld van een schending van een positieve verplichting in relatie tot bescherming van slachtoffers, is de zaak *Branko Tomasic en anderen t. Kroatië* (EHRM 15 januari 2009, appl. 46598/06). De dader, M.M., had gedreigd een bom op zijn ex-vriendin en hun dochter te gooien als het slachtoffer niet bij hem terug zou komen. Hij had deze dreigingen op meerdere momenten en op verschillende manieren geuit. Na aangifte door het slachtoffer, werd M.M. psychiatrisch onderzocht en werd een persoonlijkheidsstoornis vastgesteld. Het risico dat M.M. naar zijn dreigementen zou handelen, werd als hoog ingeschat en er werd geadviseerd om hem psychiatrisch te laten behandelen. In eerste aanleg werd hij tot vijf maanden gevangenisstraf veroordeeld voor de bedreiging en er werd hem verplichte psychiatrische behandeling opgelegd, tijdens en na detentie. In hoger beroep werd deze verplichte behandeling gelijkgetrokken met de gevangenisstraf, omdat het Kroatisch strafrecht niet voorziet in de mogelijkheid om verplichte psychiatrische behandeling op te leggen nadat de gevangenisstraf is uitgezeten. Tijdens de paar maanden die M.M. in detentie doorbracht, werd hij gezien door de gevangenisarts, maar dat was geen psycholoog of psychiater. Uit verslagen bleek dat hij niet mee wilde werken aan een behandeling. Een maand na zijn vrijlating, schiet hij zijn ex-vriendin, hun dochter en zichzelf dood. De (groot)ouders van de slachtoffers dienen een klacht in bij het EHRM dat het recht op leven is geschonden, doordat de staat onvoldoende geacteerd heeft op de dreiging die van M.M. uitging. Het EHRM gaat hierin mee en concludeert dat er geen adequate reactie van de Kroatische autoriteiten is geweest om het risico dat van M.M. uitging te beperken (volgens de *Osman-test*).

De positieve verplichtingen uit artikel 8 EVRM worden op iets andere wijze vastgesteld. De wijze waarop een staat voldoet aan deze verplichtingen valt in beginsel binnen hun beleidsvrijheid, al heeft het EHRM een aantal handvatten gegeven voor specifieke verplichtingen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de bescherming van fysieke integriteit en psychologische integriteit. Ten aanzien van de bescherming van fysieke integriteit heeft de staat een positieve verplichting om op efficiënte wijze handelingen die de lichamelijke integriteit kunnen schenden, strafbaar te stellen om op die wijze dit soort handelingen tegen te gaan. Een voorbeeld hiervan is de strafbaarstelling van verkrachting (EHRM 4 december 2003, *M.C. t. Bulgarije*, nr. 39272/98). Ook zal de staat op effectieve wijze strafrechtelijk onderzoek moeten doen naar aangiften van schendingen van de lichamelijke integriteit. Van een schending van een positieve verplichting op grond van artikel 8 EVRM kan alleen sprake zijn in het geval van significante fouten in de toepassing van het strafrecht en het strafrechtelijk onderzoek. Ten aanzien van schendingen van de psychologische integriteit, ook beschermd door artikel 8 EVRM, kan de staat ook positieve verplichtingen hebben, namelijk het hebben van een adequaat juridisch raamwerk ter bescherming hiervan, al hoeft dat geen strafrechtelijk raamwerk te zijn (EHRM 26 maart 1985, *X en Y t. Nederland*, appl. 8978/80).

Toepassing op de Wlt

Het bovenstaande in ogenschouw nemend, kan verwacht worden dat er situaties onder de Wlt kunnen ontstaan waarin Nederland positieve verplichtingen heeft jegens slachtoffers en nabestaanden. De Wlt-modaliteiten, de v.i., VB en GVM, zijn voorbeelden van wetgeving die de Nederlandse staat heeft geïntroduceerd om mogelijke schendingen van artikel 2, 3 en 8 EVRM-rechten van burgers te voorkomen. Daarnaast moeten deze modaliteiten ook zo worden ingezet dat sprake is van een effectieve implementatie en handhaving. En indien de Nederlandse autoriteiten op de hoogte zijn van een reële en directe dreiging van een schending van artikel 2 en 3 EVRM-rechten, dan zijn ze verplicht om preventieve beschermende maatregelen te treffen om dat te voorkomen. Een locatieverbod of -gebod, contactverbod, verhuisplicht of vestigingsverbod kunnen hiervan voorbeelden zijn.

Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat de minister ook aandacht heeft besteed aan de uit het EVRM voortvloeiende positieve verplichtingen (*Kamerstukken II*, 33 816, nr. 3). De Wlt is mede ingevoerd door de wens om tegemoet te komen aan deze positieve verplichtingen.

De Osman-test komt bij de Wlt-modaliteiten soms impliciet en soms expliciet terug in de wettekst. Ten aanzien van de VB, kan de rechter ingevolge artikel 6:6:10 lid 1 onder b en c Sv, tot verlenging van de tbs-maatregel en VB beslissen indien 'het belang van de veiligheid van anderen dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen zulks eist'. De verlenging van de VB is op grond van artikel 38e lid 3 Sr tevens gekoppeld aan het gevaar dat nog van de tbs-gestelde uitgaat: 'Indien de totale duur van de terbeschikkingstelling niet in tijd is beperkt, kan de termijn van de terbeschikkingstelling telkens worden verlengd, wanneer de veiligheid van anderen, dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen die verlenging eist.'

De criteria voor verlenen van v.i. sluiten eveneens aan bij de Osman-test. Met name artikel 6:2:10 lid 3 sub b Sv, waarin staat welke aspecten bij de beslissing tot v.i. worden betrokken, geeft hiervan blijk: 'de mogelijkheden om eventuele aan de invrijheidstelling verbonden risico's te beperken en beheersen'. Maar ook de andere twee gronden 'de mate waarin en de wijze waarop de veroordeelde door zijn gedrag heeft doen blijken van een bijzondere geschiktheid tot terugkeer in de samenleving' en 'de belangen van slachtoffers, nabestaanden en andere relevante personen, waaronder de door de veroordeelde geleverde inspanningen om de door het strafbare feit veroorzaakte schade te vergoeden' (art. 6:2:10 lid 3 sub a en sub c Sv) lijken relevant. Deze drie voorwaarden kunnen breed worden geïnterpreteerd in die zin dat mede onder deze voorwaarden kan vallen, de afwezigheid van wangedrag, de aanwezigheid van gewenst gedrag, een bereidheid tot succesvolle terugkeer in de samenleving, en een geringe kans op risico voor slachtoffers en nabestaanden die voldoende moet kunnen worden beperkt door het stellen van voorwaarden (*Kamerstukken II* 2018/19, 35 122, nr. 3; *Staatscourant*, 2021). Voor de eerste verlenging van de proeftijd bij v.i., die voor alle personen die met v.i. gaan mogelijk is, is geen wettelijk criterium geformuleerd. Voor het 'telkens' verlengen van de proeftijd bij v.i. van veroordeelden in de zin van artikel 38z lid 1 onder b en c Sr (kort gezegd ernstige zeden- en geweldsdelinquenten) is dat criterium er wel: 'indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan dat is gericht tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen of indien dit ter voorkoming van ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen noodzakelijk is' (art. 6:1:18 lid 2 Sv).

Ook bij zowel de oplegging als de tenuitvoerlegging en de verlenging van de GVM zijn wettelijke waarborgen ingebouwd. De oplegging van een GVM kan 'ter bescherming van de veiligheid van anderen, dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen' (art. 38z lid 1 Sr). Bij de beslissing tot tenuitvoerlegging en verlenging geldt het volgende criterium, dat vrijwel hetzelfde is als bij de verlenging van proeftijd bij v.i.: 'De rechter kan de tenuitvoerlegging van de maatregel strekkende tot gedragsbeïnvloeding of vrijheidsbeperking gelasten indien: a) er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan waarvoor de rechter een maatregel strekkende tot gedragsbeïnvloeding of vrijheidsbeperking kan opleggen, of b) dit noodzakelijk is ter voorkoming van ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen' (art. 6:6:23b lid 1 Sv respectievelijk art. 6:6:23c lid 1 Sv).

Voor een effectieve bescherming van artikel 2 en 3 EVRM-rechten is het daarbij noodzakelijk dat de autoriteiten bij de oplegging, tenuitvoerlegging en verlenging van de Wlt-modaliteiten op de hoogte zijn van een directe en reële dreiging van de dader. Als de autoriteiten op verontschuldigbare gronden niet op de hoogte zijn van de directe en reële dreiging, is er geen sprake van een schending van positieve verplichtingen. Waren zij wel op de hoogte van zo'n gevaar, en zijn ze niet overgegaan tot het opleggen van beschermingsmaatregelen via de bijzondere voorwaarden, dan kan er sprake zijn van een schending van een positieve verplichting. Communicatie tussen slachtoffers en nabestaanden en de autoriteiten die over de oplegging van de Wlt-modaliteiten gaan (de CVv.i. en de rechters) is daarbij van groot belang.

Hoewel dit allemaal theoretisch correct is, lijkt het onwaarschijnlijk dat positieve rechten vanuit artikel 2 en 3 EVRM een rol op de voorgrond gaan spelen bij de VB. Indien er een reële en directe dreiging jegens slachtoffers en nabestaanden bestaat, zal de tbs-gestelde niet in aanmerking komen voor VB. Dit kan anders liggen als er alleen een gevangenisstraf is opgelegd. Dan loopt de straf ten einde en is de v.i. en/of de verlenging van de proeftijd bij v.i. de enige mogelijkheid om nog toezicht te houden.

3.2.6 *Samenspel belangen slachtoffer en nabestaanden en daders*

De staat kan in bepaalde situaties verplicht zijn om slachtoffers en nabestaanden te beschermen tegen daders. Door het opleggen van bijzondere voorwaarden aan de dader, kan de staat aan deze verplichting voldoen. Het opleggen van bijzondere voorwaarden gaat niet zonder beperking voor de dader. De rechten en belangen van dader en slachtoffers en nabestaanden kunnen botsen. Om hier een beter beeld van te krijgen zijn in onderstaande paragrafen de mensenrechten van de dader uitgewerkt. Er wordt telkens een relevant mensenrecht behandeld, door eerst kort de inhoud en reikwijdte daarvan te schetsen en daarna de toepassing ervan op de Wlt te beschrijven. Hierbij wordt ingegaan op de bijzondere voorwaarden die een mogelijke inbreuk kunnen vormen op dit mensenrecht. De keuze voor de besproken mensenrechten is ingegeven door de te verwachten botsingen en problematiek die de oplegging van bijzondere voorwaarden kan veroorzaken. Zo kunnen veel bijzondere voorwaarden van invloed zijn op het recht op privéleven, maar zal vanwege de aard en de inhoud van bijzondere voorwaarden bijvoorbeeld het verbod op slavernij niet snel ter discussie staan. Alle bijzondere voorwaarden die kunnen worden opgelegd bij de Wlt-modaliteiten zijn in hoofdstuk 2 opgesomd (zie tabel 2.1). De voorwaarden die in de wet worden opgesomd, worden gebruikt voor onderstaande analyse. Waar er overlap tussen de voorwaarden bestaat, het contactverbod staat bijvoorbeeld expliciet

genoemd als bijzondere voorwaarde bij zowel v.i. als GVM, zal de voorwaarde één keer besproken worden. De gemaakte analyse ten aanzien van die bijzondere voorwaarde is van toepassing op alle Wlt-modaliteiten.

3.3 Daderrechten bij langdurig toezicht

3.3.1 *Het resocialisatiebeginsel*

Uit de wettekst van de Penitentiaire Beginselenwet (Pbw) volgt dat een sanctie zoveel mogelijk ten uitvoer moet worden gelegd op een wijze die dienstbaar is aan de terugkeer in de samenleving (art. 2 lid 2 Pbw). Resocialisatie is hiermee een wettelijk uitgangspunt van de tenuitvoerlegging van sancties. Uit hetzelfde lid van de Pbw volgt dat met de veiligheid van de samenleving én met de belangen van slachtoffers en nabestaanden rekening gehouden moet worden bij het verlenen van vrijheden. Deze belangen zijn daarmee ook een wettelijk uitgangspunt van de tenuitvoerlegging van sancties. Het resocialisatiebeginsel stamt niet alleen uit Nederlandse wetgeving. Vanuit de Europese Unie kennen de, niet juridisch bindende maar wel gezaghebbende, European Prison Rules het resocialisatiebeginsel. Het resocialisatiebeginsel houdt een positieve verplichting in voor de Nederlandse staat om het gevangeniswezen en strafrechtelijke maatregelen, in te zetten voor resocialisatie. Uit het voor Nederland geldende Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke rechten (IVBPR) volgt ook een verplichting om gedetineerden te behandelen met het oog op rehabilitatie (art. 10 lid 3 IVBPR). Gedetineerden dragen wel zelf een bepaalde eigen verantwoordelijkheid; resocialisatie hangt mede af van het gedrag van de betrokkene, zo blijkt uit artikel 2 lid 2 Pwb.

Uit het andere mensenrechtenverdrag, het EVRM, volgen ten aanzien van daders met name rechten die lidstaten niet mogen schenden. Dat zijn de zogenoemde negatieve verplichtingen van een staat. Als lidstaten een negatieve verplichting hebben, moeten zij zich in beginsel onthouden van gedrag dat zou kunnen leiden tot een inbreuk op een mensenrecht. Een inbreuk kan tot een schending leiden, indien niet is voldaan aan de eisen van legitieme inperking van een mensenrecht. Hieronder wordt op deze eisen ingegaan.

Er is gekozen om het mensenrecht dat door de meeste bijzondere voorwaarden ingeperkt kan worden, artikel 8 EVRM, als eerste te bespreken. Daarna volgen de overige relevante mensenrechten.

3.3.2 *Artikel 8 EVRM – het recht op privéleven, familieleven, het huisrecht en vrije correspondentie*

Inhoud en reikwijdte

Artikel 8 EVRM behelst het recht op privéleven, familieleven, het huisrecht en het recht op vrije correspondentie. Het recht op privéleven behelst in feite het recht om zonder inmenging van de staat zelf keuzes te maken over hoe het privéleven vorm te geven. Deze begrippen worden door het EHRM ruim geïnterpreteerd waardoor de bescherming van artikel 8 EVRM op vele aspecten van het leven kan zien. Artikel 8 EVRM ziet ook op het werkende leven, in de sfeer van professionele ontwikkeling (EHRM 12 juni 2014, *Fernández Martínez t. Spanje* [GC], appl. 56030/07). Met name wanneer restricties in het professionele leven van invloed zijn op de sociale identiteit en de wijze waarop iemand relaties met anderen onderhoudt, kan artikel 8 EVRM van

toepassing zijn op professionele activiteiten (zie bijvoorbeeld EHRM 28 mei 2009, *Bigaeva t. Griekenland*, appl. 26713/05). Persoonlijke autonomie is een onderliggend begrip aan de rechten van artikel 8 EVRM (EHRM 11 juli 2002, *Goodwin t. Verenigd Koninkrijk*, appl. 28957/95). De onderwerpen die onder artikel 8 EVRM vallen zijn niet limitatief op te sommen; artikel 8 EVRM wordt ruim geïnterpreteerd om zo mee te kunnen bewegen met sociale en technologische ontwikkelingen (*Guide on article 8 ECHR*). Enkele voorbeelden van aspecten van het privéleven die vallen onder de bescherming van artikel 8 EVRM zijn: fysieke, psychische en morele integriteit, waaronder bijvoorbeeld het recht om een medische/psychiatrische behandeling te weigeren. Ook privacy valt onder het recht op privéleven, waaronder zaken als doorzoekingen door politie en het bewaren van data vallen. Identiteit en autonomie vallen tevens onder het paraplubegrip privéleven. Het recht om relaties te beginnen en op te bouwen, valt hier bijvoorbeeld onder. De begrippen zijn niet sterk van elkaar te onderscheiden en kunnen in meerdere categorieën vallen. Voor bescherming onder artikel 8 EVRM is een precieze plaatsing onder een van de categorieën niet nodig. Het recht op privéleven, familieleven, het huisrecht en het recht op vrije correspondentie komen hieronder in meer detail aan de orde.

Tijdens de parlementaire behandeling van de Wlt is door Kamerleden veelvuldig gewezen op het recht op privéleven van de dader bij de uitvoering van langdurig toezicht (*Handelingen II* 2016/17, nr. 102, item 6). Wanneer een persoon onder langdurig toezicht staat, is het niet altijd mogelijk om zelf te beslissen hoe het privéleven in te richten en kan deze vrijheid worden ingeperkt. Door het opleggen van bijzondere voorwaarden kan het bijvoorbeeld niet mogelijk zijn om te wonen waar gewenst, om te reizen waarnaartoe en wanneer gewenst, om vrijwilligerswerk te doen of om vrienden in hun thuisstad te bezoeken (zie tabel 2.1). Indien aan de dader dergelijke bijzondere voorwaarden worden opgelegd, mengt de staat zich in het privéleven van de dader. Hierbij kan aan potentiële schending van verschillende aspecten die onder artikel 8 EVRM vallen worden gedacht. Bijvoorbeeld het recht om familielaties te onderhouden met ouders, partner en kinderen.

Het begrip 'familieleven' is een autonoom begrip,¹⁵ waarbij het EHRM kijkt naar de feitelijke relaties tussen mensen die verder gaan dan de juridische status van de relatie (bijvoorbeeld een huwelijk) en zien op de daadwerkelijke emotionele en affectieve relatie tussen mensen (EHRM 18 december 1986, *Johnston en anderen t. Ierland*, appl. 9697/82 en EHRM 24 januari 2017, *Paradiso en Campanelli t. Italië* [GC], appl. 25358/12). Artikel 8 EVRM beschermt niet het recht om een familie te starten, maar wel om bestaande familieconstructies te onderhouden. Ten aanzien van de rechten van kinderen onder artikel 8 EVRM, is het EHRM duidelijk: de belangen van het kind zijn van grote waarde en staan bij belangenafwegingen voorop (EHRM 8 april 2021, *Vavříčka en Anderen t. Tsjechië*, appl. 47621/13 [GC]). Het EHRM benadrukt in deze zaak dat de belangen en de gezondheid van kinderen van cruciaal belang zijn en centraal moeten staan bij beslissingen die hen aangaan. Daarbij is het voor de relatie tussen ouder en kind niet van belang of het kind binnen een huwelijk is geboren (EHRM 27 oktober 1994, *Kroon en anderen t. Nederland*, appl. 18535/91). De relatie tussen volwassen kinderen en hun ouders wordt ook door artikel 8 EVRM beschermd.

Het huisrecht behelst het recht om te kunnen wonen in de omgeving van de gemeenschap waartoe de persoon behoort. Op die wijze kan men relaties onderhouden. De term woning is een autonoom begrip; of een plek als woning kan

¹⁵ Autonoom betekent in de context van de rechtspraak van het EHRM dat de betekenis van een begrip door het EHRM zelf wordt vastgesteld, onafhankelijk van hoe een begrip in de nationale wetgeving wordt gedefinieerd.

worden aangewezen is afhankelijk van de *de facto* verbinding van de betrokkene met de plek die hij thuis noemt (EHRM 17 oktober 2013, *Winterstein et al. t. Duitsland*, appl. 2703/07). Het huisrecht geeft burgers geen recht op een woning of om op een bepaalde plek te wonen (respectievelijk EHRM 18 januari 2001, *Chapman t. Verenigd Koninkrijk*, appl. 27238/95 en EHRM 6 november 2017, *Garib t. Nederland*, appl. 43494/09). Eigenaar of huurder zijn van een woning is geen vereiste voor bescherming onder artikel 8 EVRM, al zal een legale huurder of eigenaar van een woonplek hogere bescherming genieten dan iemand die niet legaal ergens woont (EHRM 18 januari 2001, *Chapman t. Verenigd Koninkrijk*, appl. 27238/95). Zie ook paragraaf 3.3.4 voor het recht op eigendom.

Het recht op vrije correspondentie slaat op het geschreven woord, zowel digitaal als op papier. Data op een smartphone, laptop, servers, hard drives, en andere gegevensdragers vallen ook onder de bescherming van artikel 8 EVRM. Correspondentie tussen een advocaat en diens cliënt is extra beschermd onder artikel 8 EVRM, vanwege de geheimhoudingsplicht van een advocaat over de communicatie met diens cliënt.

Gelegitimeerde inperking

De brede werking van artikel 8 EVRM maakt dat vele zaken die onder de bescherming van het artikel kunnen vallen, beïnvloed kunnen worden door de uitvoering van langdurig toezicht. Dat een aspect dat beschermd wordt door artikel 8 EVRM door de staat wordt ingeperkt, levert daarbij niet automatisch een schending van artikel 8 EVRM op. Zoals in de inleiding gezegd, is artikel 8 EVRM geen absoluut recht, waardoor het onder bepaalde voorwaarden gerechtvaardigd is voor staten om het recht op privéleven in te perken. Gelegitimeerde inperking van het recht op privéleven is mogelijk indien is voldaan aan de eisen van artikel 8 lid 2 EVRM. Dit is het geval als 1) de beperking bij wet is voorzien, 2) de beperking in het belang is van de volgende legitieme doelen: de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen, en 3) de beperking noodzakelijk is in een democratische samenleving. Het kan dus zo zijn dat er sprake is van een inperking van een mensenrecht, maar dat dat niet tot een schending van het mensenrecht leidt, omdat de inperking in overeenstemming met de voorwaarden van artikel 8 lid 2 EVRM gebeurt. In de navolgende paragrafen worden deze voorwaarden verder uitgewerkt.

Bij wet voorzien

Beperking van het recht op privéleven moet gebaseerd zijn op een wettelijke bepaling waarin staat dat inperking mogelijk is en onder welke omstandigheden inperking mogelijk is. Deze wettelijke bepaling dient tevens in overeenstemming te zijn met rechtsstatelijke eisen (EHRM 8 april 2021, *Vavříčka en Anderen t. Tsjechië*, appl. 47621/13 [GC]). Een van deze eisen is de voorzienbaarheid; de wet moet duidelijk genoeg zijn voor mensen om hun gedrag aan te passen zodat hun gedrag in overeenstemming is met de wet (EHRM 19 oktober 2017, *Lebois t. Bulgarije*, appl. 67482/14). Daarnaast moet uit de wettelijke bepaling voldoende duidelijk worden wat de grenzen en de reikwijdte van de inperking zijn (EHRM 18 oktober 2016, *Vukota-Bojić t. Zwitserland*, appl. 61838/10). Dat de wettelijke bepaling voldoende precies moet zijn, betekent niet dat alle situaties in de wet opgenomen dienen te worden. De wetgever maakt vaak gebruik van open normen in wetgeving, omdat het ondoenlijk is om in alle mogelijke situaties te voorzien. De open normen worden door de rechtsprekende macht geïnterpreteerd. Deze interpretatie van open normen in

wetgeving zal wel moeten voldoen aan de eis van voorzienbaarheid, in de zin dat de interpretatie van een open norm niet tot een verrassing mag leiden, om bij wet te zijn voorzien in de zin van artikel 8 lid 2 EVRM.

In het belang van een legitiem doel

Het EHRM toetst slechts op beknopte wijze of de inperking van het recht op privéleven de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen zoals genoemd in artikel 8 lid 2 EVRM, nastreeft. Het is aan de lidstaat om aan te tonen dat een beperking van het recht op privéleven een legitiem doel nastreeft. De legitieme doelen van artikel 8 lid 2 EVRM vormen een limitatieve opsomming, al is dit door de beknopte toetsing van het EHRM zelden de reden waarom een beperking van het recht op privéleven niet gelegitimeerd is. Daarnaast zijn de doelen breed geformuleerd en zullen veel redenen om het recht op privéleven in te perken onder de doelen geplaatst kunnen worden (EHRM 8 april 2021, *Vavříčka en Anderen t. Tsjechië*, appl. 47621/13 [GC]).

Noodzakelijk in een democratische samenleving

Onder dit vereiste vindt de belangenafweging plaats tussen de belangen van de persoon wiens recht op privéleven is ingeperkt en de belangen van de samenleving in zijn geheel waaronder ook individuele belangen van specifieke personen kunnen vallen (EHRM 8 april 2021, *Vavříčka en Anderen t. Tsjechië*, appl. 47621/13 [GC]). Het inperken van het recht op privéleven kan alleen in het geval dat noodzakelijk is; dit wordt getoetst aan de hand van het criterium *pressing social need* (een dringende maatschappelijke behoefte). Daarbij zijn de eisen van proportionaliteit, subsidiariteit en noodzakelijkheid van belang. Alleen als er een noodzaak bestaat om in te grijpen in iemands privéleven om een legitiem doel na te streven, het ingrijpen wordt gedaan op de minst ingrijpende manier en als de beperking van het recht op privéleven proportioneel is aan het na te streven doel zoals opgesomd in het tweede lid van artikel 8 EVRM, dan is een dergelijke beperking gelegitimeerd (EHRM 22 oktober 1981, *Dudgeon t. Verenigd Koninkrijk*, appl. 7525/76). De vraag of en wanneer een inperking proportioneel is, kan niet in algemene zin worden beantwoord, maar zal altijd afhangen van de concrete feiten en omstandigheden van het geval. Bij deze afweging of de beperking noodzakelijk is, hebben de lidstaten een zekere beleidsvrijheid, de zogenoemde *margin of appreciation*. Staten genieten deze vrijheid bij het maken van afwegingen over beperkingen, in het bijzonder op gebieden van morele en ethische vraagstukken waarover geen consensus bestaat tussen de lidstaten (EHRM 24 januari 2017, *Paradiso en Campanelli t. Italië* [GC], appl. 25358/12). Bij de belangenafweging staan dus de eisen van proportionaliteit en noodzakelijkheid voorop. Daarnaast speelt subsidiariteit een rol. De eis van subsidiariteit behelst dat het minst zware middel ingezet dient te worden om het doel te bereiken. Dit betekent niet dat eerst een bewezen ineffectief middel gebruikt moet worden voordat een zwaardere maatregel mag worden toegepast, maar dat bij de keuze voor de inperking van het recht op privéleven wordt gekeken of een minder zware maatregel net zo effectief kan zijn om het gewenste doel te bereiken.

De inperking van het recht op privéleven dient in verhouding te staan tot het doel dat met de inperking wordt nagestreefd. Daarmee moet het gekozen middel van inperking in verhouding staan tot het te behartigen belang. Daarmee is niet alleen het middel zelf (de subsidiariteit) begrenst, maar de inzet van het gekozen middel wordt ook aan banden gelegd, de eis van proportionaliteit. Concreet betekent dit dat de 'schade' van

de beperking van het recht op privéleven in verhouding moet staan tot het opgeleverde 'voordeel' voor de maatschappij door de beperking. Een grotere impact op het individu is niet te verantwoorden op basis van een gering voordeel voor de maatschappij (noodzakelijkheid).

Toepassing op de Wlt

In onderstaande paragraaf worden de bijzondere voorwaarden die bij v.i., VB of een GVM opgelegd kunnen worden en mogelijk het recht op privéleven zouden kunnen beïnvloeden, beperken dan wel schenden, besproken. Dit zijn niet alle bijzondere voorwaarden die mogelijk bij een Wlt-modaliteit opgelegd kan worden. De selectie die wordt besproken is gemaakt op basis van de te verwachten inperking van het recht op privéleven door de besproken bijzondere voorwaarden. Het gaat om de volgende bijzondere voorwaarden: alcohol- en drugsverbod, deelname aan gedragsinterventie, verbod op vrijwilligerswerk, locatieverbod, contactverbod, locatiegebod, meldplicht, beperking van het recht om Nederland te verlaten, verhuisplicht, vestigingsverbod en medicatieplicht. Bij de bespreking is de volgorde aangehouden zoals in artikel 6:6:23b lid 2 Sv staat en de medicatieplicht uit artikel 38a lid 1 Sr. In paragraaf 3.4 wordt een afweging gemaakt tussen de belangen van slachtoffers en nabestaanden en dader in het geval er spanning is tussen deze belangen.

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 (artikel 6:2:11 lid 3 sub e Sv en artikel 6:6:23b lid 2 sub a Sv)

Het moeten ondergaan van een onderzoek ter controle van een alcohol en/of drugsverbod, valt in principe te classificeren als een inbreuk op artikel 8 EVRM. Alle gedwongen medische interventies worden als inbreuk op het recht op privéleven aangemerkt. Het is echter bestendige rechtspraak dat het controleren op alcohol en drugs in het kader van toezicht in een juridische setting, een legitieme inbreuk is op het recht op lichamelijke integriteit waardoor van een schending van artikel 8 EVRM in het beginsel geen sprake is (European Commission of Human Rights, 6 april 1994, *Peters t. Nederland*, appl. 21132/93).

Verplichte behandeling (artikel 6:2:11 lid 3 sub g Sv en artikel 6:6:23b lid 2 sub b Sv) en deelnemen aan gedragsinterventie (artikel 6:2:11 lid 3 sub i Sv en artikel 6:6:23b lid 2 sub e Sv)

Artikel 8 EVRM beschermt het recht op psychische integriteit. Hieronder valt ook dat een persoon het recht heeft om een psychische behandeling te weigeren (EHRM 3 juli 2012, *X. t. Finland*, appl. 34806/04). Het gedwongen ondergaan van een behandeling in een zorginstelling of een gedwongen een gedragsinterventie zou in beginsel een inbreuk op artikel 8 EVRM kunnen opleveren. Een beoordeling op basis van algemeen bekende feiten over de behandeling en de gedragsinterventie, zoals aard, duur en frequentie, leidt tot de conclusie dat het niet waarschijnlijk zal zijn dat een gedragsinterventie zal leiden tot een schending van artikel 8 EVRM. Het opleggen van deze voorwaarden kan als noodzakelijk in een democratische samenleving worden gezien met als doel het beschermen van de veiligheid van de samenleving, zolang wordt voldaan aan de eisen van proportionaliteit, noodzakelijkheid en subsidiariteit.

Verbod om vrijwilligerswerk van een bepaalde aard te verrichten (artikel 6:2:11 lid 3 sub j Sv en artikel 6:6:23b lid 2 sub f Sv)

De persoonlijke en daarbij horende professionele ontwikkelingen vallen ook onder de bescherming van artikel 8 EVRM. Er is geen rechtspraak gevonden ten aanzien van het verrichten van vrijwilligerswerk. Het ligt in de rede om de rechtspraak over betaald

werk, met de nodige nuanceverschillen, analoog toe te passen op vrijwilligerswerk. Volgens het EHRM kunnen restricties op het kunnen uitoefenen van een beroep leiden tot een inperking van het recht op privéleven. De beweegreden daarachter is dat personen in hun werkende leven vele contacten opdoen en het vormen en onderhouden van deze professionele contacten worden ook door artikel 8 EVRM beschermd (EHRM 9 januari 2013, *Volkov t. Ukraine*, appl. 21722/11). Hetzelfde kan gezegd worden over de contacten die men opdoet tijdens het verrichten van vrijwilligerswerk. Daarmee zou een verbod tot het verrichten van vrijwilligerswerk van bepaalde aard een inbreuk kunnen zijn op artikel 8 EVRM. Het zal van de specifieke omstandigheden van het geval afhangen of de inbreuk verwordt tot een schending van het recht op privéleven. Het is immers goed invoelbaar dat het noodzakelijk in een democratische samenleving zal zijn om, bijvoorbeeld, iemand die veroordeeld is voor het bezit van kinderpornografie een verbod op te leggen om vrijwilligerswerk met kinderen te doen.¹⁶ Indien dat het geval is, zal van een schending van artikel 8 EVRM in beginsel geen sprake zijn. Zie bijvoorbeeld een uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland, waarin een man werd veroordeeld voor seksueel misbruik van meerdere kinderen binnen een kerkgemeenschap. De rechtbank veroordeelde de dader tot een tbs-maatregel met voorwaarden, waarin als voorwaarde is opgenomen dat de dader niet met kinderen mag werken en niet mag werken als oppas, en tevens tot een GVM (ECLI:NL:RBMNE:2022:2578).

Het verbod om vrijwilligerswerk uit te oefenen kan ook ter bescherming zijn van slachtoffers en nabestaanden. Er kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een dader en slachtoffer die elkaar kennen van de sportclub en dat het de betrokkene verboden wordt om daar nog vrijwilligerswerk te doen.

Locatieverbod (artikel 6:2:11 lid 3 sub b Sv en artikel 6:6:23b lid 2 sub h Sv)

Een locatieverbod zorgt ervoor dat een veroordeelde zich niet op een bepaalde locatie mag bevinden. Dit kan variëren van een straat, een stad tot zelfs provincies. Locatieverboden kunnen een impact hebben op een breed scala aan rechten vallend onder artikel 8 EVRM, bijvoorbeeld werk en hobby, in het geval de werklocatie of de sportclub in het aangegeven locatieverbod ligt. Artikel 8 EVRM-rechten kunnen in het geding komen als familieleden in het gebied wonen waar de betrokkene op grond van het locatieverbod niet mag komen. Onder artikel 8 EVRM heeft eenieder het recht om familierelaties te onderhouden. Zeker in het geval er kinderen betrokken zijn, weegt het recht om een relatie met het kind te onderhouden zeer zwaar (EHRM 8 april 2021, *Vavříčka en Anderen t. Tsjechië*, appl. 47621/13 [GC]). In beginsel is ieder obstakel dat door een staat wordt opgebracht om deze band te onderhouden, een inperking van het recht op familieleven.

Het EHRM stelt zonder twijfel het belang van het minderjarige kind voorop in alle beslissingen die het recht op privéleven van het kind kunnen beïnvloeden (EHRM 8 april 2021, *Vavříčka en Anderen t. Tsjechië*, appl. 47621/13 [GC]). Daarmee kunnen de rechten van de kinderen van de dader in het geval van langdurig toezicht onder de Wlt van invloed zijn op de afweging ten aanzien van de rechten en belangen van de dader. Dit geldt ook voor het onderhouden van contact tussen de dader en zijn ouders: dat ouders en kinderen in elkaars gezelschap tijd kunnen doorbrengen, is een fundamenteel onderdeel van de rechten uit artikel 8 EVRM (EHRM 12 juli 2001, *K. en*

¹⁶ Deze voorwaarde komt ook voor bij de voorwaardelijke veroordeling, zie bijvoorbeeld Rb Noord-Holland 25 april 2019 (ECLI:NL:RBNHO:2019:3505), waarin een badmeester veroordeeld voor schending van de eerbaarheid door het laten zien van zijn geslachtsdeel aan een 12-jarige jongen na de zwembles, als bijzondere voorwaarde krijgt opgelegd dat hij niet werkzaam mag zijn én geen vrijwilligerswerk mag uitoefenen met kinderen onder de 16 jaar.

T. t. Finland, appl. 25702/94). Een locatieverbod voor een veroordeelde voor het gebied waar zijn ouders en/of kinderen wonen, kan dus ook leiden tot een inbreuk op het recht op familielevens. Er zijn geen vaste regels te destilleren uit de rechtspraak van het EHRM wanneer een inbreuk zou worden tot een schending van het recht op familielevens. In ieder geval zal een afweging gemaakt moeten worden tussen de rechten en belangen van de dader (en eventueel diens familie, met name diens kinderen) en de rechten en belangen van slachtoffers en/of nabestaanden. Hoe de belangenafweging moet worden ingevuld, zal altijd afhangen van de specifieke omstandigheden van het geval (zie ook Fechner & Nagtegaal, 2023).

Ook uit onderzoek van de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad blijkt dat de CVv.i. nadrukkelijk de afweging maakt tussen de belangen van de veroordeelde en de slachtoffers en nabestaanden en dat de artikel 8 EVRM rechten van de veroordeelde kunnen worden ingeperkt ter bescherming van andere personen, waaronder slachtoffers en nabestaanden (Vegter & de Vries, 2024). De opgegeven beschermingsbehoeften van slachtoffers en nabestaanden worden niet klakkeloos overgenomen, maar de CVv.i. staat welwillend tegenover de beschermingsbehoeften en belangen van slachtoffers en nabestaanden bij de oplegging van een locatieverbod (Fechner & Nagtegaal, 2023; Vegter & de Vries, 2024). Het veiligheidsgevoel van slachtoffers kan op positieve manier worden beïnvloed door een locatieverbod, maar dit hangt samen met andere maatregelen, zoals een Aware-knop (een veiligheidsknop waardoor de politie gealarmeerd wordt dat er iets aan de hand is en ter plaatse kan komen), handhaving van het locatieverbod en of de dader behandeling heeft of heeft gehad (Fischer et al., 2019).

Contactverbod (artikel 6:2:11 lid 3 sub a Sv en artikel 6:6:23b lid 2 sub i Sv)
Aspecten van het privé- en familielevens kunnen in het geding komen bij een contactverbod tussen de dader en een familielid. Zeker in het geval het contactverbod de kinderen van de dader betreft, spelen de rechten van artikel 8 EVRM een grote rol, net als bij het locatieverbod. Ouders hebben het recht om de relatie met hun kinderen te onderhouden, net zoals kinderen het recht hebben om een relatie te hebben met hun ouders (EHRM 12 juli 2001, *K. en T. t. Finland*, appl. 25702/94). Indien het gepleegde strafbare feit echter gericht was tegen een familielid zoals een kind en als dat de reden is voor een contactverbod, zal in beginsel sprake zijn van een legitieme inperking van het recht op familielevens. Dit kan bijvoorbeeld zo zijn bij (ex-)partnergeweld en eerwraak situaties (zie bijvoorbeeld EHRM 17 november 2022, *Malagic t. Kroatië*, appl. 29417/17).

Contactverboden met slachtoffers waarmee geen relatie was voor of ten tijde van het plegen van het strafbare feit, bijvoorbeeld bij een willekeurig slachtoffer, zal in beginsel niet leiden tot een inperking van artikel 8 EVRM, omdat er geen bestaande relaties in het geding komen.

Recentelijk is onderzocht hoe locatiegeboden, locatieverboden en contactverboden kunnen bijdragen aan *empowerment* van slachtoffers van intiem partnergeweld (Cleven, 2024). Met *empowerment* wordt bedoeld het versterken van mensen, door hen meer handvatten te geven om met bepaalde situaties om te gaan. Cleven stelt in haar proefschrift:

'Slachtoffers die zich "empowered" voelen door een verbod, voelen zich beter in staat om weerstand te bieden tegen ongewenste (contact)verzoeken van de ex-partner, vanwege de verwachting dat politie en justitie zal handhaven. Verboden

symboliseren dat het gedrag van de ex-partner niet mag en dat politie en justitie hen te hulp zal schieten indien nodig. De meeste geïnterviewde survivors voelden zich gesteund door politie en justitie. Het gevoel beter weerstand te kunnen bieden is geassocieerd met een afname in gevoelens van waakzaamheid, bezorgdheid en het denken aan en nemen van maatregelen om de kans op ongewenst contact te managen. Hierdoor zijn deze survivors beter in staat om dagelijkse bezigheden uit te voeren en hun leven weer op te pakken, waardoor zij meer autonomie ervaren en zich ook meer verbonden voelen met de samenleving.’ (Cleven, 2025, p. 16)

Locatiegebod (artikel 6:2:11 lid 3 sub c Sv en artikel 6:6:23b lid 2 sub j Sv)

Locatiegeboden houden in dat de betrokkene op bepaalde dagen en tijdstippen op een door de reclassering aangewezen plek moet zijn, meestal de woonplek van de betrokkene (Fechner & Nagtegaal, 2023). Een gebiedsgebod kan ook van invloed zijn op artikel 8 EVRM rechten. Het kan bijvoorbeeld beletten dat een dader ‘s avonds naar ouderavonden of andere schoolactiviteiten van de kinderen kan komen, omdat hij vanaf 18.00 uur ‘s avonds op een bepaalde locatie moet zijn. Ook kan een locatiegebod veroorzaken dat een persoon een bepaalde baan niet kan uitoefenen, als daarbij een avond- of nachtdienst moet worden gedraaid bijvoorbeeld. Voor dit soort situaties zal een afweging gemaakt moeten worden of er strijd met artikel 8 EVRM is. Er zijn geen vaste regels te destilleren uit de rechtspraak van het EHRM wanneer een inbreuk zou verworpen tot een schending van het recht op familie- en/of privéleven. Net als bij het locatieverbod, geldt ook hier dat een afweging gemaakt zal moeten worden tussen de rechten en belangen van de dader (en eventueel diens familie, met name diens kinderen) en de rechten en belangen van slachtoffers en/of nabestaanden.

Meldplicht (artikel 6:2:11 lid 3 sub d Sv en artikel 6:6:23b lid 2 sub k Sv)

Het verplicht ergens zijn en zich moeten melden, zou kunnen worden gekwalificeerd als een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Dit hangt echter af van de intensiteit en frequentie van de meldplicht. Zo zal een telefonische meldplicht eens per maand geen inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer, maar kan een wekelijkse meldplicht op locatie dat wel zijn. Ook deze laatste mogelijkheid zal echter niet snel tot een schending leiden. De inbreuk is immers vaak gering en daarnaast ten gunste van een legitiem doel: het beschermen van de maatschappij en het voorkomen van strafbare feiten. Aan de eisen van proportionaliteit zijn dan, in beginsel, voldaan.

Beperking van het recht om Nederland te verlaten (artikel 6:2:11 lid 3 sub k Sv en artikel 6:6:23b lid 2 sub l Sv)

Het (uit)reisverbod kan een potentiële inbreuk maken op artikel 8 EVRM in het geval een persoon niet mag uitreizen naar familie die in het buitenland woonachtig is. Zeker in het geval minderjarige kinderen of ouders betrokken zijn die een langdurige relatie met de dader hebben en die in het buitenland wonen, wordt het recht op familieleven mogelijk ingeperkt door een uitreisverbod. Of deze inbreuk gerechtvaardigd is, zal afhangen van de omstandigheden van het geval. Uit de mensenrechtelijke kaders van het EHRM zijn geen regels af te leiden voor de beoordeling van uitreisverboden.¹⁷

¹⁷ Er zijn vanuit het Europees recht echter wel regels te destilleren. Reisverboden worden genormeerd op basis van Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG. Artikel 27 van die Richtlijn bepaalt dat het recht om een land te verlaten/te betreden mag worden ingeperkt indien sprake is van een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving.

In het kader van de TBS met voorwaarden wordt vaak een uitreisverbod opgelegd, vooral om te bewerkstelligen dat iemand zich niet aan behandeling kan onttrekken. De Hoge Raad vindt een uitreisverbod toelaatbaar, mits wordt voldaan aan de vereisten van voorzienbaarheid en proportionaliteit (HR 27 maart 2012, ECLI:NL:HR:2012:BV6996).¹⁸ Het uitreisverbod wordt al langere tijd gebruikt bij tbs met voorwaarden, ook voordat de mogelijkheid tot een uitreisverbod werd opgenomen in de Wlt (was reeds geldig in 2012, zie Aanwijzing tbs met voorwaarden en voorwaardelijke beëindiging dwangverpleging, geldig van 1 oktober 2010 t/m 1 mei 2013).

Verhuisplicht (artikel 6:2:11 lid 3 sub m Sv en artikel 6:6:23b lid 2 sub n Sv)

Bij de verhuisplicht kan worden gewezen op een combinatie van artikel 8 EVRM en het daarin gelegen huisrecht en artikel 1 Eerste Protocol EVRM, inhoudende het recht op eigendom. Het EHRM heeft aangegeven dat in geval van een koopwoning, artikel 8 EVRM rechten meer gewicht in de schaal leggen, omdat het niet kunnen wonen in de eigen woning raakt aan kernwaarden die het recht op privéleven beschermt (EHRM 27 mei 2004, *Connors t. Verenigd Koninkrijk*, app. 6674601). Het gaat hierbij bijvoorbeeld over het zich kunnen vestigen binnen de gemeenschap waarbinnen de betrokkene persoonlijke relaties heeft en deze wil onderhouden. Uit deze omgeving weg moeten verhuizen, raakt aan de kern van het kunnen onderhouden van relaties binnen een bepaalde gemeenschap, een door artikel 8 EVRM beschermd belang. Uit de rechtspraak van het EHRM blijkt wel dat het mogelijk is om artikel 8 EVRM op legitieme wijze in te perken, indien de verhuisplicht volgt op een *pressing social need* en de verhuisplicht in overeenstemming is met wettelijke procedures waaronder verschillende waarborgen voor de betrokkenen (EHRM 27 mei 2004, *Connors t. Verenigd Koninkrijk*, app. 6674601). Of er sprake is van een schending van artikel 8 EVRM zal dan afhangen van de concrete omstandigheden van het geval.

Een voorbeeld van een zaak waarin een verhuisplicht voor de nabestaanden een uitkomst was geweest, is de zaak van de familie Keijzer. De vader die hun zoon heeft vermoord, had een koopwoning in een dorp vlak bij deze familie en vestigde zich na het uitzitten van zijn straf weer bij zijn gezin.¹⁹ De bijzondere voorwaarde van een verhuisplicht was ten tijde van de veroordeling en vrijlating nog niet van kracht, waardoor er geen verhuisplicht kon worden opgelegd, maar deze casus illustreert wel hoe de belangen en rechten van vader en nabestaanden kunnen conflicteren.

Vestigingsverbod (artikel 6:2:11 lid 3 sub b Sv en artikel 6:6:23b lid 2 sub m Sv)

Niet alleen een verplichte verhuizing uit een bepaald gebied kan worden opgelegd, ook kan een bijzondere voorwaarde inhouden dat een betrokkene zich niet mag vestigen binnen een bepaald gebied. Ook bij deze bijzondere voorwaarde is het mogelijk dat aspecten van het privé- en familieleven worden geraakt. Als een vestigingsverbod ervoor zorgt dat een betrokkene zich niet kan vestigen in de gemeenschap waartoe hij behoort, kan dat een inbreuk op artikel 8 EVRM vormen. Dit is bijvoorbeeld het geval voor het wonen in een woonwagenkamp om zo onderdeel te kunnen zijn van de gemeenschap aldaar (EHRM 27 mei 2004, *Connors t. Verenigd Koninkrijk*, app. 6674601). Dezelfde normen als voor de verhuisplicht, gelden ook voor het

¹⁸ De Hoge Raad toetste in deze casus aan de standaarden van artikel 2 Vierde Protocol EVRM (recht om het land te verlaten/vrij verplaatsing). De eisen van voorzienbaarheid en proportionaliteit gelden ook voor artikel 8 EVRM, maar omdat het om een andersoortig recht gaat, zou de uiteindelijke afweging van belangen anders kunnen uitvallen wanneer wordt getoetst aan artikel 8 EVRM.

¹⁹ [Jack Keijzer raakte zijn beide zoons kwijt, maar pakte het leven toch weer op - NH Nieuws](#), geraadpleegd op 4 april 2025.

vestigingsverbod. Ook bij deze voorwaarden zal het afhangen van de concrete omstandigheden van het geval of er sprake is van een schending of niet.

Medicatieplicht (artikel 38a lid 1 Sr)

Op grond van artikel 38a lid 1 Sr mag bij de VB een medicatieplicht worden opgelegd als bijzondere voorwaarde. Artikel 8 EVRM kan hierbij een rol spelen, omdat het weigeren van een (psychiatrische) behandeling binnen de sfeer van het recht op privéleven valt (EHRM 3 juli 2012, *X. t. Finland*, appl. 34806/04). Het dwangmatig toedienen van medicatie kan een schending van artikel 8 EVRM opleveren, indien dat gedaan wordt zonder adequate juridische toetsing van de proportionaliteit van de gedwongen medicatie. In sommige gevallen is het dwangmatig toedienen van medicatie toegestaan, met name om de betrokkene tegen zichzelf en/of anderen te beschermen (EHRM 3 juli 2012, *X. t. Finland*, appl. 34806/04). Hoewel niet expliciet als bijzondere voorwaarde opgesomd bij de artikelen over v.i. en GVM, wordt in de memorie van toelichting gesteld dat de verplichting om medicatie in te nemen ook kan worden opgelegd bij die modaliteiten, zij het als onderdeel van een bijzondere voorwaarde tot klinische dan wel ambulante behandeling. Tevens geldt dat medische specialisten de medicatie kunnen voorschrijven. Vanwege het ontbreken van regels over dwangmedicatie in de Wlt is er volgens de wetgever daarmee geen sprake van een inbreuk op de onaantastbaarheid van het lichaam uit artikel 8 EVRM. Daarmee kan het innemen van medicatie deel uitmaken van de verplichte behandeling, zodat het weigeren van de veroordeelde om de medicatie in te nemen een schending van de voorwaarde oplevert (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 816, nr. 3). Hiermee wordt een medicatieplicht verbonden aan een verplichte behandeling, terwijl er ook situaties kunnen zijn waarin een zelfstandige medicatieverplichting afdoende zou zijn, bij de tenuitvoerlegging van de GVM of v.i. Hierin wordt door de wetgever dus niet voorzien.

3.3.3 *Artikel 5 EVRM – het recht op vrijheid*

Inhoud en reikwijdte

Artikel 5 EVRM garandeert het recht op vrijheid. De staat mag niemand van zijn of haar vrijheid beroven, behalve in de situaties waarin het absoluut noodzakelijk is én die door artikel 5 EVRM worden opgesomd. Hoewel de Wlt toezicht aan de achterdeur betreft, en dus ná de vrijheidsontneming van toepassing is, kan het recht op vrijheid toch van invloed zijn op de bijzondere voorwaarden die aan de v.i., de VB en de GVM gekoppeld kunnen worden. Vaak bestaan de bijzondere voorwaarden uit een vorm van vrijheidsbeperking, zoals een locatieverbod. Vrijheidsbeperking kan overgaan in vrijheidsbeneming, zie paragraaf 3.3.3. Het recht op vrijheid is met name van toepassing op de bijzondere voorwaarde om zich verplicht te laten opnemen in een zorginstelling. Deze opname gaat gepaard met vrijheidsbeneming. Artikel 5 EVRM kan op twee manieren van toepassing zijn op de Wlt-modaliteiten: detentie na een strafrechtelijke veroordeling (art. 5 lid 1 sub a EVRM) en/of detentie van personen met een psychische stoornis (art. 5 lid 1 sub e EVRM).²⁰ Uit artikel 5 lid 1 sub e EVRM vloeien drie minimumvereisten voort, ten aanzien van de detentie van personen met een psychische stoornis: 1) de psychische stoornis moet door bevoegd gezag op grond van medische deskundigheid zijn vastgesteld, 2) de aard of ernst van de psychische stoornis moet dwangopsluiting rechtvaardigen en 3) de rechtmatigheid van

²⁰ Het EHRM heeft echter ook aangegeven dat meerdere gronden van artikel 5 EVRM van toepassing kunnen zijn op tbs-zaken: zowel artikel 5 lid 1 sub a EVRM (detentie na een strafrechtelijke veroordeling) als artikel 5 lid 1 sub e EVRM (detentie van personen met een psychische problemen). Zie bijvoorbeeld EHRM 26 maart 2015, *Constancia t. Nederland*, appl. 73560/12 en EHRM 5 april 2011, *Nelissen t. Nederland*, appl. 6051/07, EHRM 11 mei 2004, *Brand t. Nederland*, appl. 49902/99. Ook zo verwoord in HR 18 oktober 2022, ECLI:NL:HR:2022:1421.

voortgezette opsluiting is afhankelijk van het voortduren van de stoornis (Vgl. ook EHRM 24 oktober 1979, *Winterwerp vs. Nederland*, nr. 6301/73, NJ 1980/114, EHRM 5 oktober 2000, *Varbanov vs. Bulgarije*, nr. 31365/96; EHRM 4 december 2018, *Ilseher t. Duitsland*, appl. 10211/12 en 27505/14). Vrijheidsbeneming op grond van artikel 5 lid 1 sub e EVRM heeft een tweetal functies: bescherming van de samenleving aan de ene kant en behandeling van de psychische problematiek aan de andere kant. Het is hierbij wel van belang dat de betrokkene daadwerkelijk een gepersonaliseerde behandeling krijgt, waarbij de behandeling verder moet gaan dan alleen toegang bieden tot, bijvoorbeeld, therapie. Is dat niet het geval, dan is detentie op grond van artikel 5 lid 1 sub e EVRM onrechtmatig (EHRM 31 januari 2019, *Rooman t. België*, appl. 18052/11). Ten aanzien van artikel 5 lid 1 sub a EVRM, is detentie niet meer gerechtvaardigd als de detentie niet langer een gevolg is van een veroordeling. Daarbij kan het verband tussen veroordeling en detentie ook worden onderbroken als de gronden voor het laten voortduren van detentie niet te verenigen zijn met de initiële detentiedoeleinden, zoals preventie (zie bijv. EHRM 17 december 2009, *M. t. Duitsland*, nr. 19359/04 en EHRM 26 maart 2015, *Constancia t. Nederland*, appl. 73560/12).

Vrijheidsbeneming kan alleen op basis van één van de door artikel 5 EVRM genoemde gevallen en tevens is het vereist dat vrijheidsbeneming op basis van een wettelijke voorgeschreven procedure geschiedt (EHRM 29 maart 2010, *Medvedyev et al. t. Frankrijk*, appl. 3394/03). Naast deze in nationale wetgeving opgenomen wettelijke procedure, moet vrijheidsbeneming in lijn zijn met de beginselen van legaliteit, proportionaliteit, subsidiariteit en rechtszekerheid, waaronder de eis dat het recht qua toepasselijkheid voldoende voorzienbaar, precies en kenbaar is (EHRM 28 augustus 2012, *Simons t. België*, nr. 71407/10).

Het zij opgemerkt dat de opname in een zorginstelling niet snel zal conflicteren met de rechten van slachtoffers en nabestaanden. Het zou evengoed wel kunnen dat slachtoffers en nabestaanden wel een belang hebben bij de behandeling van de betrokkene, bijvoorbeeld wanneer de betrokkene een familielid is.

Toepassing op de Wlt

Veel bijzondere voorwaarden die kunnen worden opgelegd bij de Wlt-modaliteiten zien op activiteiten van de betrokkenen buiten de gevangenis dan wel tbs-kliniek. Om die reden is artikel 5 EVRM op die voorwaarden niet van toepassing. De bijzondere voorwaarde tot verplichte opname in een zorginstelling is hierop een uitzondering, omdat de betrokkene dan weer van diens vrijheid wordt beroofd, waardoor artikel 5 EVRM van toepassing is op de voorwaarde.

Opname van de veroordeelde in een zorginstelling (artikel 6:2:11 lid 3 sub f Sv en artikel 6:6:23b lid 2 sub b Sv)

Het opleggen van een zorgopname als bijzondere voorwaarde voldoet aan de procedurele vereisten van artikel 5 EVRM. Bij het tenuitvoerleggen van de GVM en bij de VB, bepaalt de rechter of deze voorwaarde wordt opgelegd. Dit wordt gedaan op basis van adviezen van de reclassering en/of behandelaars. Bij de v.i. is het aan de CVv.i. om een verplichte opname op te leggen, maar zij zal daarbij aan dezelfde voorwaarden gehouden zijn als de rechter (Vegter & De Vries, 2024). De opname van een veroordeelde in een zorginstelling moet door de bevoegde autoriteit worden bevolen. De noodzakelijkheid van de opname en de duur zijn bij uitstek aan de rechter, en in geval van de eerste verlenging van de proeftijd bij v.i. aan de CVv.i., voorbehouden. Deze beslissing mag niet worden overgelaten aan de reclassering, juist

omdat de voorwaarde leidt tot vrijheidsbeneming. De nadere invulling van sommige bijzondere voorwaarden wordt soms aan de reclassering overgelaten, indien dit opportuun is. Zij hebben immers beter zicht op de stappen die de delinquent maakt onder het toezicht. De invulling van een zorgopname mag echter niet door de reclassering worden besloten: de vraag naar de noodzakelijkheid van vrijheidsbeneming en de duur van de opname zijn voorbehouden aan de rechter (HR 19 juni 2018, ECLI:NL:HR:2018:946).

Bij het opleggen van een verplichte opname als voorwaarde bij een GVM is het overleggen van een medische verklaring verplicht (artikel 6:6:23 lid 3 tweede volzin Sv). Een medische verklaring kan ook uit een e-mailbericht bestaan, zolang daar maar voldoende informatie uit wordt gehaald over de betrokkene en duidelijk is van wie de e-mail afkomstig is (ECLI:NL:RBROT:2024:6601).

Of is voldaan aan de andere vereisten, zal afhangen van het specifieke geval. Na iedere afloop van de termijn waarmee de proeftijd bij v.i. is verlengd (ten hoogste twee jaar), iedere één of twee jaar bij VB, en iedere termijn die de GVM duurt (twee, drie, vier of vijf jaar), zal worden gecontroleerd of nog aan de voorwaarden voor opname in een zorginstelling is voldaan. Indien dat het geval is, is sprake van een legitieme inperking van het recht op vrijheid.

Vervangende hechtenis bij schending voorwaarden

Losstaand van de verplichte opname, is het recht op vrijheid ook op een andere manier verbonden aan de Wlt-modaliteiten. Bij (ernstige) schending van de opgelegde voorwaarden bij v.i. en GVM kan vervangende hechtenis ten uitvoer worden gelegd. Bij (ernstige) schending van voorwaarden bij VB, kan de verpleging worden hervat. Het niet naleven van de bijzondere voorwaarden kan aldus leiden tot vrijheidsbeneming. De eisen voor rechtvaardiging van vrijheidsbeneming, en dus toepassing van artikel 5 EVRM, zijn daarbij van toepassing (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 816, nr. 3).

3.3.4 *Het recht op vrije verplaatsing – artikel 2 Vierde Protocol EVRM*

Inhoud en reikwijdte

Artikel 2 Vierde Protocol EVRM houdt het recht op vrije verplaatsing, het recht om het land te verlaten en het recht om zelf domicilie te kiezen in. Lid 1 bepaalt dat iedereen die wettig op het grondgebied van een staat verblijft het recht heeft zich vrijelijk te verplaatsen en er vrijelijk zijn verblijfplaats te kiezen. Lid 2 stelt dat iedereen het recht heeft om ieder land, inclusief het eigen land, te verlaten. Op grond van lid 3 kunnen de rechten uit lid 1 en 2 op legitieme wijze worden ingeperkt. Lid 4 is speciaal ingevoerd om de rechten uit lid 1 in te perken. De onder dit artikel vallende rechten zijn niet absoluut en kunnen volgens hetzelfde mechanisme als voor artikel 8 lid 2 EVRM op legitieme wijze worden ingeperkt, zij het dat de specifieke invulling aangepast moet worden aan de rechten van artikel 2 Vierde Protocol EVRM. Een rechtmatige inperking van het recht op vrije verplaatsing zal ook in overeenstemming met de wet, in belang van een legitiem doel en noodzakelijk in een democratische samenleving moeten zijn. Een inperking van het recht op vrije verplaatsing zal dus bij wet moeten zijn voorzien en moeten voldoen aan eisen van voorzienbaarheid en kenbaarheid. De doelen van vrijheidsbeperking zijn breed geformuleerd, worden als zodanig geïnterpreteerd en toegepast en zullen daardoor niet snel de reden zijn dat een inperking niet gerechtvaardigd is (EHRM 21 december 2006, *Bartik t. Rusland*, nr. 55565/00).

Daarnaast zullen de beginselen van proportionaliteit, subsidiariteit en noodzakelijkheid ook altijd een rol spelen bij het inperken van artikel 2 Vierde Protocol EVRM rechten.

Nederland heeft bij het ratificeren van het Vierde Protocol een voorbehoud gemaakt: een persoon woonachtig op een gedeelte van het Caribisch gedeelte van het Koninkrijk, heeft geen recht op domicilie op het Europees gedeelte van het Koninkrijk op basis van deze bepaling (*Staatsblad*, 1982).²¹

Verschil inperkingsmogelijkheden artikel 2 Vierde Protocol lid 3 en lid 4

Het recht op vrije verplaatsing is geen absoluut recht en kan worden ingeperkt, mits wordt voldaan aan de eisen die artikel 2 Vierde Protocol stelt. Op grond van lid 3 en lid 4 van artikel 2 Vierde Protocol is het mogelijk om het recht op vrije verplaatsing en de vestigingsvrijheid in te perken. Als belangrijk onderscheid moet worden opgemerkt dat de inperkmogelijkheden van lid 4 alleen van toepassing zijn op de rechten uit lid 1. De inperkmogelijkheden van lid 3 zijn van toepassing op zowel de rechten uit lid 1 als lid 2. In lid 4 staat de mogelijkheid opgesomd om de vestigingsvrijheid in te kunnen perken op basis van economische gronden. Economische gronden kunnen nooit zwaar genoeg wegen om iemand het recht te ontfangen om een land te verlaten (Guide artikel 2 Vierde Protocol EVRM, EHRM). Lid 3 van artikel 2 Vierde Protocol houdt een legitieme grond tot inperking in die niet in andere rechten te vinden is, 'ordre public'. Onder deze grond valt onder meer de noodzakelijkheid om het plegen van strafbare feiten te bestraffen en zal daarmee voornamelijk worden ingezet in het kader van de Wlt-modaliteiten (Explanatory Report to Protocol No. 4 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, securing certain rights and freedoms other than those already included in the Convention and in the first Protocol thereto).

Verschil artikel 2 Vierde Protocol EVRM en artikel 5 EVRM

Vrijheidsbeperking en vrijheidsbeneming staan in relatie tot elkaar, in de zin dat een cumulatie van vrijheidsbeperkende voorwaarden tot vrijheidsbeneming kan leiden (zie bijv. Van 't Klooster et al., 2025). Wanneer daarvan sprake is, hangt af van de mate en intensiteit van de maatregelen. Deze regel kwam tot stand in het Guzzardi tegen Italië arrest van het EHRM in 1980 (EHRM 6 november 1980, *Guzzardi t. Italië*, nr. 7367/76). Vrijheidsbeneming en vrijheidsbeperking liggen in elkaars verlengde: het verschil is gradueel van aard en ligt onder meer in de intensiteit van de maatregel en/of de opgelegde voorwaarden. Een cumulatie van vele vrijheidsbeperkende voorwaarden kan leiden tot de facto vrijheidsbeneming waardoor het raamwerk van artikel 5 EVRM van toepassing is.

Huisarrest (het 24/7 binnen moeten blijven op een bepaald adres) valt onder artikel 5 EVRM (EHRM 5 juli 2016, *Buzadji t. Moldavië* [GC], appl. 23755/07). Het verplicht verblijven op een bepaald adres in combinatie met het verplicht binnen zijn op dat adres voor bepaalde uren van de dag (*compulsory residence*) valt onder artikel 2 Vierde Protocol EVRM (EHRM 13 februari 2017, *De Tommaso t. Italië* [GC], appl. 43395/09).

²¹ Artikel 2 van Rijkswet van 10 maart 1982, houdende goedkeuring van het vierde Protocol bij het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (*Tractatenblad* 1964, en 1969), *Staatsblad* 1982. Zie ook HR 6 november 2007, ECLI:NL:HR:2007:BA7918. Dit voorbehoud geldt nog steeds, ook na de verandering van status van verschillende eilanden.

Toepassing op de Wlt

Het verblijven in een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang (artikel 6:2:11 lid 3 sub h Sv en artikel 6:6:23b lid 2 sub d Sv)

Het niet zelf kunnen bepalen waar je wilt wonen, is in beginsel een inbreuk op artikel 2 lid 1 Vierde Protocol EVRM. Daarmee is nog niet gezegd dat het verplicht wonen in een instelling voor begeleid wonen een schending is van artikel 2 Vierde Protocol EVRM. Het zal afhangen van de omstandigheden van het geval en daar zijn geen vaste regels voor te geven of te vinden in de rechtspraak van het EHRM. In geval deze bijzondere voorwaarde wordt opgelegd, zal deze noodzakelijk in een democratische samenleving moeten zijn om te voorkomen dat de betrokkene nogmaals een strafbaar feit zal plegen. De persoonlijke omstandigheden van de betrokkene dienen hierbij in aanmerking te worden genomen, zoals de psychische gesteldheid, financiële situatie en woonsituatie, maar ook het eventuele gevaar wat nog van hem uitgaat als hij niet begeleid zou gaan wonen. Mits goed gemotiveerd, zal deze voorwaarde niet snel leiden tot een schending van artikel 2 Vierde Protocol EVRM.

Locatieverbod (artikel 6:2:11 lid 3 sub b Sv en artikel 6:6:23b lid 2 sub h Sv)

Het recht op vrije verplaatsing betekent dat iemand over het algemeen op alle openbare plekken mag komen. Wanneer een locatieverbod wordt opgelegd, is in beginsel sprake van een inperking van het recht op vrije verplaatsing. Er zijn geen vaste regels te destilleren uit de rechtspraak van het EHRM wanneer een locatieverbod tot een schending van artikel 2 Vierde Protocol EVRM zal leiden (zie ook de overwegingen ten aanzien van het locatieverbod in paragraaf 3.2.2). De omvang, de gevolgen en de duur van het locatieverbod zijn allemaal factoren die van belang kunnen zijn bij de afweging of een locatieverbod een schending oplevert. Zo zouden bijvoorbeeld locatieverboden die provincies omvatten, zeer lang duren of die de betrokkene in vele aspecten beperken, kunnen leiden tot een schending.

De context van het geval is bij de beoordeling of sprake is van een schending van belang. Zoals het denkbeeldige voorbeeld dat locatieverboden voor meerdere steden of voor een groot gebied worden opgelegd in het geval van vele slachtoffers en nabestaanden, terwijl een locatieverbod voor meerdere steden of voor een groot gebied de grenzen van het toelaatbare opzoekt in het geval alle slachtoffers of nabestaanden wonen en werken in een klein dorpje.

Locatiegebod (artikel 6:2:11 lid 3 sub c Sv en artikel 6:6:23b lid 2 sub j Sv)

Het locatiegebod, de verplichting om op bepaalde tijdstippen op een bepaalde plek te zijn, wordt ook genormeerd door artikel 2 Vierde Protocol EVRM. De dader kan zich niet vrijelijk verplaatsen op bepaalde momenten van de dag, waardoor in beginsel sprake is van een inperking van het recht op vrije verplaatsing. Indien een locatiegebod wordt opgelegd als bijzondere voorwaarde bij v.i., wordt dit in beginsel gecontroleerd door middel van elektronische monitoring (Vegter & de Vries, 2024). De betrokkene zal op de aangegeven tijdstippen onafgebroken aanwezig moeten zijn op (vaak) het huisadres of bijvoorbeeld de woning van ouders.

De afweging of er ook een schending van artikel 2 Vierde Protocol EVRM plaatsvindt, hangt af van de omstandigheden van het geval. Ook ten aanzien van het locatiegebod valt geen vaste jurisprudentielijn te destilleren uit de rechtspraak van het EHRM. Om niet te verworden tot een schending van artikel 2 Vierde Protocol EVRM zal de inperking noodzakelijk in een democratische samenleving moeten zijn. Het is bijvoorbeeld goed voorstelbaar, in een denkbeeldig voorbeeld, dat een persoon die

(meermalen) is veroordeeld voor uitgaansgeweld, een locatiegebod krijgt op de vrijdag- en zaterdagavond om zo verdere strafbare feiten te voorkomen.

Een beperking van het recht om Nederland te verlaten (artikel 6:2:11 lid 3 sub k Sv en artikel 6:6:23b lid 2 sub l Sv)

Artikel 2 Vierde Protocol EVRM beschermt het recht om ieder land, met inbegrip van het eigen land, te verlaten. Zoals gezegd kan dit recht op grond van lid 3 worden ingeperkt, het vierde lid is niet van toepassing. De Hoge Raad heeft zich uitgelaten over het uitreisverbod op grond van artikel 17c lid 2 sub e Wetboek van Strafrecht van de Nederlandse Antillen (SrNa).²² Het draaide in die zaken om een verbod om Curaçao te verlaten voor de duur van twee jaar als voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling (HR 6 november 2007, ECLI:NL:HR:2007:BA7918 en HR 25 november 2008, ECLI:NL:HR:2008:BF0836). De Hoge Raad oordeelde dat deze voorwaarde onder die omstandigheden ontoelaatbaar was, omdat niet was voldaan aan de eisen van voorzienbaarheid en kenbaarheid: het was op basis van artikel 17c lid 2 sub e SrNa niet te verwachten dat een dusdanig ingrijpende maatregel zou worden opgelegd. Het is hierbij van belang om op te merken dat het uitreisverbod in de zojuist genoemde zaken was gebaseerd op de voorwaarde 'het gedrag van de betrokkene betreffende'. Het argument dat een uitreisverbod niet meer voorzienbaar is, gaat met het opnemen van de bijzondere voorwaarde in het Wetboek van Strafvordering niet meer op.

Zoals vermeld in paragraaf 3.2.2 vindt de Hoge Raad het opleggen van een uitreisverbod als voorwaarde bij de tbs-maatregel met voorwaarden aanvaardbaar, mits voldaan is aan voorzienbaarheid en proportionaliteit (HR 27 maart 2012, ECLI:NL:HR:2012:BV6996). Deze voorwaarde wordt vaak opgelegd met het idee dat de betrokkene zich dan niet aan behandeling kan onttrekken door naar het buitenland te gaan. Het blijft wel noodzaak dat het uitreisverbod voorzienbaar en proportioneel is voor de betrokkene. Eenzelfde soort redenering zal naar verwachting opgaan voor de Wlt-modaliteiten.

Verhuisplicht (artikel 6:2:11 lid 3 sub m Sv en artikel 6:6:23b lid 2 sub n Sv)

Het recht om vrijelijk de plaats te bepalen waar te willen wonen, wordt door de verhuisplicht doorkruist. Bij de afweging of deze bijzondere voorwaarde noodzakelijk is in een democratische samenleving zullen tevens andere factoren spelen die samenhangen met belangen die worden beschermd door artikel 8 EVRM, op welke rechten de betrokkene zwaarder kan leunen in dit soort situaties; zie paragraaf 3.2.2 voor de uiteenzetting van die belangen. Dezelfde soorten belangen gelden ten aanzien van artikel 2 Vierde Protocol EVRM. Net zoals bij alle andere bijzondere voorwaarden, zal ook in het geval van het opleggen van een verhuisplicht moeten worden voldaan aan de eis van proportionaliteit. Omdat een verhuisplicht zwaar in kan grijpen op meerdere aspecten van het leven en mensenrechten van betrokkene, zullen er zwaarwegende redenen moeten zijn om aan deze voorwaarde te kunnen voldoen.

Vestigingsverbod (artikel 6:2:11 lid 3 sub b Sv en artikel 6:6:23b lid 2 sub m Sv)

Het is inherent aan het vestigingsverbod dat artikel 2 Vierde Protocol lid 1 EVRM wordt ingeperkt; dat beschermt immers het recht om zelf de vestigingsplek uit te kiezen en

²² Het SrNa geldt niet op het continentale gedeelte van het Koninkrijk Nederland. De Hoge Raad is ook het hoogste rechtsorgaan voor Curaçao, waar deze zaken zich hebben afgespeeld. De rechtsregel die de Hoge Raad in deze zaken formuleert, is daarmee ook van toepassing op de ongeveer gelijklopende regels uit het Wetboek van Strafrecht over de voorwaardelijke veroordeling. Artikel 17 c lid 2 sub e SrNa kan worden vergeleken met artikel 14c lid 2 sub 14 Sr.

zich aldaar te vestigen. Voor het vestigingsverbod gelden in beginsel eenzelfde soort belangen en afwegingen als bij de verhuisplicht (zie hierboven).

3.3.5 *Overige rechten*

Er zijn drie andere rechten die potentieel in het geding kunnen komen bij de uitvoering van langdurig toezicht onder de Wlt.

Het recht op eigendom – artikel 1 Eerste Protocol EVRM

Op grond van artikel 1 Eerste Protocol EVRM heeft eenieder het recht op ongestoord genot van zijn eigendom. Het recht op eigendom kan in het geding komen als een verhuisplicht is opgelegd en de dader een koopwoning heeft. Het EHRM heeft echter geoordeeld dat een verdachte zwaarder kan leunen op artikel 8 EVRM in geval van bijvoorbeeld een verhuisplicht en een vestigingsverbod (zie paragraaf 3.2.2). Voor de praktijk zal dit overigens weinig uitmaken bij de uitvoering van de verhuisplicht. Indien de dader een klacht zou willen indienen, heeft hij sterkere argumenten op basis van artikel 8 EVRM-rechten dan op grond van artikel 1 Eerste Protocol EVRM.

Het recht op vrije meningsuiting – artikel 10 EVRM

Vrijheid van meningsuiting zou kunnen worden ingeperkt op basis van de bijzondere voorwaarden 'het gedrag van de veroordeelde betreffende'. Het zou in zulke situaties kunnen gaan om bijvoorbeeld een mediaverbod of een verbod om op sociale media te posten. De Hoge Raad heeft zich in 2018 uitgelaten over een zaak waarin een veroordeelde zo'n verbod opgelegd had gekregen in het kader van een voorwaardelijke veroordeling. In dit geval was het verbod beperkt tot uitingen over de slachtoffers in hun rol als pleegouders. De Hoge Raad achtte deze beperking van het recht op vrijheid van meningsuiting in overeenstemming met de inperkingsmogelijkheden van artikel 10 lid 2 EVRM (HR 9 oktober 2018, ECLI:NL:HR:2018:1882).

Het recht op vrijheid van religie – artikel 9 EVRM

In oudere regelingen ten aanzien van de v.i. was expliciet opgenomen dat de bijzondere voorwaarden geen inbreuk mochten maken op de vrije geloofsbelijdenis (art. 14c lid 3 Sr oud). Hoewel deze bepaling niet meer in de wet staat, wordt nog steeds verondersteld dat bijzondere voorwaarden niet mogen indruisen tegen de vrijheid van religie. Daarom zal in het strafrecht niet snel een bijzondere voorwaarde worden opgelegd die het recht op vrijheid van religie in zal perken. Het voorkomen van strafbare feiten is niet opgenomen in artikel 9 lid 2 EVRM als legitiem doel waarom de vrijheid van religie ingeperkt mag worden. De bijzondere voorwaarden die zijn opgenomen in de wet, zijn er niet op geënt om de vrijheid van religie in te perken.

3.3.6 *Overige voorwaarden*

Andere voorwaarden, het gedrag van de veroordeelde betreffende (artikel 38 lid 1 Sr, artikel 6:2:11 lid 3 sub n Sv en artikel 6:6:23b lid 2 sub g Sv)

Zoals gezegd, bij alle Wlt-modaliteiten is het mogelijk om een bijzondere voorwaarde op te leggen die valt onder 'het gedrag van de betrokkene betreffende'. Onder deze voorwaarde kunnen voorwaarden vallen die niet in de wet zijn opgesomd. Ze kunnen worden opgelegd zolang ze slaan op het gedrag van de betrokkene. Het zojuist genoemde verbod om iets op sociale media te plaatsen, valt onder deze voorwaarde. Het stelt de CVv.i. en rechters in staat om bijzondere voorwaarden op te leggen die nodig zijn in die specifieke situatie. Voorafgaand aan de codificatie van alle bijzondere

voorwaarden, werden bijna alle bijzondere voorwaarden op basis van deze grond opgelegd.

De Hoge Raad heeft in zijn jurisprudentie nader uitgelegd wat voor soort bijzondere voorwaarden onder deze noemer geschaard kunnen worden. De bijzondere voorwaarden moeten zijn 'ter bevordering van een goed levensgedrag van de veroordeelde' dan wel een gedraging betreffen 'waartoe de veroordeelde uit een oogpunt van maatschappelijke betamelijkheid gehouden moet worden geacht' (HR 26 november 1968, *NJ* 1970, 123). Het bevorderen van goed levensgedrag van de veroordeelde ziet op zijn gedrag in de toekomst en probeert het voor de veroordeelde te vergemakkelijken om niet te recidiveren. Als de betrokkene zich moet houden aan een voorwaarde vanwege de maatschappelijke betamelijkheid, dan stamt die voorwaarde uit het gedrag van de veroordeelde uit het verleden: het plegen van het strafbare feit. Het naleven van maatschappelijke fatsoensnormen verplichten de veroordeelde tot het vertonen van specifiek, niet crimineel gedrag. Dat gedrag of die gedragingen worden hem opgelegd naar aanleiding van het gepleegde strafbare feit (Bleichrodt, 1996).

3.4 Mogelijke frictie tussen rechten en belangen van slachtoffers, nabestaanden en daders

3.4.1 Voorbeelden ter illustratie

Bij het opleggen van een contactverbod, locatieverbod, gebiedsgebod, verbod op het doen van vrijwilligerswerk, verhuisplicht of een vestigingsverbod, kan er naast frictie met mensenrechten ook sprake zijn van spanning tussen de belangen en rechten van de dader en die van slachtoffers en nabestaanden. Er zijn situaties denkbaar waarbij deze verschillende belangen en rechten met elkaar kunnen conflicteren. In die gevallen zal een belangenafweging gemaakt moeten worden om te bepalen aan welke belangen en rechten voorrang worden gegeven. Er is hiervoor geen eenduidige regel te bedenken. Het zal altijd afhangen van de omstandigheden van het geval hoe zo'n belangenafweging uitpakt. Ter illustratie van het bovenstaande en hoe een belangenafweging zou kunnen uitvallen in bepaalde situaties, een paar hypothetische voorbeelden.

Voorbeeld 1: een geëscaleerde burenruzie

Na jarenlange spanningen loopt een burenruzie uit op een mishandeling. Tijdens de rechtszaak blijkt dat van enige verzoening geen sprake is en dat het slachtoffer en diens familie erg bang zijn voor de buurman die het geweld uitoefende. Een contactverbod is in deze situatie nog te realiseren, al kan dat ook als belastend worden ervaren voor de dader, omdat slachtoffer en dader zo nabij elkaar wonen. Een locatieverbod voor de woonplaats dan wel straat van het slachtoffer wordt lastiger in dit scenario en zal waarschijnlijk als disproportioneel worden geacht, omdat het effectief een verhuisplicht inhoudt. De relatief geringe zwaarte van het delict en de omstandigheden van de dader, zouden in dit scenario in beginsel zwaarder wegen dan de belangen van het slachtoffer.

Voorbeeld 2: femicide

Een man vermoordt zijn vrouw wanneer zij vermeldt bij hem weg te gaan. De vrouw laat drie kinderen na, die moeten leren leven met het feit dat hun vader hun moeder om het leven heeft gebracht. Op verzoek van de kinderen is er een contactverbod op

grond van artikel 38v Sr; zij willen absoluut geen contact met hun vader. Hoewel de man als vader in beginsel recht heeft op contact met zijn kinderen, zal in deze casus het belang van de kinderen zwaarder wegen dan het belang van de man bij contact met hen. Een contactverbod is in zo'n situatie niet disproportioneel.

Voorbeeld 3: inbraak met geweld

Midden in de nacht wordt een man opgeschrikt door vreemde mannen in zijn huis. Het slachtoffer ontvangt een paar rake klappen en verliest kort het bewustzijn. Als hij bijkomt, zijn de mannen weg. Net zoals zijn portemonnee, merk horloge en gaming console. Tijdens de terechtzitting blijkt dat de man enorm angstig is voor de mannen die hem 's nachts hebben overvallen, ook al kennen ze elkaar niet en komen ze uit andere hoeken van het land. Deze angst blijft bestaan, ook op het moment dat de daders weer vrijkomen. In dit geval zal een contact- en locatieverbod niet voor enige schuring zorgen. Het slachtoffer en de daders kennen elkaar niet, waardoor een contactverbod zonder problemen kan worden opgelegd. Daarnaast weten de daders waar het slachtoffer woont, wat voor extra angst zorgt. Het slachtoffer hoeft geen extra informatie prijs te geven wanneer hij een locatieverbod wil. Dat zal in beginsel ook worden opgelegd, ter bescherming dan wel voor het veiligheidsgevoel van het slachtoffer.

Voorbeeld 4: misbruik door dorpsgenoot

Een man heeft een minderjarige dorpsgenoot misbruikt, op de sportvereniging waar hij vrijwilliger is. Het opleggen van een contactverbod, wanneer hij weer vrijkomt, is geen probleem. Er waren geen andere banden tussen het slachtoffer, haar familie en de dader, dan het zijn van dorpsgenoten. Ook het verbod op het doen van vrijwilligerswerk met minderjarigen is proportioneel, zelfs als dat betekent dat hij niet meer kan sporten bij zijn oude vereniging. Het locatieverbod vereist een nadere afweging. Vanwege de geringe grootte van het dorp, is een locatieverbod voor de woonplaats dan wel de straat waar het meisje woont niet te handhaven met elektronische monitoring. Daarnaast woont, werkt en recreëert de dader ook in hetzelfde dorp en strekt het resocialisatiebeginsel ertoe dat hij in zijn vertrouwde omgeving terug kan komen. Een locatieverbod zou in deze situatie een verkapte verhuisplicht inhouden. Vanuit de Tweede Kamer is er een initiatief om wetgeving te creëren voor zulke situaties, waardoor de dader niet meer terug mag komen in de omgeving van het slachtoffer.²³

3.4.2 Maatwerk

De oplegging van bijzondere voorwaarden bij Wlt-modaliteiten vereist maatwerk. De afweging of een bijzondere voorwaarde wordt opgelegd, wordt gemaakt op basis van alle bij de instanties bekende feiten en omstandigheden. Er rust dus ook een plicht op de instanties om ervoor te zorgen dat al deze feiten en omstandigheden bij alle partijen zijn uitgevraagd.

Meer schematisch is in tabel 3.1 weergegeven welke bijzondere voorwaarden van invloed kunnen zijn op welke mensenrechten van zowel daders als slachtoffers en nabestaanden. Ten aanzien van de dader gaat het om negatieve verplichtingen en ten aanzien van slachtoffers en nabestaanden gaat het om positieve verplichtingen. Daar

²³ Voorstel van wet van de leden Ellian en Eerdmans tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering inzake een gebiedsverbod voor daders van ernstige gewelds-, zeden- en levensdelicten (Wet zelfstandig gebiedsverbod ter bescherming van slachtoffers en nabestaanden).

waar kruisjes staan bij zowel daders als slachtoffers en nabestaanden, kan volgens de analyse in dit hoofdstuk mogelijk frictie tussen deze partijen ontstaan.

Tabel 3.1 Bijzondere voorwaarden en hun invloed op verschillende mensenrechten

Bijzondere voorwaarde	Mensenrechten van de dader			Mensenrechten van slachtoffers en nabestaanden		
	Art. 8	Art. 5	Art. 2P4	Art. 2	Art. 3	Art. 8
Contactverbod	X			X	X	X
Locatieverbod	X		X	X	X	X
Gebiedsgebod	X		X	X	X	X
Vrijwilligerswerk	X			X	X	X
Verhuisplicht	X		X	X	X	X
Vestigingsverbod	X		X	X	X	X
Andere voorwaarden het gedrag van de veroordeelde betreffende	X		X	X	X	X

3.5 Kortom

In dit hoofdstuk zijn verschillende mensenrechten besproken die van invloed kunnen zijn op de belangenafweging van slachtoffers, nabestaanden en daders bij langdurig toezicht. Slachtoffers en nabestaanden hebben door de jaren heen steeds meer rechten gekregen tijdens het strafproces en erna (zie artikelen 51a Sv – 51h Sv). Daarnaast kunnen slachtoffers en nabestaanden van de staat verwachten dat hij actief handelt indien hun mensenrechten in gevaar dreigen te komen door het handelen van de dader. De staat heeft deze positieve verplichting op het moment dat er sprake is van een directe en reële dreiging tot gevaar, waarvan hij kennis geacht werd te hebben. Dan dient de staat een inspanningsverplichting te leveren om deze dreiging ten aanzien van het recht op leven (art. 2 EVRM), het folterverbod (art. 3 EVRM) en het recht op privéleven (waaronder de psychische en lichamelijke integriteit; art. 8 EVRM) af te wenden.

Verschiedende mensenrechten van de daders kunnen de invulling van de bijzondere voorwaarden begrenzen. Het recht op privéleven (art. 8 EVRM), het recht op vrijheid (art. 5 EVRM) en het recht op vrije verplaatsing (art. 2 Vierde Protocol EVRM) zijn met name van toepassing op de bijzondere voorwaarden bij langdurig toezicht. Alle bijzondere voorwaarden die kunnen worden verbonden aan de Wlt-modaliteiten zijn aan de besproken mensenrechten getoetst, ook indien zij zeer waarschijnlijk geen frictie zullen opleveren met de rechten van anderen en in het bijzonder de rechten van slachtoffers en nabestaanden. De bijzondere voorwaarden die juist wel voor frictie tussen de mensenrechten van slachtoffers en nabestaanden en daders kunnen zorgen, zijn het contactverbod, het locatieverbod, het gebiedsverbod, het verbod op het doen van vrijwilligerswerk, de verhuisplicht, het vestigingsverbod en eventueel een andere voorwaarde het gedrag van de veroordeelde betreffende. Zo kan het opleggen van een contactverbod tussen twee leden van een familie zowel worden ingegeven door een

positieve verplichting om het slachtoffer te beschermen en tevens een inbreuk (maar geen schending) zijn op het recht op familieleven van de dader.

Het eerbiedigen van mensenrechten van veroordeelden van strafbare feiten is een rechtsstatelijk beginsel waar de Nederlandse staat zich aan moet houden. Bij het opleggen van bijzondere voorwaarden die een inbreuk kunnen maken op het recht op privéleven en/of op het recht op vrije verplaatsing van de dader, zal de overheid moeten toetsen of de inbreuk noodzakelijk is in een democratische samenleving. Hierin zijn de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit opgenomen. Er is dan sprake van een inbreuk op een mensenrecht, maar niet van een schending. Bijzondere voorwaarden die een inbreuk kunnen maken op het recht op vrijheid, zoals een verplichte opname in een kliniek, moeten aan strengere eisen voldoen. Artikel 5 EVRM kan op twee manieren van toepassing zijn op de Wlt-modaliteiten: detentie na een strafrechtelijke veroordeling (art. 5 lid 1 sub a EVRM) en/of detentie van personen met een psychische stoornis (art. 5 lid 1 sub e EVRM). Uit artikel 5 lid 1 sub e EVRM vloeien drie minimumvereisten voort, ten aanzien van de detentie van personen met een psychische stoornis: 1) de psychische stoornis moet door bevoegd gezag op grond van medische deskundigheid zijn vastgesteld, 2) de aard of ernst van de psychische stoornis moet dwangopsluiting rechtvaardigen en 3) de rechtmatigheid van voortgezette opsluiting is afhankelijk van het voortduren van de stoornis. Er valt geen pasklaar antwoord te geven op de vraag of een bijzondere voorwaarde door de mensenrechtelijke beugel kan. Dat zal altijd afhangen van de feiten en omstandigheden van het geval.

4 Slachtofferbehoeften en -belangen uitgelicht

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn de resultaten besproken die uit de gesprekken met slachtofferadvocaten, Slachtofferhulp Nederland en nabestaanden naar voren zijn gekomen. Het gaat hierbij om ervaringen met (beschermings)maatregelen voor slachtoffers en nabestaanden onder een Wlt-modaliteit. Dit dient ter beantwoording van onderzoeksvragen 1, 2 en 3:

- 1 Welke beschermingsbehoeften bestaan bij slachtoffers en nabestaanden bij de uitvoering van langdurig toezicht onder de Wlt?
 - a Welk typen beschermingsbehoeften zijn er?
 - b Op welke aspecten van het leven/gedrag van de dader zien de beschermingsbehoeften?
 - c Zijn die beschermingsbehoeften juridisch en praktisch haalbaar?
- 2 Welke factoren hangen samen met de beschermingsbehoeften, zoals indexdelict en overige strafrechtelijke afdoeningen (bijv. art. 38v Sr)?
- 3 Welke partijen, zoals de reclassering, het OM en de verdediging, laten zich uit over de beschermingsbehoeften en wanneer worden zij bij de inventarisering/advisering van beschermingsbehoeften betrokken?

Zoals uiteengezet in de methode sectie (paragraaf 1.1.4), zijn ter beantwoording van deze onderzoeksvragen interviews gehouden met slachtofferadvocaten, medewerkers van Slachtofferhulp Nederland en nabestaanden die te maken hebben (gehad) of gaan krijgen met het moment dat de dader onder een Wlt-modaliteit op vrije voeten komt. De geïnterviewde slachtofferadvocaten en medewerkers van Slachtofferhulp Nederland hebben gesproken uit hun ervaring vanuit hun praktijk en werkzaamheden. Er is gekozen om (ook) met slachtofferadvocaten en Slachtofferhulp Nederland te praten, omdat zij meerdere cliënten bijstaan en daardoor over meerdere zaken kunnen vertellen. De resultaten geven een indicatie van de behoeften, belangen en zorgen die bij slachtoffers en nabestaanden spelen. De geïnterviewde nabestaanden vertellen over hun eigen ervaringen, de voorzitter van de Federatie Nabestaanden Geweldslachtoffers (FNG) spreekt zowel uit eigen ervaring als vanuit ervaring van haar rol als voorzitter van de FNG. De gesprekken zien op zowel v.i.-zaken als op VB-zaken, met de GVM hebben de gesproken personen nog geen ervaring (voor een overzicht van de gestelde vragen, zie bijlagen 3 t/m 5). Alle informatie in dit hoofdstuk is afkomstig van de afgenomen interviews.

In het hoofdstuk wordt eerst kort ingegaan op procesmatige zaken, waaronder het verlenen van bijstand door Slachtofferhulp Nederland en slachtofferadvocaten aan slachtoffers en nabestaanden tijdens de tenuitvoerleggingsfase (paragraaf 4.2). De resultaten van de interviews met alle partijen worden in paragraaf 4.3 beschreven. In deze paragraaf wordt ingegaan op de (beschermings)behoeften van slachtoffers en nabestaanden en de achterliggende belangen. Het hoofdstuk sluit af met een 'kortom' waarin de belangrijkste bevindingen van het hoofdstuk zijn samengevat (paragraaf 4.4).

4.2 Procesmatige zaken

4.2.1 *Bijstand van slachtoffers en nabestaanden tijdens de tenuitvoerleggingsfase*

Casemanagers van Slachtofferhulp Nederland staan voornamelijk slachtoffers van zware gewelds- en zedendelicten, nabestaanden van levensdelicten en nabestaanden van dodelijke arbeidsongevallen bij. Het werk van de casemanagers bestaat met name uit de psychosociale ondersteuning nadat het misdrijf heeft plaatsgevonden, hulp bij de voorbereiding van de terechtzitting waaronder het uitoefenen van het spreekrecht en de, in hun eigen woorden, vertaling van de juridische werkelijkheid naar de echte werkelijkheid. Slachtofferhulp krijgt geen seintje op het moment dat v.i. gaat lopen. Slachtoffers moeten zelf contact opnemen om dan om bijstand te vragen. Voor VB-zaken is dit meestal anders, vanwege de jaarlijkse, dan wel tweejaarlijkse verlengingszittingen bij de tbs-maatregel. De casemanagers blijven dan vaker betrokken, omdat tussen het moment van afsluiting van de strafzaak en de eerste tbs-verlengingszitting een korte tijd kan zitten. Bij de v.i. kan de tijd tussen afdoening van de strafzaak en de start van de v.i., onder het huidige stelsel, maximaal 28 jaar duren en er is dan meestal geen contact meer. De casemanagers geven allebei aan dat het onderdeel van hun werk is om slachtoffers en nabestaanden ook in de tenuitvoerleggingsfase bij te staan, maar dat dat minder vanzelfsprekend is dan in de onderzoeksfase. De beleidsmedewerker geeft aan dat er ontwikkelingen gaande zijn om aan de brieven 'einde detentie' naar slachtoffers en nabestaanden toe te voegen dat zij contact kunnen opnemen met Slachtofferhulp Nederland voor bijstand.²⁴ Dan kunnen slachtoffers en nabestaanden zelf contact opnemen als zij daar behoefte aan hebben, wat in overeenstemming is met het idee van zelfredzaamheid en autonomie.

Slachtofferadvocaten staan hun cliënten in beginsel bij tijdens de onderzoeksfase, dus voordat de strafzaak in de rechtszaal wordt behandeld, en tijdens de zittingen in eerste aanleg en in hoger beroep. Wanneer zij hun cliënt bijstaan, laten zij dat aan het OM weten door middel van een stelbrief, zodat het OM weet dat er een slachtofferadvocaat is betrokken bij de zaak. De respondenten weten niet zeker of het voor de communicatie tijdens de tenuitvoerleggingsfase met slachtoffers en nabestaanden vanuit het CJIB of het OM uitmaakt of er zo'n stelbrief is. De gesproken respondenten hebben allen ervaring met het bijstaan van slachtoffers en nabestaanden in de tenuitvoerleggingsfase.

Tijdens de strafzaak heeft de slachtofferadvocaat recht op een financiële toevoeging, dit is een betaling van de overheid, zodat slachtoffers en nabestaanden niet zelf voor hun rechtsbijstand hoeven te betalen. Deze toevoeging wordt niet gegeven voor rechtsbijstand tijdens de tenuitvoerleggingsfase, dus tijdens de fase dat een Wlt-modaliteit gaat spelen. De respondenten geven aan dat dit problematisch is. Zij voelen een grote verantwoordelijkheid om hun cliënten ook te vertegenwoordigen op het moment dat de dader (voorwaardelijk) vrijkomt en (beschermings)behoeften juist belangrijk worden. Het bijstaan van cliënten in die fase is dus in wezen vrijwilligerswerk als slachtoffers en nabestaanden niet zelf voor hun bijstand betalen, net zoals het meegaan naar tbs-verlengingszittingen.²⁵

²⁴ Slachtoffers en nabestaanden krijgen een brief toegestuurd door het CJIB op het moment dat de dader in (voorwaardelijke) vrijheid wordt gesteld. Dit zijn de zogenoemde 'einde detentie' brieven.

²⁵ Dit geldt voor tbs-verlengingszittingen waar de voorwaardelijke beëindiging van het bevel tot verpleging niet wordt besproken. Sinds de wetwijziging van 1 januari 2025 kunnen slachtoffers en nabestaanden spreekrecht uitoefenen als de VB aan de orde is, daarvoor krijgen advocaten wel een toevoeging als zij dan hun cliënt bijstaan, zoals blijkt uit de gehouden interviews.

De mate van bijstand die de slachtofferadvocaat in de tenuitvoerleggingsfase biedt verschilt van (de behoeften van) cliënt tot cliënt. Net zoals het van persoon tot persoon verschilt wat de hulpvraag is. Een van de respondenten vertelt dat zij voor een slachtoffer naar alle tbs-verlengingszittingen gaat en aan het slachtoffer terugkoppelt wat er daar wordt gezegd. De meeste respondenten geven aan dat zij alleen naar de zittingen gaan als hun cliënten dat vragen. Als hun cliënt niet zelf naar de zitting gaat en dat ook niet van hen vraagt, dan gaan ze over het algemeen niet naar de tbs-verlengingszitting. De informatie die tijdens de zitting wordt besproken, kan door de slachtofferadvocaat via de tbs-officier worden opgevraagd. Een andere respondent zegt dat de bijstand die zij tijdens de tenuitvoerleggingsfase verleent, haar slechts een paar e-mails kost per cliënt. Sommige cliënten willen alleen op de hoogte worden gehouden van de informatie uit de brieven en dat kan prima via e-mail. Het kan daarmee verschillen hoeveel werk het kost om bijstand te verlenen in de tenuitvoerleggingsfase, maar hoeveel werk het ook is, er staat geen financiële vergoeding tegenover, tenzij sprake is van een zitting waar slachtoffers en nabestaanden spreekrecht kunnen uitoefenen.

4.2.2 *Kenbaar maken beschermingsbehoeften*

Hoewel het evalueren van het proces geen onderdeel van dit onderzoek vormt, is er door alle respondenten veel kritiek geuit op de formulering, de deadlines, de informatiedichtheid en de inhoud van de brieven die slachtoffers en nabestaanden krijgen met informatie over de tenuitvoerleggingsfase. Alle slachtofferadvocaten zijn kritisch over de formulering van deze brieven. Een respondent gaf als voorbeeld: 'Binnenkort is er v.i.', maar er stond verder niet in de brief gespecificeerd wat binnenkort precies betekent. Dat kan per zaak ook uiteenlopen van een aantal weken tot een aantal maanden. De slachtofferadvocaat moet er dan achteraan om te achterhalen wanneer de dader precies vrijkomt. Een respondent geeft aan begrip te hebben voor de moeilijke boodschap die zo'n brief moet overbrengen; over het algemeen zitten slachtoffers en nabestaanden niet te wachten op de boodschap dat de dader vrijkomt en het kan lastig zijn om de goede toon en bewoording te vinden voor de brief die die boodschap moet overbrengen. Dat neemt niet weg dat de brieven vaak niet goed te begrijpen zijn, aldus de respondenten. Daarnaast bevatten de brieven vaak een deadline met een moment waarop slachtoffers en nabestaanden hun beschermingsbehoeften moeten doorgeven. Dit roept veel stress op bij slachtoffers en nabestaanden, omdat het vaak korte deadlines zijn en ze niet weten wat de gevolgen zijn van het niet op tijd doorgeven van de wensen, zo geven de slachtofferadvocaten aan. Het is niet zo dat slachtoffers en nabestaanden hun beschermingsbehoeften niet meer kunnen doorgeven na het verstrijken van de deadline: het zijn geen dwingende deadlines. Er is echter toch de angst dat de dader dan vrijkomt zonder een door slachtoffers en nabestaanden gewenst contactverbod, bijvoorbeeld. Dat er een deadline moet zijn, omdat er vanuit het toezicht zaken geregeld moeten worden (denk aan het aanvragen van een enkelband bijvoorbeeld) wordt door de slachtofferadvocaten zeker ook begrepen, de manier waarop de deadline wordt gecommuniceerd kan echter beter.

De gesproken nabestaanden zijn het erover eens dat de brieven die zij ontvangen beter geformuleerd moeten worden. De inhoud van de brieven is niet goed te volgen en wordt als warrig omschreven, de toon wordt als kil en zakelijk ervaren en de brieven bevatten soms ook als pijnlijk ervaren fouten zoals een incomplete en fout geschreven naam. Ook kunnen de brieven op een ongewenst moment komen, waarmee je als nabestaande plotseling, of juist elk jaar of elke twee jaar, wordt

geconfronteerd. Zo komt er bij een nabestaande altijd een brief over de tbs-verlengingszitting binnen rond de feestdagen en bij een andere nabestaande altijd rondom de geboortedag van het slachtoffer. Een respondent zei dat zij er wel iets in zag om een online omgeving te hebben, zoals al bestaat voor andere berichtgeving vanuit de overheid, zoals de belastingen (de berichtenbox). Dan krijg je een email met een bericht dat er informatie voor je is, waarna je zelf kunt bepalen wanneer je dat wilt lezen. De respondent gaf wel aan dat de informatie in dat bericht dan wel iets moet toevoegen en niet zoals de huidige brieven kunnen worden ervaren als ingewikkeld en weinig inhoudelijk. Naast het krijgen van een alert dat er informatie beschikbaar is, kan een online omgeving ook kansen bieden om voor slachtoffers en nabestaanden een aantal zaken aan te geven, bijvoorbeeld of zij updates wensen te ontvangen, wanneer zij updates wensen te ontvangen, over welke onderwerpen zij informatie wensen te ontvangen en bij wie ze terecht kunnen met vragen. Volgens de respondent wordt dan de verantwoordelijkheid voor het contact opnemen ook van slachtoffers en nabestaanden weggenomen en komt deze te liggen waar hij hoort, bij de instanties die hierover gaan. Dan wordt de belasting om behoeften door te geven ook een stuk minder, want het telkens moeten doorgeven of er nog behoeften zijn kan ook als belastend worden ervaren. Via een online omgeving kunnen alle nabestaanden voor zichzelf bepalen of zij en wanneer zij informatie willen ontvangen.²⁶

Over het kenbaar maken van de beschermingsbehoeften van slachtoffers en nabestaanden tijdens de tenuitvoerleggingsfase wordt verschillend gedacht. Een slachtofferadvocaat vertelt dat ze het eigenlijk altijd wel netjes vindt gaan: ze krijgt op tijd een brief van het CJIB voor v.i. of ze wordt door het Divisie Individuele Zaken (DIZ) gecontacteerd over tbs-zaken met de vraag of er nog beschermingsbehoeften zijn vanuit slachtoffers en nabestaanden en dat deze kunnen worden doorgegeven. De behoeften geeft zij door en in haar ervaring wordt er soepel omgegaan met het opleggen van de gewenste contact- en locatieverboden. Een andere respondent zegt dat het er juist van afhangt of er actief gevraagd wordt naar de beschermingsbehoeften van de slachtoffers en nabestaanden door de instanties. De respondent vertelt dat zij niet altijd zelf actief de instanties kan benaderen of een v.i. of VB er al aankomt en ze laat zich dan leiden door de informatie die beschikbaar wordt gesteld. Als deze informatie dan achterblijft, wat volgens de respondent soms gebeurt, kan het zijn dat zij niet op tijd op de hoogte is van het moment om beschermingsbehoeften van slachtoffers en nabestaanden door te geven.

4.2.3 Herstelbemiddeling

Twee slachtofferadvocaten geven aan dat zij graag zouden zien dat er meer ruimte komt voor mediation tussen slachtoffers en nabestaanden en daders. Mediation is een vorm van herstelbemiddeling om te kijken of er enige reparatie/herstel plaats kan vinden tussen slachtoffer en dader. Hierbij kan bijvoorbeeld aandacht zijn voor excuses en spijtbetuiging. Of slachtoffers willen zelf de dader graag iets meegeven, vertelt een respondent. Herstelbemiddeling kan op meerdere zaken van invloed zijn, waaronder ook de (beschermings)behoeften in de tenuitvoerleggingsfase. Het op eigen voorwaarden kunnen communiceren met de dader kan bijvoorbeeld veel angst bij slachtoffers en nabestaanden wegnemen, waardoor slachtoffers erna geen behoefte

²⁶ De onderzoekers zijn op de hoogte van het bestaan van mijnslachtofferzaak.nl. Dit is een online portal waarin slachtoffers en nabestaanden informatie kunnen vinden over de strafzaak tegen de dader. Dit betreft informatie in de opleggingsfase. Vijf verschillende organisaties plaatsen berichten op mijnslachtofferzaak: SHN, politie, OM, Schadefonds Geweldsmisdrijven en het CJIB. Wellicht is het mogelijk om dit portal uit te breiden met informatie en communicatie over de (beschermings)behoeften in de tenuitvoerleggingsfase. De onderzoekers zijn onvoldoende op de hoogte van de mogelijkheden hiertoe.

meer voelen om beschermingsmaatregelen aan te vragen en hun leven weer beter kunnen oppakken, aldus de respondenten. Herstelbemiddeling hoeft niet in de vorm van een gesprek aan tafel, maar dat kan ook via een brief of een spraakbericht. Een respondent zegt daarover: 'Dus dat je niet de vorm leidend laat zijn, maar de behoefte van het slachtoffer.' Zo kan er al veel bereikt worden, ook ten aanzien van de behoefte aan bescherming. Een respondent gaf het voorbeeld van een slachtoffer van een zedenzaak bij wie de angst voor de dader weg was nadat zij hem in de ogen had kunnen kijken. Voor haar waren beschermingsmaatregelen niet meer nodig, omdat zij niet meer bang is voor de dader.

4.2.4 *Communicatie met slachtoffers en nabestaanden*

Wanneer de beschermingsbehoeften van slachtoffers en nabestaanden zijn doorgegeven, ontbreekt het daarna vaak aan goede communicatie met slachtoffers en nabestaanden over de opgelegde bijzondere voorwaarden. De respondenten geven aan dat hier zelden tot nooit een terugkoppeling over komt, wanneer de dader met v.i. gaat. Zo blijft onbekend of de voorwaarden zijn opgelegd zoals gewenst, dat deze wellicht in aangepaste vorm zijn opgelegd of dat er niet aan het verzoek is voldaan. Een voorbeeld dat werd gegeven, was een zaak waarin een slachtoffer een locatieverbod had gevraagd voor een provincie, terwijl er uiteindelijk geen locatieverbod werd opgelegd. Het werd niet aan haar teruggekoppeld dat dat niet was gebeurd, terwijl het slachtoffer in de veronderstelling was dat er wel een locatieverbod was opgelegd, want 'er wordt aan mij gevraagd, wat wil ik, nou dan gaan ze dat doen'. Het ontbrak aan communicatie waarom dat locatieverbod niet werd opgelegd. Als de dader met VB gaat, kan de terugkoppeling in de vorm van een vonnis komen.

Daarnaast geeft een respondent aan dat een persoonlijk contact met het SIP voor v.i.-zaken en het OM voor VB-zaken, slachtoffers en nabestaanden zou kunnen helpen, door middel van een vast contactpunt voor deze communicatie. Want zo'n vast contactpersoon is er niet en zou waardevol kunnen zijn in het doorgeven van beschermingsbehoeften en de terugkoppeling of en hoe deze behoeften zijn omgezet in bijzondere voorwaarden. Een respondent geeft aan dat de slachtoffercoördinator van het OM soms bij dit proces wordt betrokken, ook al zijn zij formeel alleen betrokken tot het moment van afdoening van de strafzaak.²⁷ Een partij waar slachtoffers en nabestaanden of hun advocaten bijna nooit mee communiceren is de reclassering, terwijl het soms juist behulpzaam wordt geacht om aan de reclassering uit te kunnen leggen waar de angsten en zorgen van slachtoffers en nabestaanden liggen, volgens de slachtofferadvocaten.

Ook door de nabestaanden wordt een vast aanspreekpunt gemist, bij een tbs-kliniek, bij het SIP of bij het CJIB. Nabestaanden hebben daarom telkens een ander persoon aan de lijn of tegenover zich en moeten daardoor hun verhaal elke keer aan de nieuwe persoon vertellen. Het telkens opnieuw het verhaal moeten doen, wordt als belastend ervaren. Daarnaast geven sommige nabestaanden aan dat zij laat in de tenuitvoerleggingsfase worden betrokken: pas wanneer de VB en de v.i. aan de orde komen, worden slachtoffers en nabestaanden wat gevraagd. Een nabestaande vertelt dat hen pas wat wordt gevraagd zodra dat relevant is voor de behandeling of bijvoorbeeld een verlofaanvraag van de dader. Hun behoeften en belangen staan

²⁷ Bij een zaak waarin een tbs-maatregel is opgelegd, is dit anders omdat een slachtoffercoördinator verantwoordelijk is voor de communicatie met slachtoffers en nabestaanden.

daarmee altijd in relatie tot wat er voor de dader geregeld wordt. Ze voelen zich daardoor niet serieus genomen. Een nabestaande zegt hierover:

'Pas helemaal aan het eind van de rit van zo'n tbs is eigenlijk veel te laat. Weet je, dat is een soort van mosterd na de maaltijd van, oh ja, je mag nu ook nog even een dansje doen. We kijken ernaar, geven een applaus en dan alsjeblieft hou je mond weer. Dat is hoe het voor mij nu voelt. En dat ik denk, ja, weet je, leuk zo aan het eind van de rit, maar je mag je dingen doen en daarna is het ook weer klaar. Dus je wordt totaal niet serieus genomen.'

De slachtofferadvocaten geven aan ook wel begrip te hebben voor de moeilijkheden met het bereiken van slachtoffers en nabestaanden. Zo kan het zijn dat iemand als slachtofferadvocaat bij een bepaalde zaak geregistreerd staat, maar dat deze persoon niet meer voor hetzelfde kantoor of zelfs niet meer als advocaat werkt. Soms verhuizen slachtoffers en nabestaanden en bereiken de brieven ze niet meer, omdat men niet weet waar ze naartoe zijn verhuisd. Vooral bij zaken waarin de dader lange tijd in de gevangenis heeft gezeten, kan het lastig zijn om slachtoffers en nabestaanden te bereiken en dit zijn de zaken waar het bij de Wlt-modaliteiten vaak om gaat.

4.3 Beschermingsbehoeften van slachtoffers en nabestaanden

In deze paragraaf komen de beschermingsbehoeften, belangen en ervaringen met opgelegde bijzondere voorwaarden aan de orde.

4.3.1 *Factoren van invloed op de belangen en beschermingsbehoeften van slachtoffers en nabestaanden*

Aan de nabestaanden is gevraagd welke (beschermings)behoeften zij hebben of denken te hebben op het moment dat de dader weer in vrijheid komt. Bij de slachtofferadvocaten en medewerkers van Slachtofferhulp Nederland is uitgevraagd welke factoren zij van invloed zien op de beschermingsbehoeften die slachtoffers en nabestaanden hebben. Er is ervoor gekozen om de factoren onder te verdelen in factoren die horen bij slachtoffers en nabestaanden, bij het delict en bij specifieke behoeften. Hoewel deze factoren voor de bespreking van de resultaten uit elkaar zijn gehaald, zijn verschillende factoren met enige regelmaat gelijktijdig van toepassing en kunnen zij invloed op elkaar hebben. Indien er wordt gesproken over 'de respondenten', dan bestaat er overeenstemming tussen de verschillende partijen over het gestelde punt. Als een type respondent wordt aangeduid, dan betreft het dat type respondent dat dit punt heeft gemaakt. Als wordt gesproken over 'veel' dan is het punt naar voren gekomen in de meerderheid van de interviews.

Slachtofferfactoren

Impact van het delict en copingmechanismen

Er is door de respondenten een aantal factoren signaleerd die van invloed zijn op de beschermingsbehoeften van slachtoffers en nabestaanden. Voorop stellen zij dat iedereen anders is en dat iedereen anders reageert. Het is enorm persoonsafhankelijk hoe mensen omgaan met de gevolgen van een strafbaar feit. Daarbij wordt opgemerkt dat slachtoffers en nabestaanden op wie het strafbare feit een grote impact heeft

gehad over het algemeen meer behoefte hebben aan bescherming in de tenuitvoerleggingsfase. Een respondent zegt hierover:

‘Hoe erger het echte trauma, hoe groter de beschermingsbehoeften.’

Een andere slachtofferadvocaat sprak over de *copingmechanismen* van een cliënt die vanwege een geweldsincident blijvend letsel had opgelopen:

‘Dus de impact voor hem is wel groot. Maar op een of andere manier is zijn copingmechanisme zo, weet je, hij pakt zijn leven weer op. Het is natuurlijk altijd de vraag waarom lukt het de een wel. Dus ik heb de indruk dat de mensen die in staat zijn om gewoon het leven verder te leven, op te pakken dat die minder in die beschermingsbehoeften zitten.’

De respondenten zijn het erover eens dat het niet altijd te voorspellen is hoe slachtoffers en nabestaanden reageren op het strafbare feit en dat er ook niet over wordt geoordeeld hoe mensen reageren. Daarbij zien zij dat niet perse kenmerken van het delict zelf, maar vooral de impact die het heeft gemaakt van invloed is op de beschermingsbehoeften van slachtoffers en nabestaanden.

Daarnaast lijkt er een verschil te zijn tussen slachtoffers enerzijds en nabestaanden anderzijds. Over het algemeen wordt door de respondenten waargenomen dat nabestaanden vaker nog betrokken zijn bij de tenuitvoerleggingsfase dan slachtoffers en, in geval van tbs, bijvoorbeeld naar alle tbs-verlengingszittingen gaan. Slachtoffers doen dat vaker niet om de confrontatie met de dader te voorkomen of omdat zij de zaak achter zich willen laten. Nabestaanden zijn volgens een respondent ook wat meer beducht voor de dader en hebben daardoor een grotere behoefte aan bescherming en informatie en gaan daarom naar de zitting.

Medewerkers van Slachtofferhulp Nederland onderschrijven ook dat ‘het slachtoffer’ of ‘de nabestaande’ niet bestaat; iedereen is anders en reageert anders op een gepleegd strafbaar feit. De casemanagers signaleren net zoals de slachtofferadvocaten dat nabestaanden over het algemeen meer beschermingsbehoeften hebben en ook meer betrokken blijven bij het proces. Waar slachtoffers wat vaker afstand nemen, blijven nabestaanden betrokken om de overleden persoon een gezicht te geven, is de ervaring van de casemanagers.

Achterliggende belangen en emoties

Door de slachtofferadvocaten zijn meerdere achterliggende belangen en emoties aangedragen die van invloed kunnen zijn op de beschermingsbehoeften van slachtoffers en nabestaanden. Het vaakst werd genoemd dat slachtoffers en nabestaanden bang kunnen zijn voor de dader en dat vanuit deze angst beschermingsbehoeften naar voren komen, vaak in de vorm van een contact- en locatieverbod. Hoeveel angst er is voor de dader, hangt volgens de respondenten ook af van het type delict dat is gepleegd en dan met name of het delict op de persoon was gericht.

Dit wordt ook beaamd door de medewerkers van Slachtofferhulp Nederland, vaak is er angst voor de dader. Maar ook het krijgen van erkenning voor wat hen is aangedaan, de behoefte aan rust, het voelen van woede en het voorkomen van een confrontatie worden genoemd als achterliggende belangen en emoties. Het voorkomen dat de

dader andere slachtoffers maakt, is voor slachtoffers en nabestaanden ook vaak belangrijk, vertellen de casemanagers.

Hoe slachtoffers en nabestaanden zijn behandeld door politieambtenaren, het OM en justitie en hoe zij de omgang met hen hebben ervaren, kan ook van invloed zijn op beschermingsbehoeften. Het ervaren van procedurele rechtvaardigheid wordt aangemerkt als belangrijk element dat de beschermingsbehoeften in kan vullen. Zo wordt bijvoorbeeld door een slachtofferadvocaat opgemerkt:

‘Zeker, ik denk dat het gewoon een beetje cliché dat spreekwoord is van ‘vertrouwen komt te voet en gaat te paard’, dat is het. Dus als er dan iets fout gaat, dan is het gewoon heel lastig en dan krijg je dat, denk ik, ook in die slotfase nooit meer hersteld (...) Ja, dat lukt dan bijna niet meer.’

Als het vertrouwen in het begin van de procedure is geschaad, is het lastig om dat vertrouwen in de tenuitvoerleggingsfase weer te winnen. Het wantrouwen dat hieruit voortkomt kan ook leiden tot grotere beschermingsbehoeften bij slachtoffers en nabestaanden. Dit werkt ook de andere kant op, als alles goed is gegaan en slachtoffers en nabestaanden voelen zich gezien en gehoord, kan dat van modererende werking zijn op beschermingsbehoeften bij de tenuitvoerleggingsfase, aldus de slachtofferadvocaten.

Soms willen slachtoffers en nabestaanden het gebeurde achter zich laten. De beschermingsbehoeften zijn dan over het algemeen laag, aldus de respondenten. Maar ook belangen als controle hebben over de situatie, de regie over het eigen leven weer pakken en het gevoel van autonomie, spelen een rol. Deze achterliggende belangen kunnen zowel de uitwerking hebben dat slachtoffers en nabestaanden veel beschermingsmaatregelen willen of juist weinig tot geen, zolang zij daar maar zelf over kunnen beslissen.

Delictfactoren

Enkele kenmerken van het delict worden door de respondenten aangedragen die de beschermingsbehoeften van slachtoffers en nabestaanden kunnen beïnvloeden.

Op het slachtoffer gericht

De slachtofferadvocaten en medewerkers van Slachtofferhulp Nederland geven aan dat er over het algemeen grote beschermingsbehoeften zijn bij slachtoffers van delicten die specifiek op hen als slachtoffer waren gericht. Dit kunnen allerlei specifieke delicten zijn, maar met name zedendelicten, levensdelicten en stalking worden genoemd. Vaak hangt dit samen met de relatie tot de dader, was het bijvoorbeeld een willekeurig slachtoffer of waren het (ex-)partners. Een slachtofferadvocaat vertelt hierover:

‘Ik denk dat het primair heel erg uitmaakt hoe persoonlijk het delict was. Weet je, als het iemand is die jou heel nabij was, die zoiets pleegt, bijvoorbeeld vrouwen die door hun ex-partner of zelfs partner iets is aangedaan. Ja, die mensen die blijven natuurlijk ook nog aan elkaar verbonden, soms zijn er kinderen of familie of heel vaak komen ze ook uit dezelfde omgeving, dus dat maakt het, zeker als je gaat resocialiseren dan weer heel ingewikkeld.’

Type delict

De medewerkers van Slachtofferhulp Nederland zien niet snel verschil in behoeften bij verschillende type delicten en merken op dat het bij alle soorten delicten sterk

persoonsafhankelijk is waar slachtoffers en nabestaanden behoefte aan hebben. De slachtofferadvocaten vertellen ook over de invloed van verschillende type delicten. Met name stalking is een delict dat vaak naar voren komt en de daarbij horende beschermingsbehoeften van slachtoffers. Een respondent geeft aan dat er vaak veel onzekerheid is bij het slachtoffer over de obsessie van de dader voor het slachtoffer, of die er nog is en of het slachtoffer daartegen beschermd kan worden zodra hij vrijkomt.

Door de respondenten wordt ook aangegeven dat zedenzaken, met name binnen de familiale sfeer, tot grotere beschermingsbehoeften kunnen leiden. Volgens een respondent is het bij zedenzaken anders als de dader een bekende of een onbekende is en ook dat het met het verstrijken van de tijd beter kan worden:

'Maar het gevoel wat ik heb is dat als jij een zedendelict bijvoorbeeld hebt meegemaakt en de dader is jou verder onbekend. Dus je kent die persoon niet anders dan van het gepleegde delict. Dan zie ik wel dat de tijd iets doet. Omdat ze ergens denk ik ook op een gegeven moment in gaan zien "ik was gewoon op het verkeerde moment op de verkeerde plek, dus eigenlijk had hij het niet op mij gemunt". En dan zie je daar wel een verschuiving in. Maar als dat niet waar is, als het delict is gepleegd omdat het in de persoonlijke relatie zit, dan gaat die angst ook niet weg.'

Een slachtofferadvocaat gaf een voorbeeld van seksueel misbruik binnen een familie. De vader heeft zijn kinderen misbruikt en is daarvoor veroordeeld. De dader heeft een contactverbod opgelegd gekregen voor de moeder van de kinderen, maar de dader had wel nog contact met de kerkelijke gemeenschap waartoe het gezin behoort. Doordat de vader contact heeft met de kerkelijke gemeenschap, kan hij 'mooi weer' spelen in zijn contact met de gemeenschap en een verdraaid verhaal vertellen over wat er is gebeurd. Verschillende leden van de kerkelijke gemeenschap kwamen bij het slachtoffer vragen waarom ze hem niet nog een kans wilde geven. De respondent geeft aan dat tegen zulke situaties een regulier contact- en/of locatieverbod niet kan beschermen.

Over (online) oplichtingszaken wordt door de respondenten gezegd dat slachtoffers daarbij minder vaak behoefte hebben aan beschermingsmaatregelen, omdat slachtoffer en dader onbekenden van elkaar zijn, niks van elkaar weten en er meestal geen angst voor de dader bestaat. Hoewel oplichting ook een grote impact kan hebben op slachtoffers, bestaan er over het algemeen toch minder beschermingsbehoeften.

4.3.2 *Locatieverbod*

Nabestaanden geven aan dat zij worstelen met de vraag of ze wel of geen locatieverboden zullen vragen. Een aantal geeft aan dat zij niet willen dat hun adres bekend wordt. In sommige gevallen weet de dader dat niet en willen ze dat graag zo houden. In andere gevallen weet de dader wel in welke gemeente ze wonen, maar kent deze niet het exacte adres. De respondenten geven aan dat zij hun persoonlijke gegevens graag willen beschermen en dat zij hun privacy willen bewaken. Een andere nabestaande geeft aan dat zij juist graag een locatieverbod willen voor hun woonomgeving, omdat de dader wel weet waar ze wonen. Verder geeft een van de nabestaanden aan dat ze niet van plan is te verhuizen, maar wel camera's heeft opgehangen, omdat de dader weet waar ze wonen en dit haar een veilig gevoel geeft. Verhuizingen worden over het algemeen niet doorgegeven om de dader niet te informeren over nieuwe adresgegevens. Een andere respondent geeft aan dat zij het

liefst een hele provincie zou willen doorgeven, zodat alle belangrijke plaatsen er direct onder vallen en de kans op een confrontatie zo klein mogelijk is. Alle nabestaanden geven aan dat zij willen voorkomen dat zij de dader tegenkomen en dat een locatieverbod gemoedsrust geeft.

Niet alleen een locatieverbod voor de woonomgeving is van belang, maar enkele nabestaanden geven aan dat zij ook een locatieverbod hebben gevraagd voor de begraafplaats of de gedenkplek van hun dierbare. Zij willen daarmee voorkomen dat zij of andere familie en vrienden van de overledene daar de dader zouden kunnen tegenkomen.

Slachtofferadvocaten vertellen dat de behoefte aan een locatieverbod onder meer af kan hangen van de relatie tot de dader. Met name wanneer het slachtoffer en de dader elkaar kennen, is er een grote behoefte aan een locatieverbod, omdat dan de kans groter is dat iemand daadwerkelijk contact gaat zoeken. De dader weet dan immers ook vaker waar het slachtoffer woont. In dat soort zaken komt het ook voor dat slachtoffers naast een locatieverbod voor de woonomgeving ook een locatieverbod wensen voor de school van de kinderen en voor hun werkplek bijvoorbeeld, omdat de dader op de hoogte is van deze plaatsen. De respondenten geven aan dat zij in gesprek blijven met hun cliënten op het moment dat er iets verandert in hun situatie, zoals kinderen die naar de middelbare school gaan of een verhuizing. De vraag die dan speelt is of deze nieuwe locaties worden doorgegeven om daar vervolgens een locatieverbod voor te vragen. Een oplossing daarvoor kan ook zijn om een ruimer gebied aan te geven waarin de dader zich niet mag begeven, om zo verschillende locaties daarbinnen te omvatten, zonder de adressen daarvan kenbaar te maken. Een respondent zegt hierover:

‘Ga je het zeggen of niet? Ja. Want dat maakt natuurlijk dat je ook weer vindbaar bent. Wat ik soms, hangt een beetje vanaf hoe groot de noodzaak van iemand is om ergens te komen, wat ik soms doe is dat je het gebied dan groter pakt.’

De slachtofferadvocaten en medewerkers van SHN zijn ook bevraagd over de verhuisplicht en het vestigingsverbod, maar geen van hen zijn deze bijzondere voorwaarden in hun praktijk tegengekomen. Zij kunnen zich wel zaken indenken waarbij het voor hun cliënten een fijn idee zou zijn wanneer de dader zich niet in hun woonomgeving zou kunnen vestigen. Een respondent zegt hierover:

‘Kijk, er is wel inderdaad, de cliënten die ik bijsta, met een veroordeelde dader in de tbs, die willen wel heel graag dat diegene natuurlijk niet weer terug komt wonen in hun woonomgeving. Het gaat dan niet zozeer om een verhuisplicht, maar om de behoefte om te weten waar gaat zo iemand dan wonen nadat die uit die tbs-kliniek komt, dat moet absoluut niet in de buurt van mijn woonplaats zijn. Dus dat gaat verder dan een contact- en locatieverbod.’

De behoefte tot een vestigingsverbod of een verhuisplicht kan er wel zijn, maar is in de praktijk van de slachtofferadvocaten nog niet voorgekomen. Het gaat eigenlijk altijd via locatieverboden. De casemanagers van SHN hebben ook nog geen verhuisplicht of vestigingsverbod gezien, maar ook zij zien dat locatieverboden erg belangrijk zijn voor slachtoffers en nabestaanden.

4.3.3 *Contactverbod*

De slachtofferadvocaten geven aan dat de meeste slachtoffers en nabestaanden graag een contactverbod willen. Een respondent geeft aan dat bijna al haar cliënten dat willen:

‘Dat is eigenlijk altijd alleen maar een contactverbod en een locatieverbod. Breder dan dat willen ze ook niet, maar eigenlijk wil wel echt elke client in ieder geval van mij, wil het.’

Ook voor het contactverbod geldt dat er verschillende factoren van invloed kunnen zijn op de behoefte aan een contactverbod en welke vorm van het contactverbod gewenst is. Zo gaf een slachtofferadvocaat een voorbeeld van een jonge man die het slachtoffer is geworden van een geweldsdelict die graag een online contactverbod wilde, maar verder geen behoefte had aan een locatieverbod. Volgens de respondent had dat ook te maken met de jonge leeftijd van het slachtoffer en de dader en dat hun leven zich meer online afspeelt dan in fysieke wereld. Dat soort factoren spelen een rol bij de behoefte aan welk soort contactverbod er gewenst wordt.

Door meerdere slachtofferadvocaten wordt opgemerkt dat sommige slachtoffers en nabestaanden juist contact willen met de dader, maar dan op hun voorwaarden (zie paragraaf 5.2.2 over herstelbemiddeling).

De relatie tot de dader kan een rol spelen bij de behoefte aan een contactverbod op te leggen, vertellen de respondenten. Aan de ene kant zijn er slachtoffers die zeggen dat een contactverbod niet nodig is, omdat zij de dader goed kennen en kunnen inschatten hoe hij zich gaat gedragen. Aan de andere kant zijn er slachtoffers die juist veel behoefte hebben aan bescherming, omdat de dader zoveel van hen afweet.

Ook bij contactverboden die zijn opgelegd naar aanleiding van het delict stalking, wordt genoemd dat het ingewikkeld kan zijn om in stalking situaties voorwaarden te verbinden aan een v.i.- of VB-kader. Sommige slachtoffers zoeken zelf weer contact met de dader. Voor andere slachtoffers breekt met de voorwaardelijke vrijheden een periode van onzekerheid aan, omdat ze bang zijn dat het contact weer begint. Het hebben van een contactverbod kan dan helpen, maar is geen garantie dat het goed gaat.

Volgens de respondenten snappen slachtoffers en nabestaanden goed dat de Wlt-modaliteiten in principe eindige kaders zijn. De v.i. en de VB houden in het algemeen na verloop van tijd op en daarmee eindigen de beschermende maatregelen die in dat kader zijn genomen ook. Bij sommige zaken wordt dat gezien als een nadeel dat een contactverbod niet langer kan doorlopen, zeggen de slachtofferadvocaten. In die zaken zou een langduriger dan wel permanent contactverbod tegemoetkomen aan de behoeften van slachtoffers en nabestaanden.

4.3.4 *Overige behoeften slachtoffers en nabestaanden*

Hoewel geen onderwerp van het huidige onderzoek, geven verschillende nabestaanden aan dat zij ook andersoortige behoeften dan beschermingsbehoeften hebben, die voor hen erg belangrijk zijn. Deze behoeften kwamen ook terug in de interviews met de slachtofferadvocaten en medewerkers van SHN. Deze behoeften kunnen samenhangen

met de beschermingsbehoeften, maar zien daar meer indirect op. Deze worden hieronder besproken.

Informatiebehoefte

De meeste respondenten geven aan dat een grote behoefte, zo niet de grootste behoefte, van slachtoffers en nabestaanden, het ontvangen van toereikende informatie is:

'Dat als het vanaf het begin qua informatievoorziening en bejegening van slachtoffers en nabestaanden goed op orde is, dan heeft dat een enorm positief effect op het vertrouwen wat mensen hebben in het functioneren van de rechtsstaat. En dat vertrouwen, daar heb je dan ook in die executiefase baat bij.'

Deze informatiebehoefte kan op vele facetten zien: op het strafproces in zijn geheel, specifieke aspecten ervan, hoe de voorwaardelijke invrijheidsstelling en/of de (voorwaardelijke beëindiging van het bevel tot verpleging bij de) tbs-maatregel werkt, bij welke instantie ze kunnen aankloppen met vragen. Maar er is ook behoefte aan informatie over de dader zelf, bijvoorbeeld of de behandeling aanslaat, in welke kliniek de dader zich bevindt en hoe de dader over het slachtoffer en de nabestaanden denkt. Volgens de slachtofferadvocaten weten slachtoffers en nabestaanden goed dat sommige informatie niet voor hen is bestemd. Bepaalde informatie valt onder het medisch beroepsgeheim of andere privacywetgeving. Maar wat meer informatie over of er tijdens de behandeling spijt is betuigd door de dader of dat de dader nog gericht is op het slachtoffer zou bij veel slachtoffers en nabestaanden welkom zijn en zou de beschermingsbehoeften ook kunnen beïnvloeden.

Het hebben van deze informatie geeft een gevoel van controle aldus de respondenten van zowel Slachtofferhulp Nederland als de slachtofferadvocaten. Slachtoffers en nabestaanden krijgen meer grip op de situatie zodra zij weten wat er gebeurt en staat te gebeuren. Als slachtoffers en nabestaanden niet weten dat de dader weer vrij is en zij krijgen dat later te horen, dan vinden zij dat heel erg, vertelt een respondent. Het idee dat ze de dader dan al hadden kunnen tegenkomen zonder dat zij dat wisten geeft hun een onveilig of onprettig gevoel. Dit hangt ook samen met het idee van de eerder besproken procedurele rechtvaardigheid. Als voorbeeld geeft een casemanager van Slachtofferhulp Nederland aan dat een slachtoffer er bij een tbs-verlengingszitting achter kwam dat de dader in een tbs-kliniek praktisch bij haar om de hoek zat. Zij was daar niet van op de hoogte gesteld en voelde zich daardoor niet veilig. Door begrijpelijke, correcte, concrete en tijdige informatievoorziening weten slachtoffers en nabestaanden waar ze aan toe zijn en dat vergroot het veiligheidsgevoel en kan de beschermingsbehoeften verminderen.

Een slachtofferadvocaat geeft ook aan dat de juiste informatie nodig is voor slachtoffers en nabestaanden om onder woorden te kunnen brengen wat de behoeften zijn. Als je als slachtoffer en nabestaande niet weet wat de mogelijkheden tot bescherming zijn, wat je rechten zijn en waar en hoe je voor jezelf kunt opkomen, dan kun je ook niet vertellen waar je behoefte aan hebt. Zij geeft aan dat slachtoffers en nabestaanden pas aangeven dat zij een contact- en/of locatieverbod willen, zodra zij horen dat dat mogelijk is.

De nabestaanden geven zelf ook aan dat de informatievoorziening een stuk beter kan. Ondanks dat voor sommige nabestaanden het strafbare feit geruime tijd geleden is, hebben zij ten tijde van de afgenomen interviews te maken (gehad) met het feit dat

de dader onder een Wlt-modaliteit vrijkwam. Het niet hebben van juiste en volledige informatie, ook in de tenuitvoerleggingsfase, zorgt voor onrust en spanning. Informatie is belangrijk om je beschermingsbehoeften onder woorden te kunnen brengen, om je veilig te kunnen voelen en om te weten waar je aan toe bent, aldus de respondenten. Een nabestaande gaf aan dat zij niet geïnformeerd waren dat de dader vrijkwam en er dus ook niet bij haar en haar familie was nagevraagd of zij beschermingsbehoeften hadden. Een andere nabestaande weet niet wanneer de dader vrijkomt, niemand heeft haar de datum van v.i. doorgegeven terwijl deze al wel bekend zou moeten zijn. Andere nabestaanden geven aan dat er niet aan hen werd teruggekoppeld of en hoe hun beschermingsbehoeften waren geïmplementeerd. Het is daardoor niet altijd duidelijk welke locatieverboden, bijvoorbeeld, zijn opgelegd en waarom een gewenste plaats of gemeente daarin niet is opgenomen. Het antwoord daarop achterhalen is lastig en nabestaanden moeten er zelf achteraan. Zo zijn de VB-beslissingen openbaar en daarmee wel op te zoeken, omdat deze door de rechter worden genomen, maar nabestaanden moeten dit wel zelf doen. De v.i.-beslissingen zijn niet openbaar, omdat deze door de CVv.i. worden genomen en daarmee niet inzichtelijk voor nabestaanden. De gegeven informatie wordt daarnaast door verschillende respondenten als niet compleet ervaren. Zo staat er bijvoorbeeld in de brieven over tbs-verlengingszittingen niet dat er een mogelijkheid is om met de officier van justitie in gesprek te gaan voorafgaand aan en na de zitting. Die mogelijkheid is er wel, maar wordt niet actief aangeboden, ondanks dat slachtoffers en nabestaanden dat wel op prijs zouden stellen. Ook ontbreekt het volgens sommige respondenten aan inzicht over wat er in de tbs-kliniek gebeurt, of de behandeling aanslaat en hoe de dader tegen het slachtoffer en de nabestaanden aankijkt. Een nabestaande zei hierover het volgende:

‘Maar ik zou wel wat meer willen weten over hoe het nu gaat inderdaad. Heeft hij die gedachte nog van die familie vermoorden of speelt dat toch niet meer? Hoe kijkt hij naar mij?’

Toen zij daarnaar vroeg bij de tbs-kliniek, kreeg ze daar geen antwoord op, omdat dat onder het medisch beroepsgeheim valt. De respondenten begrijpen dat er sprake is van het medisch beroepsgeheim, maar informatie die ziet op hun veiligheid zouden ze graag willen ontvangen. Zulk soort informatie wordt als zeer belangrijk beschouwd, ook in het licht van beschermingsbehoeften en het kunnen inschatten of die nodig zijn. De nabestaanden geven aan dat zij naar de tbs-zittingen toegaan, om zo toch aan informatie te komen. Specifiek zegt een nabestaande hierover:

‘Hoe fijn zou het zijn, ik heb dat ook bij het CJIB besproken, als je gewoon meteen vanaf het moment weet, als je dat wil, waar een dader zit. Eerder mocht dat niet eens, gaf het CJIB daar ook geen antwoord op, werd je een soort van in spanning gehouden waar zo'n dader dan geplaatst is. Ja, dan moet u naar de eerste verlengingszitting gaan, daar ben je dus al twee jaar verder, dus al twee jaar lang met spanning. Terwijl ik denk zorg dat je vanaf dat moment als iemand dat wenselijk vindt iemand aan je koppelt vanuit die kliniek waar je contact mee kan hebben, dat als er vragen zijn en dat je in ieder geval ook daar terecht kan op de een of andere manier. En ik snap wel dat je niet rechtstreekse daderinformatie altijd kan krijgen.’

Belang van herstel

In de interviews met nabestaanden geven zij meerdere behoeften aan die zien op het belang van herstel, voor zover dat überhaupt mogelijk is. Veel nabestaanden geven

aan dat zij willen helen en verder willen met hun leven, maar dat het gefragmenteerde landschap van hulpverlening daar niet bij helpt. Er is geen één instantie die kan helpen bij alle levensdomeinen die worden geraakt. Slachtoffers en nabestaanden moeten zelf bij de huisarts aankloppen en moeten voor psychologische hulp op de wachtlijst, er is weinig kennis over specialistische hulp voor rouw na moord en nabestaanden worden vaak geconfronteerd met een verlies van inkomsten omdat zij niet (volledig) kunnen werken als gevolg van de moord, aldus verschillende nabestaanden. Dit staat in scherp contrast met de op de persoon afgestemde behandeling die een tbs-gestelde krijgt; dat kan voor enkele nabestaanden erg oneerlijk voelen. Niet alleen het verlies van inkomsten, maar ook arbeidsongeschiktheid die in sommige gevallen kan optreden en het daarbij horende verlies van inkomsten, of verkapte arbeidsongeschiktheid doordat een nabestaande zich genoodzaakt voelt minder te gaan werken kan daarbij horen. Verder kunnen onverwachte kosten voor een uitvaart zich aandienen, maar kunnen ook notariële gevolgen zoals het regelen van erfenissen en de verkoop van een huis voorkomen. Het regelen van al deze zaken komt op conto van de nabestaanden zelf; en dit alles zelf te moeten regelen en te moeten dragen op een moment dat je net je dierbare bent verloren, is een heel ingewikkelde taak en staat in de weg van het door kunnen met het leven en herstel, aldus verschillende respondenten. Een nabestaande verwoordt deze behoefte aan financiële ondersteuning in relatie tot herstel als volgt:

‘Dus ik denk, het eerste probleem is, mensen moeten financieel ontzorgd worden. Want als ze financiële zorgen hebben, dan is dat eigenlijk de enige focus. Is er geen ruimte voor rouw, is er eigenlijk geen ruimte voor herstel. Ja, dus dat is de primaire angst en daar moeten mensen op ontzorgd worden.’

Nabestaanden vertellen over verschillende vormen van ondersteuning op het gebied van financiën, gezondheid, erfeniskwesties, maar bijvoorbeeld ook het voortzetten van bedrijven en het ondersteunen van (minderjarige) kinderen van het slachtoffer. Ondersteuning op deze gebieden draagt bij aan herstel, kan rust bieden en ruimte om te rouwen. Een nabestaande geeft aan dat zij dit als gedeelde verantwoordelijkheid ziet:

‘En ik zeg heus niet dat die verantwoordelijkheid alleen maar bij de overheid moet liggen. Echt niet. Want ik vind het daarom zo belangrijk dat mensen teruggezet worden in hun eigen kracht. Ze kunnen echt wel zelf wat. Ik denk wel dat dat hier een, ja toch wel, een deelverplichting voor de overheid is van hoe ga je om met een nabestaande en hoe zorg je dat mensen wel een woning krijgen. Hè kinderen, jonge kinderen die krijgen gewoon geen huis. Waar moeten ze naartoe? Ja ze kunnen niet bij de gemeente aankloppen en zeggen joh mijn vader heeft mijn moeder vermoord mag ik alsjeblieft ergens wonen want ik heb geen huis meer. Dus ze zijn overgeleverd.’

De algehele ondersteuning van nabestaanden, zou volgens de gesproken nabestaanden, een stuk beter geregeld moeten worden. Er is door een nabestaande voorgesteld om een Landelijk Expertisecentrum op te richten, zodat slachtoffers en nabestaanden op één centrale plek op alle leefdomeinen ondersteund kunnen worden. Betere ondersteuning kan ook leiden tot betere erkenning van slachtoffers en nabestaanden, een behoefte die ook door meerdere nabestaanden wordt geuit. Een respondent vertelt:

‘Dus ja, dat is één van de grootste aandachtspunten, denk ik, dat mensen zich niet gehoord, niet gezien voelen, tussen wal en schip. Tijd, geld, en aandacht gaat naar

de daders en ja, en dan zie je ook echt dat mensen tussen wal en schip vallen. Dat is echt schrijnend om te zien.'

De factoren die hierboven zijn beschreven, kunnen van invloed zijn op de invulling van de (beschermings)behoeften van slachtoffers en nabestaanden. Een aantal factoren die horen bij de dader kunnen volgens de respondenten van invloed zijn op de belangenafweging tussen de beschermingsbehoeften van slachtoffers en nabestaanden en de rechten en belangen van de daders. Deze worden in het volgende hoofdstuk besproken.

4.4 Kortom

Uit de resultaten blijkt dat slachtoffers en nabestaanden ook, of misschien wel juist, in de tenuitvoerleggingsfase van een straf en/of maatregel behoefte hebben aan bescherming. Daar komt bij dat zij ook andere behoeften kunnen hebben die meer indirect kunnen samenhangen met de behoefte aan bescherming.

Verschillende procesmatige factoren kunnen een rol spelen, aldus de respondenten. Zo is bijstand van SHN, slachtofferadvocaten en OM in de tenuitvoerleggingsfase van een sanctie minder vanzelfsprekend dan in de opleggingsfase daarvan. Slachtoffers en nabestaanden kunnen wel bijstand krijgen, maar moeten daar veelal zelf actief achteraan, aldus de nabestaanden. Rechtsbijstand van een slachtofferadvocaat moeten zij tevens zelf financieren, bijstand van SHN is altijd gratis. Dit kan in de weg staan van het adequaat kunnen communiceren van hun beschermingsbehoeften, volgens de slachtofferadvocaten. Daarbij moet de communicatie vanuit het Openbaar Ministerie en het CJIB naar slachtoffers en nabestaanden volgens alle respondenten over het algemeen beter. Een vast contactpunt voor slachtoffers en nabestaanden met het SIP (onderdeel van het CJIB), maar ook met bijvoorbeeld de tbs-kliniek zou hierbij kunnen helpen. Een terugkoppeling over de opgelegde beschermingsmaatregelen zal al veel kunnen betekenen. Daarnaast is gesuggereerd dat een systeem waarbij je eerst een bericht krijgt dat er informatie is, waarna je deze op een zelfgekozen moment kunt inzien, zou kunnen helpen, vergelijkbaar met de berichtenbox vanuit de overheid. Dit maakt een persoonsgerichte berichtgeving mogelijk, die ook nuttig kan zijn als er meerdere nabestaanden zijn van een slachtoffer (een moeder, een zus, een partner) die onderling anders denken over beschermingsbehoeften en het ontvangen van informatie. Door de slachtofferadvocaten en de medewerkers van SHN is ook aandacht gevraagd voor herstelbemiddeling en hoe dat bij kan dragen aan herstel voor slachtoffers en nabestaanden en daarmee indirect van invloed zijn op hun beschermingsbehoeften.

Alle slachtoffers en nabestaanden zijn anders en hebben andere belangen en beschermingsbehoeften, aldus de slachtofferadvocaten, de medewerkers van SHN en de CVv.i.. Meerdere factoren kunnen van invloed zijn op de beschermingsbehoeften. Deze zijn onderverdeeld in slachtofferfactoren en delictfactoren. Onder slachtofferfactoren vallen onder meer de persoon van het slachtoffer, de impact van het delict op het slachtoffer en diens *copingmechanismen* en achterliggende belangen en emoties zoals angst, woede, loslaten en regie herpakken over het eigen leven. De delictfactoren zien op het gepleegde indexdelict, waarbij van belang is of dat specifiek op het slachtoffer was gericht of een willekeurig slachtoffer betrof, welk delict er is gepleegd en de aard en de ernst daarvan. De relatie met en tot de dader speelt in al deze factoren een rol. Zo kan het voorkomen dat het slachtoffer bij een bekende

dader, die alles van het slachtoffer weet, er aan de ene kant meer beschermingsbehoeften heeft of juist minder, omdat het slachtoffer de dader goed in kan schatten en bijvoorbeeld weet dat hij niks meer zal doen.

Voor het locatieverbod en het contactverbod zijn enkele voor die bijzondere voorwaarden specifieke belangen en behoeften naar voren gekomen. Volgens de respondenten draait het bij het locatieverbod voor slachtoffers en nabestaanden vooral om het voorkomen van een confrontatie met de dader. Een locatieverbod kan voor zowel de woonomgeving, als voor andere belangrijke plekken gewenst zijn, zoals de begraafplaats van het slachtoffer of de werkomgeving. Nabestaanden geven aan dat er onrust kan ontstaan bij een verandering van omstandigheden, zoals een verhuizing. De afweging maken om een nieuw adres door te geven, hangt af van de situatie van het slachtoffer of de nabestaande. Daarmee wordt immers bekend dat het slachtoffer of de nabestaande is verhuisd, terwijl het ook gewenst kan zijn dit niet door te geven. Het vragen van een contactverbod roept over het algemeen minder problemen op, omdat er dan minder gegevens bij de dader bekend worden. Volgens de slachtofferadvocaten en de medewerkers van SHN willen eigenlijk alle slachtoffers en nabestaanden een contactverbod.

Ook zijn enkele behoeften en belangen naar voren gekomen die niet direct zien op het opleggen van bijzondere voorwaarden, maar die daar wel van invloed op kunnen zijn. Volgens alle respondenten hebben slachtoffers en nabestaanden vooral behoefte aan begrijpelijke, tijdige, juiste en correcte informatie. Het hebben van de juiste informatie op de juiste tijd kan veel onzekerheid en onrust bij slachtoffers en nabestaanden wegnemen. Daardoor krijgen slachtoffers en nabestaanden grip op de situatie en worden zij in staat gesteld om hun beschermingsbehoeften goed onder woorden te brengen. Volgens nabestaanden is er veel werk aan de winkel om de informatievoorziening te verbeteren. De informatie die zij krijgen, vinden zij inhoudelijk niet duidelijk, de toon wordt als kil ervaren en er zitten volgens hen fouten in. Ook krijgen zij niet alle opties gepresenteerd, zoals een gesprek met de officier van justitie voor een tbs-verlengingszitting en hebben zij geen recht op alle informatie die ze zouden willen hebben, zoals informatie of de behandeling bij de dader aanslaat. Het verbeteren van de informatievoorziening zou veel voor slachtoffers en nabestaanden kunnen betekenen. Daarnaast wijzen de nabestaanden op het belang van herstel en wat daar volgens hen voor nodig is. Betere ondersteuning voor alle leefgebieden, zoals financiën en werk, het liefst geconcentreerd op één plek, zou kunnen bijdragen aan het herstel van slachtoffers en nabestaanden.

Of behoeften gehonoreerd kunnen worden en of de belangenafweging daarmee in het voordeel van de slachtoffers en nabestaanden uitvalt, hangt vaak af van daderfactoren: de intentie van de dader, de veiligheid van de dader, het resocialisatiebelang en het recht op privé- en familielevens van de dader. Deze factoren worden in volgend hoofdstuk nader besproken.

5 Belangenafweging tussen slachtoffers, nabestaanden en de dader in de juridische praktijk

5.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn de behoeften van slachtoffers en nabestaanden tijdens de tenuitvoerleggingsfase van de Wlt-modaliteiten besproken. Ook is al kort aandacht besteed aan enkele ervaringen met de belangenafweging ten tijde van langdurig toezicht. In dit hoofdstuk maken we de overstap naar de belangenafweging. Omdat deze veelal volgt vanuit de behoeften van slachtoffers en nabestaanden zijn de paragrafen telkens opgebouwd vanuit een bespreking van de behoeften, waarna de belangenafweging aan bod komt. Hiermee wordt een antwoord gegeven op onderzoeksvraag 5: 'Hoe wordt de afweging van rechten, belangen en behoeften van slachtoffers, nabestaanden en daders thans in de juridische praktijk bij de uitvoering van langdurig toezicht voor de Wlt-populatie gemaakt en welke argumenten van de betrokken partijen worden bij deze beslissing betrokken?'

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden is gekeken naar de juridische praktijk omtrent het op- en tenuitvoerleggen van de Wlt-modaliteiten. Omdat er nog te weinig tenuitvoerleggingsbeslissingen over de GVM zijn, is er bij die modaliteit gekeken naar opleggingsbeslissingen. Daarnaast is gekeken naar openbare VB-beslissingen. Voor v.i.-beslissingen is gesproken met medewerkers van de CVv.i., het orgaan dat gaat over de tenuitvoerlegging van v.i. (zie verder methode in paragraaf 1.3). In de onderstaande paragrafen wordt per modaliteit besproken hoe de belangenafweging tussen slachtoffers, nabestaanden en dader naar voren komt, te beginnen met de v.i.-beslissingen (paragraaf 5.2). In paragraaf 5.3 worden de VB-beslissingen besproken en in paragraaf 5.4 de GVM-opleggingsbeslissingen. Elke paragraaf wordt beëindigd met een 'kortom'.

5.2 Belangenafweging bij voorwaardelijke invrijheidstelling

5.2.1 *Werkwijze CVv.i.*

In paragraaf 2.2 is de wettelijke regeling omtrent v.i.-beslissingen besproken. De CVv.i., onderdeel van het OM, is het orgaan verantwoordelijk voor het nemen van de v.i.-beslissingen; of v.i. wordt verleend, uitgesteld of afgesteld, of de proeftijd bij v.i. wordt verlengd en hoe de v.i. inhoudelijk wordt ingevuld, door naast de automatisch geldende algemene voorwaarden eventueel ook bijzondere voorwaarden aan de v.i. te verbinden.²⁸ Voor dit onderzoek is met twee medewerkers van de CVv.i. gesproken, een parketsecretaris en een advocaat-generaal. De onderzoekers hebben geen v.i.-beslissingen ingezien, omdat deze niet openbaar zijn en tevens naar inschatting van de CVv.i. geen of onvoldoende informatie over de belangenafweging bevatten (zie verder paragraaf 1.3). Alvorens de resultaten te bespreken in het kader van de belangenafweging tussen slachtoffers en nabestaanden en daders, is eerst kort de werkwijze van de CVv.i. geschetst en zijn enkele belangrijke verschillen tussen de

²⁸ De CVv.i. laat zich hierover door verschillende partijen informeren: de reclassering, DJI, de PI en door het SIP. Bij complexe zaken kan ook het Adviescollege v.i. een advies uitbrengen (zie paragraaf 2.2.1; zie Fechner & Nagtegaal, 2024).

oude v.i.-regeling en de nieuwe v.i.-regeling besproken. Alle informatie in paragraaf 5.2 is afkomstig uit de gehouden interviews.

Zodra een gedetineerd persoon in aanmerking komt voor v.i. komt de zaak bij de parketsecretaris van de CVv.i. binnen. De parketsecretaris bereidt de v.i.-beslissing voor en de advocaat-generaal neemt de uiteindelijke beslissing over het (al dan niet) verlenen van v.i. en de invulling daarvan. Bij deze beslissing wordt gebruikgemaakt van verschillende adviezen over de gedetineerde persoon vanuit de reclassering en DJI. De CVv.i. beschikt ook over informatie over slachtoffers en nabestaanden afkomstig van het Slachtoffer Informatiepunt (SIP), onderdeel van het CJIB. Bij moeilijke, gevoelige zaken adviseert het Adviescollege Voorwaardelijke Invrijheidstelling over het verlenen van v.i. (zie paragraaf 2.2.1). Als de v.i. is ingegaan wordt er elk kwartaal een voortgangsrapport over de v.i.-gestelde opgemaakt door de reclassering. De CVv.i. staat in nauw contact met de reclassering om te bezien hoe het toezicht verloopt. Als er problemen zijn, zijn er korte lijnen met ketenpartners om dat snel te signaleren en in te kunnen grijpen. Per jaar neemt de CVv.i. in zo'n 1.200 zaken een beslissing.²⁹ Omdat de onderzoekers met de medewerkers van de CVv.i. hebben gesproken en geen dossiers hebben ingezien, wordt er niet gerapporteerd over de adviezen van de reclassering of DJI.

Met de invoering van de Wsenb zijn de regels omtrent de v.i. veranderd, zo ook de werkwijze omtrent het uitvragen van beschermingsbehoeften bij slachtoffers en nabestaanden. Op het moment van schrijven, voorjaar 2026, is de taakoverdracht van het Informatiepunt Detentieverloop (IDV) naar het CJIB nog gaande, waardoor niet diepgaand in zal worden gegaan op het proces van het uitvragen van slachtofferbelangen.³⁰ Enkele verschillen tussen de oude en nieuwe regeling zullen hier wel worden besproken, omdat de resultaten over de belangenafweging daarmee begrijpelijker worden.

Werkwijze CVv.i. voor 1 juli 2021

Voor zaken die zijn afgedaan voor de invoering van de Wsenb is het IDV verantwoordelijk voor de uitvraag van de behoeften bij slachtoffers en nabestaanden op het moment dat v.i. gaat spelen. Het IDV benadert de slachtoffers en nabestaanden zodat zij hun behoeften kenbaar kunnen maken. Het IDV doet dat pas nadat de CVv.i. een advies heeft gevraagd bij het lokale parket van het OM dat betrokken is bij de zaak. Het IDV geeft de behoeften van slachtoffers en nabestaanden door aan de CVv.i., welke worden meegenomen in de te verbinden voorwaarden aan de v.i.-periode. De CVv.i. heeft zelf geen contact met slachtoffers en nabestaanden. Bij zaken die vallen onder de oude regeling was de CVv.i. ook veelal gebonden aan beslissingen die zijn gemaakt tijdens de periode dat een gedetineerde deelnam aan het Penitentiaire Programma (PP). Tijdens PP kon het zo zijn dat een gedetineerde al onder voorwaarden buiten de PI verbleef. In principe sloot de CVv.i. aan bij de voorwaarden die golden voor PP en zette deze voort tijdens de v.i.-periode. Afwijking van de voorwaarden die golden bij PP was wel mogelijk, al moest dat wel goed gemotiveerd worden (zie ook Fechner & Nagtegaal, 2023). Het is bijvoorbeeld lastig uit te leggen waarom een v.i.-gestelde opeens niet meer in een bepaalde plaats mag

²⁹ Verdeeld over zaken die vallen onder het oude en het nieuwe v.i.-recht door de wetswijziging in 2021 door invoering van de Wsenb. In 2024 zijn 393 personen met v.i. gegaan die onder de oude regeling vallen en 731 mensen die onder de nieuwe regeling vallen. Data afkomstig uit mailwisseling CJIB (persoonlijke communicatie, dd. 3 november 2025).

³⁰ De taakoverdracht naar het CJIB omvat meer dan alleen het proces van het informeren van slachtoffers en nabestaanden. Zo is de minister via het CJIB inmiddels verantwoordelijk voor het informeren van slachtoffers en nabestaanden over de tenuitvoerlegging en niet meer het OM. Ook deze taakoverdracht is nog in gang (persoonlijke communicatie CJIB, 25 maart 2026; zie ook paragraaf 1.3.3).

komen, terwijl hij dat tijdens PP wel mocht. Het PP is sinds 2021 niet meer van toepassing op v.i.-waardige straffen,³¹ waardoor de CVv.i. niet meer op een rijdende trein kan stappen en het moment van oefenen met vrijheden pas bij de v.i.-periode begint.

Werkwijze CVv.i na 1 juli 2021

Zoals hierboven vermeld, voor zaken die zijn afgedaan na 1 juli 2021 geldt de nieuwe regeling en is niet het IDV, maar het SIP verantwoordelijk voor de uitvraag van slachtofferbehoeften. Voor het verlenen van v.i. is het sinds de Wsenb een wettelijke verplichting om slachtofferbelangen mee te wegen bij de v.i.-beslissingen (art. 6:2:10 lid 3 sub c Sv). Ook onder de nieuwe regeling heeft de CVv.i. geen direct contact met slachtoffers en nabestaanden, alleen in uitzonderlijke gevallen. Het SIP levert een rapport aan met daarin de behoeften van slachtoffers en nabestaanden. Deze informatie is echter vaak beknopt, de CVv.i. kan bijvoorbeeld niet altijd zien of er daadwerkelijk contact is geweest met slachtoffers en nabestaanden. Summiere informatie is volgens de respondent niet altijd erg, omdat het wel de lading kan dekken. Meestal kan de CVv.i. met de informatie uit de voeten bij het maken van de beslissingen. De mate van onderbouwing kan afhangen van de SIP-medewerker of van de slachtoffers en nabestaanden zelf. Het is bijvoorbeeld voldoende om aan te geven dat er angst is voor de dader en dat daarom een contact- en locatieverbod gewenst is, nadere uitweiding is dan niet nodig. Zodra er een beslissing is genomen over het opleggen van bijzondere voorwaarden ter bescherming van slachtoffers en nabestaanden, stuurt de CVv.i. dat op naar het CJIB en zij communiceren dat naar de slachtoffers en nabestaanden. Bij vragen kunnen slachtoffers en nabestaanden bij het SIP terecht.

Hoewel een andere organisatie de slachtofferbelangen uitvraagt en er sinds de Wsenb een expliciete grond in de wet is opgenomen om slachtofferbelangen mee te wegen bij v.i.-beslissingen, zeggen beide respondenten dat de manier en wijze waarop slachtofferbelangen worden meegewogen voor en na invoering niet verschilt. Zij stellen dat er sprake is van een codificatie van de werkwijze van de CVv.i. in de wet, met als verschil dat er sinds de Wsenb wel beter gemotiveerd wordt aangegeven waarom sommige bijzondere voorwaarden wel en andere niet worden opgelegd.

Hoe de belangen van slachtoffers en nabestaanden tegen de belangen van de dader worden afgewogen, wordt in de navolgende paragrafen besproken. Eerst wordt ingegaan op de belangenafweging in z'n algemeenheid. Daarna wordt een nadere concretisering gemaakt van specifieke belangen die spelen bij het locatieverbod, het contactverbod en de verhuisplicht en het vestigingsverbod en de afweging daarvan.

5.2.2 Beschermingsbehoeften en de te maken belangenafweging

Bij het maken van de belangenafweging voor het al dan niet opleggen van bijzondere voorwaarden ter bescherming van slachtoffers en nabestaanden, zijn uit de interviews verschillende factoren naar voren gebracht. De onderzoekers hebben deze ingedeeld in uitgangspunten die bij alle zaken lijken te gelden en de belangenafweging kunnen beïnvloeden. Daarnaast zijn de factoren verdeeld in slachtofferfactoren, delictfactoren en daderfactoren. Deze komen hieronder achtereenvolgens aan bod. Bij alle factoren is

³¹ Er gold overgangsrecht voor gedetineerden die op 1 december 2021 een strafrestant (met aftrek van v.i.) van maximaal 3 jaar hadden en een einddatum detentie vóór 1 december 2024 (Beleidskader Kortdurend Penitentiair Programma van het Gevangeniswezen, *Staatscourant*, 2022). Pp is thans alleen nog voor gedetineerden die een gevangenisstraf van korter dan een jaar opgelegd hebben gekregen.

eerst weergegeven hoe de factor behoeften van slachtoffers en nabestaanden beïnvloedt en vervolgens hoe de factor de belangenafweging beïnvloedt. Het is lastig om deze factoren uit elkaar te halen en sec te bekijken, omdat alle factoren sterk met elkaar verweven zijn. Toch bespreken we de factoren apart om zo de verschillende kanten van de belangenafweging beter te kunnen weergeven.

Uitgangspunten

Enkel op aanvraag van slachtoffers en nabestaanden

Als eerste uitgangspunt stelt de CVv.i. dat er geen bijzondere voorwaarden ter bescherming van slachtoffers en nabestaanden worden opgelegd, als daarover niks bekend is. Er wordt niet voor hen ingevuld wat zij willen. Als voorbeeld gaf de parketsecretaris een zaak waarin een vrouw het slachtoffer was geworden van een geweldsdelict, gepleegd door haar partner. De parketsecretaris had een contactverbod opgenomen als bijzondere voorwaarde bij v.i., maar kreeg van de reclassering te horen dat de dader weer terug in huis kwam wonen bij het slachtoffer; een contactverbod was om die reden niet gewenst. Omdat het heel persoonlijk is wat mensen willen en waar mensen behoefte aan hebben, gaat de CVv.i. alleen af op wat slachtoffers en nabestaanden aan hen doorgeven. Een beperking bij deze werkwijze is dat sommige behoeften van slachtoffers en nabestaanden niet bekend zijn geworden, bijvoorbeeld omdat zij niet tijdig hebben gereageerd of niet zijn bevraagd, en in die gevallen geen beschermende voorwaarden worden opgelegd.

Soms willen slachtoffers en nabestaanden geen beschermende voorwaarden meer, in die zaken neemt de CVv.i. het standpunt in om dan ook geen beschermende maatregel op te leggen. Daarnaast geeft de parketsecretaris aan dat de door het slachtoffer en de nabestaande geuite beschermingsbehoeften wel valide moeten zijn. Zij gaf als voorbeeld dat een slachtoffer een locatieverbod wilde voor een plaats, maar het slachtoffer woonde daar niet en het feit was daar niet gepleegd. Dan moet wel duidelijk worden waarom een locatieverbod voor die plaats wordt gewenst. De belangenafweging wordt daarmee beïnvloed door de bekende en doorgegeven behoeften van slachtoffers en nabestaanden.

Proportionaliteit

Proportionaliteit is een breed begrip dat in verschillende vormen terugkomt bij het maken van de belangenafweging. Zo wordt gekeken naar de duur van de v.i., het gepleegde indexdelict, en het gevaar/recidiverisico dat nog van de dader uitgaat.

Met name bij de lange v.i.-trajecten onder oud recht kan een verschuiving van belangen tijdens de duur van het traject gaan spelen. Als het al jaren goed gaat met de v.i.-gestelde en hij zich netjes aan de voorwaarden houdt, dan komt er gedurende het traject meer oog voor de belangen van de dader, aldus de respondenten. Dat kan resulteren in een afweging die op een gegeven moment uitvalt in het voordeel van de dader, ook als er nog een behoefte bestaat bij slachtoffers en nabestaanden om bijvoorbeeld een locatieverbod te houden. De respondenten merken verder op dat de v.i. op een gegeven moment eindigt en dat er naar dat einde toegewerkt moet worden. Daarom krijgt de v.i.-gestelde naarmate het einde van de proeftijd nadert ook meer vrijheden.

De zwaarte van het gepleegde indexdelict is ook van belang bij het bepalen of het opleggen van bepaalde bijzondere voorwaarden proportioneel is. Zo wordt het opleggen van een locatieverbod voor een autodiefstal in beginsel niet proportioneel

geacht. Bij zware gewelds-, zeden- en levensdelicten wordt het sneller proportioneel geacht om bijzondere voorwaarden op te leggen en tevens om deze breder in te zetten, bijvoorbeeld een groter locatieverbod om een confrontatie met slachtoffers of nabestaanden te voorkomen.

Als er nog gevaar uitgaat van de v.i.-gestelde, is het proportioneel om iemand strakker onder toezicht te houden en daaraan voorwaarden te verbinden. De respondenten gaven aan dat het zelfs zo ver kan gaan, dat een herroeping van de v.i. op z'n plaats is, indien de v.i.-gestelde gevaarlijk gedrag gaat vertonen zodra hij buiten de gevangenis komt. Maar als er geen gevaar meer uitgaat van de v.i.-gestelde en de kans op recidive laag is, wordt het niet langer proportioneel geacht om toezicht op iemand onder ingrijpende maatregelen te houden. De proportionaliteitstoets is van grote invloed op de te maken belangenafweging.

Subsidiariteit

Subsidiariteit, dat het minst zware middel gebruikt moet worden om een resultaat te bereiken, speelt in zijn algemeenheid een beperkende rol bij de belangenafweging tot het opleggen van bijzondere voorwaarden bij v.i.. Het kan met name ook een rol spelen bij het telkens verlengen van de proeftijd bij v.i., mogelijk voor zaken na de invoering van de Wsenb en indien aan de vereisten van artikel 6:1:18 lid 2, derde volzin Sv is voldaan. Daarvan wordt gezegd dat dat niet wordt gedaan enkel om een contactverbod te realiseren, mits er geen gevaar van de dader uitgaat. Dat zou een oneigenlijk gebruik van de v.i. opleveren. Er zijn mogelijkheden in het civiele recht om een contactverbod te regelen en dat wordt dan verkozen boven het doorzetten van een strafrechtelijk kader. Als er nog reële dreiging van de dader komt, dan kan het verlengen van de proeftijd bij v.i. wel subsidiair zijn.

Als er nog een behoefte bestaat bij slachtoffers en nabestaanden voor bijvoorbeeld een contactverbod, maar de proeftijd van de v.i. loopt af, dan komt de vraag op of een strafrechtelijk kader wel de juiste manier is om dat te bewerkstelligen. Het inzetten van een strafrechtelijk kader, wat een v.i.-traject is, is een zwaar middel om dingen te regelen. Er moet dan goed gekeken worden naar de omstandigheden of een minder zwaar middel hetzelfde resultaat kan bereiken, aldus de respondenten.

Maatwerk

Bij het maken van de belangenafweging tot het opleggen van bijzondere voorwaarden bij v.i. wordt er altijd gekeken naar de omstandigheden en feiten van het geval. Er wordt maatwerk geleverd om zo goed mogelijk aan de belangen van alle partijen tegemoet te komen. Zo wordt er gekeken of een doorgaande weg kan worden uitgesloten van een locatieverbod zodat de v.i.-gestelde wel naar een familielid kan reizen of wordt er een locatieverbod voor een bepaalde buurt opgelegd en niet voor een hele stad, zodat een v.i.-gestelde die slecht ter been is wel zijn boodschappen kan blijven doen. Maar ook hierbij geldt dat tevens de belangen van de slachtoffers en nabestaanden worden betrokken. Als zij (ernstig) worden gehinderd door een familiebezoek van de dader kan ook worden besloten alsnog het locatieverbod op te leggen. Het familielid kan immers (meestal) ook naar de dader reizen. Alle relevante feiten en omstandigheden worden meegenomen bij de belangenafweging die leidt tot een beslissing omtrent v.i..

Slachtofferfactoren

Uit de interviews kwam verder naar voren dat de (beschermings)behoeften van slachtoffers en nabestaanden kunnen worden beïnvloed door: de persoon van het

slachtoffer en verschillende achterliggende emoties. De meest genoemde emoties worden besproken, al zijn in de interviews meerdere emoties door de respondenten benoemd. Deze factoren kunnen de behoeften van slachtoffers en nabestaanden beïnvloeden en de belangenafweging kleuren.

Persoon van het slachtoffer

De respondenten melden dat er grote verschillen kunnen bestaan tussen slachtoffers en nabestaanden en de manier waarop zij op het gepleegde delict reageren. Sommige slachtoffers en nabestaanden zijn kwetsbaarder dan anderen en hebben daarom een grotere behoefte aan bescherming. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan oudere of juist hele jonge slachtoffers. Ook wordt signaleerd dat mensen met een groot trauma over het algemeen een hogere mate van beschermingsbehoefte hebben. Hoe slachtoffers en nabestaanden omgaan met de nasleep van het delict (*copingmechanismen*) en de impact die het delict op slachtoffers heeft gehad, is tevens van invloed op beschermingsbehoeften. Hoe groter de impact, hoe groter de beschermingsbehoeften, signaleren de respondenten. De relatie tot de dader kan hierbij ook meespelen. Als iemand een willekeurig slachtoffer is geworden, kan dat van modererende invloed zijn op de beschermingsbehoeften. Dit in tegenstelling tot iemand die de dader kent en wie dus ook veel van het slachtoffer weet zoals telefoonnummer en adres. Een contact- en locatieverbod komen dan sneller aan bod, volgens de respondenten, maar zij stellen ook dat uitzonderingen daarop goed mogelijk zijn.

Angst

De gevoelde beschermingsbehoeften van slachtoffers en nabestaanden zijn over het algemeen groter wanneer er nog veel angst is voor de dader, aldus de respondenten. Bang zijn voor de dader kan ertoe leiden dat slachtoffers en nabestaanden bijvoorbeeld een (groot) locatieverbod en een contactverbod willen of zelfs willen dat hij aan de andere kant van het land gaat wonen. Hoe angstig slachtoffers en nabestaanden zijn, hangt mede samen met de impact die het delict op hen heeft gehad. Of een delict veel of weinig impact heeft, kan per persoon verschillen, evenals hoe angstig men zich voelt. De parketsecretaris geeft aan dat over het bestaan van deze gevoelens niet wordt geoordeeld: de CVv.i. spreekt hier geen waardeoordeel over uit. Het is daarom wel van belang om de beschermingsbehoeften goed uit te vragen bij slachtoffers en nabestaanden, zodat de CVv.i. weet wat er speelt en daarop in kan spelen.

Angst voor de dader kan doorspelen in de belangenafweging. De respondenten geven aan dat angst ook bij de kinderen van het slachtoffer kan bestaan, bijvoorbeeld omdat zij getuige waren van het strafbare feit. In die gevallen worden de belangen van de kinderen en hun angst voor de dader ook meegenomen in de belangenafweging. Als voorbeeld werd een huiselijk geweld casus gegeven, waarin de kinderen hadden gezien hoe hun vader hun moeder mishandelde. Hun angst voor hun vader droeg bij aan hun wens om hem niet meer te zien. Er werd in die zaak voor zowel het slachtoffer als voor de kinderen een contact- en locatieverbod opgelegd (zie paragraaf 5.2.3).

Woede

In sommige gevallen zijn slachtoffers en nabestaanden nog enorm boos op de dader. Vanuit die woede kunnen behoeften naar voren komen, bijvoorbeeld om de dader nooit meer te zien. Dit kan met name spelen wanneer de dader weer terug zou keren

naar de oude omgeving waar slachtoffers en nabestaanden nog wonen. De gevoelde woede kan van invloed zijn op de beschermingsbehoeften.

Woede vanuit slachtoffers en nabestaanden, maar ook vanuit de bredere woonomgeving, kan de belangenafweging beïnvloeden. Het opleggen van een locatieverbod kan dan tevens in het belang zijn van de dader, ter bescherming van hem zelf. Volgens de respondenten wordt in zulke gevallen goed gekeken naar wat nodig is en welke bijzondere voorwaarden passen.

Loslaten

Omdat iedereen anders is en anders reageert, zijn er ook slachtoffers en nabestaanden die willen loslaten en door willen met hun leven. Dat kan de beschermingsbehoeften op een andere manier invullen, in de zin dat er dan geen behoeften voor bescherming meer zijn.

De parketsecretaris gaf een gemaakte belangenafweging als voorbeeld. Het ging in die casus om een persoon die zijn echtgenoot was verloren door een strafbaar feit. Hij wilde graag door met zijn leven en kon dat niet doen als hij bleef vastzitten in boosheid en verdriet; hij wilde het gebeurde loslaten. In die zaak werden geen bijzondere voorwaarden opgelegd ter bescherming van hem als nabestaande.

Delictfactoren

Naast de factoren vanuit slachtoffers en nabestaanden, kunnen delictfactoren ook een rol spelen bij de invulling van de beschermingsbehoeften, maar ook bij de belangenafweging. Dan gaat het om: het type delict dat is gepleegd en de aard en ernst van het delict.

Type delict

Samenhangend met de persoon van het slachtoffer, kan ook het type delict dat is gepleegd van invloed zijn op de beschermingsbehoeften. Er wordt door de respondenten aangegeven dat bij zwaardere misdrijven over het algemeen de beschermingsbehoefte groter is. Denk hierbij aan misdrijven als zware mishandeling en verkrachting. Daarnaast leveren delicten die direct gericht zijn op het slachtoffer, zoals (sommige) gewelds-, zeden- en levensdelicten, een grotere beschermingsbehoefte op. Ook hierbij geldt echter dat het uitmaakt of het type delict op een specifiek slachtoffer is gericht of niet. Over het algemeen is een inbraak minder op de persoon gericht dan een overval. Iedereen is anders en iedereen reageert anders op de nasleep van een gepleegd delict. Het hoeft dan niet uit te maken wat voor soort delict gepleegd is; elk delict kan een grote impact hebben op het slachtoffer. Het valt ook niet te voorspellen hoe iemand reageert. De respondenten geven voorzichtig aan dat goede copingmechanismen het slachtoffer kunnen helpen bij het verwerken van een strafbaar feit en daarmee van invloed kan zijn op beschermingsbehoeften.

Aard en ernst

Over het algemeen geldt volgens de respondenten wel dat een delict dat geringer van aard en ernst is, minder snel leidt tot het opleggen van (vergaande) bijzondere maatregelen en op die manier is het type delict en de aard en ernst daarvan van invloed op de belangenafweging. Als voorbeeld werd gegeven dat een slachtoffer van een autodiefstal na het delict erg van slag kan zijn en een locatieverbod wil. Dat staat in beginsel niet in verhouding tot het gepleegde delict, omdat het type delict dan het opleggen van vergaande bijzondere voorwaarden niet rechtvaardigt.

Daderfactoren

Door de respondenten wordt ook gewezen op enkele daderfactoren. Deze factoren zijn naar verwachting hoofdzakelijk van invloed op de te maken belangenafweging, met uitzondering van de intentie van de dader: deze factor ziet ook op de invulling van de beschermingsbehoeften. Volgens de respondenten zijn de daderbelangen waar rekening mee wordt gehouden: de intentie van de dader, de veiligheid van de dader, het resocialisatiebeginsel en het recht op privé- en familieleven.

Intentie van de dader

De intentie van de dader kan zowel van invloed zijn op de invulling van de beschermingsbehoeften van slachtoffers en nabestaanden, als op de invulling van de belangenafweging. Als er nog gevaar uitgaat van de dader, dan werkt dit door in de beschermingsbehoeften van slachtoffers en nabestaanden; deze zullen dan aanwezig en waarschijnlijk groot zijn. De CVv.i. kan dan zwaardere beschermingsmaatregelen opleggen aan de dader om zo slachtoffers en nabestaanden te beschermen. Als de dader echt gevaarlijk blijft, dan is herroeping van de v.i. eventueel aan de orde. Aan de andere kant, indien de dader geen behoefte heeft aan contact met slachtoffers en nabestaanden en dit aangeeft, kan dat van invloed zijn op de beschermingsbehoeften van slachtoffers en nabestaanden. Als er geen dreiging meer komt vanuit de dader, kan het zijn dat zij minder behoefte hebben aan beschermende maatregelen.

De intentie van de dader kan ook invloed uitoefenen op de belangenafweging. Als een dader geen contact wil en dat aangeeft, is het in beginsel niet nodig om beschermende maatregelen op te leggen om de dader bij slachtoffers en nabestaanden uit de buurt te houden. Dit kan samenhangen met het type delict dat is gepleegd, zoals oplichtingszaken waarbij iemand het slachtoffer is geworden van online *phishing* en de dader niet helder voor ogen heeft wie de persoon is die hij heeft opgelicht. In zulke gevallen wordt er juist meer informatie over het slachtoffer prijsgegeven door bijzondere voorwaarden zoals een contact- en locatieverbod op te leggen. Het gaat in dit soort zaken immers vaak om voor de daders onbekende slachtoffers en de oplichting was ook niet specifiek tegen dat slachtoffer gericht. De personalia van het slachtoffer zijn dan vaak niet bekend bij de dader. Door een contact- en/of locatieverbod op te leggen, kunnen deze persoonlijke gegevens bekend worden bij de dader, omdat hij moet weten waar hij niet mag komen en met wie hij geen contact mag hebben, hetgeen onwenselijk kan zijn. Toch wordt door de respondenten ook aangegeven dat in sommige situaties dan wordt tegemoetgekomen aan de beschermingsbehoeften van slachtoffers, indien er bijvoorbeeld gevoelens van angst en onveiligheid zijn. Een contactverbod kan dan rust geven en is verder ook geen beperking voor de dader, omdat er geen relatie is tussen slachtoffer en dader. Of en hoe de intentie van de dader de belangenafweging inkleurt, zal afhangen van de omstandigheden van het geval.

Veiligheid van de dader

Er zijn situaties denkbaar waarin het voor de veiligheid van de dader beter is om niet terug te keren in de oude omgeving. Dit kan zijn omdat er bijvoorbeeld wraakgevoelens zijn in de gemeenschap of omdat er maatschappelijke onrust ontstaat zodra de dader terugkeert naar zijn oude omgeving. Ook kunnen slachtoffers en nabestaanden kwaad zijn op de dader, wat voor nare situaties kan zorgen als de dader terugkeert naar de omgeving waar slachtoffers en nabestaanden ook wonen. Het opleggen van bijvoorbeeld een locatieverbod kan dan voor beide partijen van belang zijn. Zulke situaties kunnen met name van invloed zijn op de te maken belangenafweging.

Resocialisatiebeginsel

Het terugkeren in de samenleving onder voorwaarden dient de v.i.-gestelde in staat te stellen om zijn leven weer op te bouwen en is een belangrijk beginsel dat de belangenafweging inkleurt. Om goed te kunnen resocialiseren is het belangrijk om zaken als een woning en werk op orde te hebben. Het kan voorkomen dat door dit belang door de CVv.i. gekeken wordt naar wat mogelijk is binnen de grenzen en behoeften zoals aangegeven door slachtoffers en nabestaanden. Er kan dan bijvoorbeeld een snelweg of station uitgesloten worden van een locatieverbod zodat een v.i.-gestelde door kan reizen naar een werklocatie. De voorwaarden waar de v.i.-gestelde zich aan moet houden, moeten niet dusdanig restrictief zijn dat het opbouwen van het leven niet mogelijk is of dermate bemoeilijkt wordt dat de v.i.-gestelde niet kan resocialiseren. Het resocialisatiebeginsel legt daarmee gewicht in de schaal van de belangenafweging.

Ook uit de interviews met slachtofferadvocaten, SHN en de nabestaanden blijkt dat het resocialisatiebeginsel van invloed is op de belangenafweging. Een van de slachtofferadvocaten geeft aan dat zij in haar praktijk ziet dat het resocialisatiebelang van de dader vaak prevaleert bij het opleggen van bijzondere voorwaarden bij het verlenen van v.i. en VB boven de belangen van slachtoffers en nabestaanden. Ze zegt daarbij:

'Het cynische beeld wat ik ervan heb, is dat de resocialisatie van de dader eigenlijk altijd prevaleert boven de slachtofferbelangen. Dat is het gevoel wat ik heb op basis van de zaken waarin ik heb geprobeerd om bijvoorbeeld tegen te gaan dat iemand weer terugkwam in de directe woonomgeving van slachtoffers of nabestaanden. En soms heb ik dan al in de kliniekfase al met de kliniek, met de hoofdbehandelaars, contact, de reclassering contact. Ja, weet je, wat er lukt aan afspraken, dat zijn meer afspraken die je met elkaar maakt, omdat bij een dader soms ook een inzicht kan zijn. Het is misschien voor mij beter om niet daar of daar terug te gaan, want dan blijf ik voor altijd gelabeld als die verkrachter bijvoorbeeld. En op het moment dat daar een kwartje valt, dan kan je tot afspraken komen en dan lukt het soms. Maar op het moment dat een dader zijn hele sociale omgeving heeft in de plaats waar ook onze client woont, dan knelt dat natuurlijk enorm. Ik vind het heel ingewikkeld om daar grip en zicht op te krijgen omdat een heel groot deel van wat er überhaupt gebeurt, speelt zich buiten ons blikveld af.'

De resocialisatie van de dader kan met name knellen met de belangen van slachtoffers en nabestaanden op het moment dat zij uit dezelfde buurt komen, elkaar kennen en hun leven in elkaars nabijheid hebben. Dan dient er een afweging te worden gemaakt hoe om te gaan met alle belangen en de respondenten geven aan dat dat zorgvuldig moet gebeuren. De proportionaliteit van de bijzondere voorwaarden speelt hier ook een rol, net zoals het feit dat het voorwaardelijk kader op een bepaald moment eindigt. Dit dilemma wordt door een respondent als volgt weergegeven:

'Ja, maar dat is natuurlijk een hele lastige afweging. Want moet je nou zo'n middel [beschermingsmaatregel, zoals een contactverbod] inzetten ten behoeve van de bescherming van het slachtoffer? (...) En ik denk dat het recht er juist voor is om dat wel te begrenzen. Zodat het in evenwicht blijft.'

Twee slachtofferadvocaten geven een voorbeeld over eventueel resocialiseren in de oude omgeving en het opleggen van een locatieverbod voor een buurman. Het eerste voorbeeld draait om een man die zijn buurman en buurjongen zwaar had mishandeld.

Uiteindelijk wilde de dader niet terugkeren naar zijn oude woonomgeving en werd het gewenste locatieverbod opgelegd, ondanks dat dat voor zijn oude woonomgeving was. Tijdens het interview hebben de onderzoekers doorgevraagd of het locatieverbod ook zou zijn opgelegd als de man wel had willen terugkeren naar zijn oude woonomgeving. De respondent antwoordde dat dat een heel ingewikkelde situatie zou zijn en kon daar niet concreet op antwoorden. In het tweede voorbeeld heeft een buurman zijn burens meerdere malen bedreigd met een wapen. De slachtoffers en de dader woonden boven elkaar in een appartementencomplex. In deze casus is niet gevraagd om een locatieverbod, omdat:

‘Na ja, een locatieverbod is dan natuurlijk wat ingewikkeld, want ze gaan echt niet zeggen, die meneer moet verhuizen dus dat ga ik ook niet vragen aan de rechtbank. Maar een contactverbod kan prima wat mij betreft, maar de rechter ging er in die zaak niet voor, want die zegt dan nee, ze zijn een soort van burens, dus dat is te belastend.’

Het kan ook goed zijn dat de dader niet in de buurt komt van het gewenste locatieverbod van slachtoffers en nabestaanden. Dan wordt deze vaak opgelegd voor de gemoedsrust, ook omdat het verder geen inbreuk maakt op het leven van de dader om daar niet te komen, anders dan de normale bewegingsvrijheid, aldus de respondenten.

Het recht op privé- en familielevens

De v.i.-gestelde heeft het recht om zijn familie te zien, bij hen op bezoek te gaan of om weer bij zijn familie te gaan wonen na het ondergaan van de straf en dat recht zal daarmee van invloed zijn op de te maken belangenafweging. Forse inbreuken kunnen worden gemaakt op dit recht indien door bijzondere voorwaarden de v.i.-gestelde niet in de woonplaats van zijn familie mag komen of wanneer een vestigingsverbod wordt opgelegd voor de plaats waar zijn familie woont. Omdat het gaat om een mensenrecht, zal goed beargumenteerd moeten worden waarom het noodzakelijk is om die beperkingen op te leggen en voor hoe lang. Delict- en slachtofferfactoren kunnen hiervan op invloed zijn. Als de v.i.-gestelde een zwaar misdrijf heeft gepleegd en het slachtoffer of de nabestaanden wensen dat hij niet terugkomt in de oude omgeving waar zij wonen, wordt daar sneller gehoor aan gegeven dan in het geval van een gering strafbaar feit, zoals een inbraak zonder geweld, aldus de respondenten van de CVv.i..

De slachtofferadvocaten, SHN en nabestaanden spreken ook over het recht op privé- en familielevens van de dader in relatie tot de door hen gewenste bijzondere voorwaarden. Een slachtofferadvocaat gaf een voorbeeld van een dader die vanwege zijn recht op privélevens terug kon keren naar zijn woonplaats, dezelfde als het slachtoffer. Zijn kinderen en ouders woonden daar en hij wilde daar naartoe terugkeren. Vanwege deze belangen, en ook samenhangend met het recht op resocialisatie, is er uiteindelijk geen locatieverbod opgelegd, met als gevolg dat het slachtoffer zelf is verhuisd, omdat zij niet in de angst wilde leven dat zij met hem geconfronteerd zou worden. Een casemanager van SHN gaf aan dat het recht op privélevens met name gaat spelen op het moment dat slachtoffer en dader samen kinderen hebben en dat dat tot ingewikkelde situaties kan leiden. Zoals zij zei: ‘Je komt dan nooit los van elkaar.’ Ondanks dat slachtoffers en nabestaanden dat misschien wel zouden willen.

Een nabestaande geeft aan dat zij te horen hebben gekregen dat sommige door hen gewenste locatieverboden niet mogelijk zijn, omdat de dader uit dezelfde omgeving komt en hij zijn privéleven in dezelfde omgeving heeft. De familie van de dader woont vlak naast een voor de nabestaanden belangrijke plek. De respondent vertelt dat zij heeft aangegeven dat zij graag wil dat de dader helemaal niet in de stad kan komen waar de familie woont, waar het strafbare feit heeft plaatsgevonden en waar de gedenkplek voor het slachtoffer staat. Aan hen is verteld dat een locatieverbod voor de stad als geheel en de aangegeven specifieke plekken niet te realiseren is, omdat de familie van de dader in die stad en tevens dichtbij die specifieke plekken woont. Toen de nabestaanden om uitleg vroegen, hebben zij de telefoon maar opgehangen, 'want het heeft geen zin'.

Voorbeelden belangenafweging bij v.i.

De medewerkers van de CVv.i. geven enkele voorbeelden om te illustreren hoe een belangenafweging wordt gemaakt in de praktijk. Een man was veroordeeld voor een zedenfeit jegens een jonge vrouw en werd voorwaardelijk in vrijheid gesteld na het ondergaan van zijn straf. De vrouw had gevraagd om een locatieverbod voor haar woonplaats, dezelfde woonplaats als van de dader. De CVv.i. wilde meegaan met de behoefte van de vrouw, maar zij werden erop geattendeerd dat het gewenste locatieverbod zou leiden tot een verkapte verhuisplicht voor de dader, omdat de dader bij het gewenste locatieverbod zijn huis niet uit zou kunnen zonder dat locatieverbod te overtreden. De vrouw was het ermee eens dat het door haar gewenste locatieverbod er niet toe zou moeten leiden dat de man zou moeten verhuizen. Daarom werd het locatieverbod aangepast, zodat de dader wel naar buiten kon en tegelijkertijd ver genoeg uit de buurt van het slachtoffer bleef. Er werden in deze zaak ook korte lijnen gehouden met toezicht om erop toe te zien dat het goed ging. De advocaat-generaal benadrukt ook hoe belangrijk het is om de juiste informatie te hebben om op een correcte manier aan alle belangen tegemoet te kunnen komen.

Een ander voorbeeld dat werd gegeven was een zaak waarin een groot locatieverbod was opgelegd, terwijl de familie van de dader in dat gebied woont en hij daar zelf ook vandaan komt. Vanwege de zwaarte van het indexdelict, werd deze grote inbreuk op zijn recht op familieleven proportioneel geacht. Het grootste gedeelte van de v.i.-periode is deze belangenafweging in het voordeel van slachtoffer en nabestaanden uitgevallen en werd het door hen gewenste locatieverbod in stand gehouden. Er zijn in die zaak ook signalen dat het niet verstandig zou zijn als de dader weer terug zou komen wonen in zijn oude omgeving, vanwege eventuele dreiging uit de gemeenschap. Vanuit de CVv.i. wordt signaleerd dat deze inbreuk, naar mate de tijd verstrijkt, wel minder zwaar moet gaan worden, omdat de proportionaliteitstoets zwaarder wordt. Op een gegeven moment loopt de v.i.-proeftijd af en dan mag de dader weer in dat gebied komen. Vanwege de grootte van het locatieverbod, was er in deze zaak sprake van een verkapte verhuisplicht, maar dat werd proportioneel geacht in het licht van de zwaarte van het indexdelict, de laakbare omstandigheden van het indexdelict en de eventuele dreiging voor de dader bij terugkomst in zijn oude omgeving.

In de volgende paragraaf wordt ingezoomd op specifieke bijzondere voorwaarden ten bescherming van slachtoffers en nabestaanden en de daarbij specifiek horende omstandigheden en belangen. De gevonden factoren in bovenstaande bespreking gelden ook in deze situaties. Er zitten enkele specifieke aspecten aan deze bijzondere voorwaarden die nadere toelichting behoeven.

5.2.3 *Aanvullende belangenafweging in geval van specifieke bijzondere voorwaarden*

Locatieverbod

Door de respondenten zijn specifiek ten aanzien van een locatieverbod met name de volgende factoren in de belangenafweging genoemd: of de adresgegevens bekend of onbekend zijn, of een locatieverbod ook voor de veiligheid van de dader is en of het locatieverbod haalbaar is. Als de adresgegevens onbekend zijn, wordt aan slachtoffers en nabestaanden meegegeven dat met het vragen om een locatieverbod hun adresgegevens bekend worden bij de dader. Soms is een gewenst locatieverbod juist ook in het belang van de dader en zijn veiligheid. Als voorbeeld werd gegeven dat de inwoners van een dorp verdeeld waren over het gepleegde delict, waardoor de dader potentieel gevaar liep vanwege de boosheid van de helft van de dorpsbewoners. De belangenafweging viel in dit voorbeeld uit richting bescherming van de dader.

De haalbaarheid van een locatieverbod ziet op praktische zaken, zoals de mogelijkheid tot elektronische monitoring door middel van een enkelband; bij locaties te dicht op elkaar is het vanwege de technologie niet mogelijk om op die wijze te controleren. In dat geval zal in de belangenafweging over een locatieverbod ook dit aspect worden meegewogen.

Contactverbod

Wanneer een contactverbod wordt opgelegd aan een v.i.-gestelde, kan de familiale band tussen slachtoffers en nabestaanden en de dader meespelen in de belangenafweging. Zo is het bijvoorbeeld niet mogelijk om een ouder te verbieden contact te hebben met diens minderjarige kinderen over wie hij ouderlijk gezag heeft. De parketsecretaris gaf een voorbeeld van een man die de moeder van zijn kinderen om het leven had gebracht. Omdat hij nog de enige juridische ouder was, konden ze hem geen contactverbod opleggen, ondanks de behoefte bij de minderjarige kinderen om dat wel te doen. Het contact verliep wel via een gezinsvoogd, om te proberen dat in goede banen te leiden. Hieruit blijkt dat familierechtelijke kwesties zoals ouderlijk gezag een rol kunnen spelen in de belangenafweging.

Verhuisplicht en vestigingsverbod

De respondenten signaleren dat deze bijzondere voorwaarden niet (vaak) worden opgelegd. Toch kan ten aanzien van de belangenafweging bij deze voorwaarden wel wat worden gezegd, omdat deze twee bijzondere voorwaarden erg ingrijpend zijn op het leven van de v.i.-gestelde. Een verhuisplicht en een vestigingsverbod lijken eigenlijk alleen aan de orde te zijn als dader en slachtoffers en nabestaanden in dezelfde nauw verbonden woonplaats/woon omgeving gevestigd waren ten tijde van het delict en de dader daarnaar terug wilt keren. Voor die situatie is een locatieverbod veelal ook voldoende gebleken. De behoefte voor een vestigingsverbod of een verhuisplicht komt ook bij slachtoffers en nabestaanden niet vaak voor, aldus de respondenten. Bij een verhuisplicht of een vestigingsverbod, is de proportionaliteit van belang. De advocaat-generaal gaf hierbij ook aan dat het v.i.-kader niet onbeperkt kan voortduren en dat daarmee tevens de opgelegde bijzondere voorwaarden zullen eindigen. Zeker met de, in beginsel, maximale periode van twee jaar v.i., kan het vervolgens gebeuren dat een dader terugkeert in de oude (woon)omgeving, aangezien een eventueel opgelegde verhuisplicht en/of vestigingsverbod dan niet meer van kracht zijn. Hoewel het met de Wlt ook mogelijk is geworden de proeftijd bij v.i. te verlengen, zal deze verlenging alleen om de instandhouding van een verhuisplicht of vestigingsverbod niet snel worden ingezet, aldus de respondenten.

5.2.4 Kortom

Bij de belangenafweging tussen slachtoffers, nabestaanden en de dader is in geval van v.i. vooral de CVv.i. betrokken. De CVv.i. levert maatwerk om tegemoet te komen aan zowel de belangen van slachtoffers en nabestaanden als aan die van de daders. Als er geen beschermingsbehoeften bekend zijn van slachtoffers en nabestaanden, dan worden deze ook niet opgelegd, aldus de medewerkers van de CVv.i.. Een beperking bij deze werkwijze is dat sommige behoeften van slachtoffers en nabestaanden niet bekend zijn geworden, bijvoorbeeld omdat zij niet tijdig hebben gereageerd of niet zijn bevraagd, en in die gevallen geen beschermende voorwaarden worden opgelegd. Als ze wel worden opgelegd, dan dienen de opgelegde maatregelen in verhouding te staan tot het gepleegde delict en de gevaarlijkheid van de dader (proportionaliteit). Dat oordeel kan anders uitvallen naarmate de v.i. langer duurt. Ook subsidiariteit (het minst zware middel om het doel te bereiken moet worden ingezet) is hierbij belangrijk, volgens de respondenten.

Verschillende factoren zijn door de medewerkers van de CVv.i. aangevoerd, die van invloed kunnen zijn de belangenafweging. Deze komen veelal overeen met de eerder vastgestelde behoeften. Ook hier zijn de factoren verdeeld in slachtofferfactoren, delictfactoren en daderfactoren. De slachtofferfactoren, de persoon van het slachtoffer en de achterliggende emoties, kunnen ook van invloed zijn op de belangenafweging, bijvoorbeeld doordat de gevoelens van angst gewicht in de schaal leggen bij de afweging. Ook de delictfactoren zoals type en aard en ernst van het gepleegde feit spelen een rol bij de belangenafweging. Zo wordt bij geringere feiten minder snel overgegaan tot het opleggen van (vergaande) bijzondere voorwaarden, aldus de respondenten. De daderfactoren, de intentie van de dader, de veiligheid van de dader zelf, het resocialisatiebeginsel en het recht op privéleven kunnen van invloed zijn op de te maken belangenafweging. Al deze factoren interacteren met elkaar en worden door de CVv.i. gezamenlijk meegenomen in de door hun te nemen beslissingen om zo tot een evenwichtige belangenafweging te komen. Een belangrijk uitgangspunt daarbij is, is dat het maatwerk is om tot de juiste gewogen beslissing te komen.

5.3 Belangenafweging voorwaardelijke beëindiging verpleging

5.3.1 Achtergrondinformatie VB-beslissingen

In paragraaf 2.3 is de wettelijke regeling omtrent de voorwaardelijke beëindiging van het bevel tot verpleging bij de tbs-maatregel besproken. In deze paragraaf zijn de resultaten van de analyse van VB-beslissingen weergegeven. Voor dit onderzoek is gekeken naar de gepubliceerde vonnissen op rechtspraak.nl in de jaren 2017 t/m 2022 waarin een tbs-maatregel voorwaardelijk werd beëindigd. In totaal zijn 46 zaken geanalyseerd.

De VB-beslissingen zijn vaak gering in omvang, waardoor de aandacht voor slachtofferbelangen, in ieder geval op papier, ook gering is. Het is hierdoor niet mogelijk geweest om gemene delers te vinden in beschermingsbehoeften van slachtoffers en nabestaanden en voor het maken van de belangenafweging, zoals die wel zijn gevonden voor de v.i. (zie paragraaf 5.2) en voor de GVM (zie paragraaf 5.4). Om die reden is in plaats daarvan gekeken naar de verschillende bij de VB-beslissing betrokken partijen en of, en zo ja hoe, zij zich uitlaten over de beschermingsbehoeften dan wel belangenafweging.

Van de 46 zaken werd in 44 zaken het indexdelict gevonden: in 8 zaken een zedendelict, in 8 zaken een geweldsdelict, in 1 zaak brandstichting met (levens)gevaar voor personen en 27 keer een levensdelict (poging inbegrepen). Als de tbs-gestelde voor meerdere delicten is veroordeeld, is het zwaarste delict als categorie meegenomen.³² De veroordelingen voor de indexdelicten stammen uit de jaren 1990 t/m 2018. Sommige tbs-gestelden brachten bijna 30 jaar door in de gevangenis en tbs-kliniek en anderen enkele jaren. Het is belangrijk op te merken dat alle delicten zijn gepleegd voordat de Wsenb in werking trad. Dit betekent dat tbs-gestelden in beginsel met hun behandeling konden beginnen nadat twee-derde van de gevangenisstraf was ondergaan. Zo werd de tbs-maatregel in 2021 voorwaardelijk beëindigd van een tbs-gestelde die in 2005 is veroordeeld tot 20 jaar gevangenisstraf en tbs voor viervoudige moord (ECLI:NL:RBLIM:2021:9921). Dit is anders voor zaken die vallen onder de Fokkensregeling (1997–2010), waarbij de delinquent al na het ondergaan van één-derde van de gevangenisstraf aan de tbs-behandeling mocht beginnen. Bij alle zaken geldt overigens dat niet bekend is in hoeverre wachtlijsten bij klinieken de daadwerkelijke start van de behandeling hebben beïnvloed.

5.3.2 *Reclasseringsadvies*

In vrijwel geen van de VB-beslissingen, 2 van de 46, wordt in het vonnis een reclasseringsadvies over de op te leggen bijzondere voorwaarden ten aanzien van slachtoffers en nabestaanden geciteerd. In die zaken wordt geadviseerd een contactverbod en een locatieverbod op te leggen. In de vonnissen wordt het advies van de reclassering niet uitgebreid behandeld, zo wordt niet ingegaan op de behoeften van slachtoffers en nabestaanden of de daaropvolgende belangenafweging. Zo staat er in ECLI:NL:RBMNE:2017:3024:

‘In het advies is in de voorwaarden bij het gebiedsverbod, indien geïndiceerd, [woonplaats] niet opgenomen, omdat onbekend was dat ook daar één van de slachtoffers woont. Indien nodig kan er een gebiedsverbod binnen [woonplaats] worden opgelegd of een contactverbod met het slachtoffer als het slachtoffer daar behoefte aan heeft. Er zijn overigens geen aanwijzingen dat betrokkene contact op wil nemen met de slachtoffers.’

In deze zaak is uiteindelijk een locatieverbod, maar geen contactverbod opgelegd. In de andere zaak wordt slechts gesteld dat een contactverbod met het slachtoffer wordt geadviseerd, waarna de rechtbank daartoe is overgegaan en een contactverbod heeft opgelegd (ECLI:NL:RBNHO:2021:1304). Er is niet vermeld hoe deze belangenafweging heeft plaatsgevonden.

5.3.3 *Advies tbs-kliniek en pro-Justitie rapporteur*

In de adviezen van de tbs-kliniek noch, indien van toepassing, in de adviezen van de pro-Justitia rapporteurs wordt aandacht besteed aan de beschermingsbehoeften van slachtoffers en nabestaanden of aan hoe een eventuele belangenafweging zou moeten uitvallen.

³² Er is getracht alle indexdelicten te achterhalen, maar dat is niet gelukt. In sommige VB-zaken valt uit de context af te leiden wat het indexdelict moet zijn geweest, maar in sommige zaken wordt daar geen aandacht aan besteed en kon het veroordelend vonnis niet worden gevonden. Daarom zijn de zaken op dit niveau gecategoriseerd.

5.3.4 Openbaar Ministerie

In 3 van de 46 zaken is in de VB-beslissing geciteerd dat het OM zich heeft uitgelaten over slachtofferbehoeften. Zo stelt de officier in ECLI:NL:RBNNE:2022:680: 'Daarbij moet voorkomen worden dat de veroordeelde zijn slachtoffers tegenkomt.' In een andere zaak wordt door het OM opgemerkt dat de vriendin van de tbs-gestelde in de buurt woont bij één van de slachtoffers (ECLI:NL:RBMNE:2017:3024), wat potentieel problematisch kan zijn omdat de VB-gestelde bij zijn vriendin kan langsgaan of daar zou kunnen gaan wonen. In de derde zaak stelt de officier: 'Daarbij dienen de voorwaarden te worden opgelegd zoals die door de reclassering zijn geadviseerd, in die zin dat het locatieverbod kan worden beperkt tot een bepaalde stad, omdat het slachtoffer van het indexdelict heeft aangegeven dat een locatieverbod voor een andere stad niet meer is aangewezen.' (ECLI:NL:RBNHO:2021:1304). Door deze voorwaarden te vorderen, laten de officieren in deze zaken zien dat zij vinden dat de belangenafweging in het voordeel van de slachtoffers en nabestaanden zou moeten uitvallen.

5.3.5 Verdediging

In 1 zaak heeft de verdediging een duidelijk standpunt naar voren gebracht over de behoefte van het slachtoffer voor een locatieverbod:

'Voorts heeft de raadsman gesteld dat het gebiedsverbod alleen moet worden opgelegd indien er aanwijzingen zijn dat zich incidenten voor gaan doen indien het niet wordt opgelegd. De voorwaarde moet niet zo ruim geformuleerd worden dat het wordt opgelegd als de slachtoffers behoefte hebben aan een gebiedsverbod.' (ECLI:NL:RBMNE:2017:3024)

In een andere zaak stelt de verdediging dat het vanwege de maatschappelijke gevoeligheid van de zaak een goed idee is om de tbs-maatregel met één jaar te verlengen zodat er een extra toetsmoment is waarbij voorwaarden kunnen worden aangepast, indien nodig (ECLI:NL:RBLIM:2021:9921). Hoewel dit niet specifiek ziet op de slachtoffers en nabestaanden in deze zaak, ziet het wel op de algemene veiligheid van de maatschappij en de eventuele onrust die kan ontstaan nu deze dader onder voorwaarden vrijkomt. In de overige 44 zaken zegt de verdediging verder niets over slachtofferbelangen, dan wel slachtofferbehoeften. Er kan niet uit de vonnissen worden afgeleid hoe de verdediging aankijkt tegen eventueel botsende belangen bij de te maken belangenafweging.

5.3.6 Rechterlijke overwegingen en bijzondere voorwaarden

Bij de beslissing om over te gaan tot VB, stellen rechters voorwaarden waaraan de tbs-gestelde zich moet houden. Tabel 4.1 geeft een overzicht van de voorwaarden die door de rechters zijn opgelegd in de 46 zaken die zijn bekeken. De tabel is onderverdeeld in de bij wet verbonden voorwaarden aan de VB en in voorwaarden die zien op de directe slachtoffers en nabestaanden en die waarschijnlijk niet zien op de directe slachtoffers en nabestaanden, maar wel relevant kunnen zijn voor potentiële nieuwe slachtoffers.

Tabel 4.1 Overzicht bijzondere voorwaarden verbonden aan VB

Naam voorwaarde	Frequentie
Bij wet verbonden voorwaarden	
Geen nieuw strafbaar feit	42
Vaststellen identiteit	40
Verplichte opname	5
Verplichte (ambulante) behandeling	30
Medicatieplicht	6
Meewerken time-out fpc	36
Voorwaarden die van invloed zijn op de directe slachtoffers en nabestaanden	
Contactverbod	6
Locatieverbod	7
Elektronische monitoring (om locatieverbod te controleren)	1
Voorwaarden die (waarschijnlijk) niet zien op de directe slachtoffers en nabestaanden	
Toestemming om te verhuizen	38
Inzicht geven in intieme relaties/seksualiteit/kinderwens	18
Geen contact minderjarigen	4
Geen zorg voor minderjarigen	1
Afspraken werkgever	5
Alcohol- en/of drugsverbod	35
Begeleid wonen	26
Begeleidbaar opstellen	17
Benoeming instantie die VB begeleid	24
Bereikbaar zijn	2
Bijzondere situaties melden	1
Controle gegevensdrager	4
Financiën/bewindvoering	32
Frequent contact reclassering	4
Gokverbod	1
Houden aan voorschriften/aanwijzingen reclassering	33
Houden aan voorschriften/aanwijzingen behandelinstelling	25
Meewerken aan advies op grond van artikel 48 lid 1 Rvt ^a	1
Meewerken aan forensisch psychiatrisch toezicht	10
Meewerken toezicht reclassering	34
Meewerken totstandkoming driepartijenovereenkomst ^b	2
Meldplicht	31
Netwerk	3
Niet mogen terugkeren naar Nederland	2

Naam voorwaarde	Frequentie
Openheid van zaken	29
Systeemgesprekken	2
Toestaan huisbezoeken	27
Toestemming informatie delen tussen partijen betrokken bij VB	36
Uitreisverbod	37
Wijkagent	4
Zinvolle dagbesteding	26
Mediaverbod	1

- a Een advies op grond van artikel 48 lid 1 Reglement verpleging ter beschikking gestelden (Rvt) is een advies opgemaakt door de reclassering aan de minister over de wenselijkheid van het verlenen van VB.
- b Afspraken tussen de VB-gestelde, behandelaar en toezichthouder (de reclassering).

Voorwaarden die zien op de directe slachtoffers en nabestaanden

In zes zaken is een contactverbod opgelegd en in zeven zaken een locatieverbod. In twee van deze zeven zaken zijn beide voorwaarden opgelegd (ECLI:NL:RBNHO:2021:1304 en ECLI:NL:RBAMS:2020:2802). Dat betekent dat er in totaal van de onderzochte zaken 11 zaken een voorwaarde hebben die van invloed is op directe slachtoffers en nabestaanden. Belangrijke kanttekening hierbij is dat over het algemeen veel tijd verstreken is tussen het gepleegde misdrijf en de VB, waardoor het mogelijk is dat slachtoffers en nabestaanden niet bereikbaar of zelfs niet vindbaar zijn. Als dat zo is, kunnen zij ook niet om hun beschermingsbehoeften worden gevraagd. Anderzijds kan de situatie waarin zij zich bevinden in de tussengelegen periode ook dusdanig zijn gewijzigd, dat er geen of minder behoefte is aan beschermende voorwaarden. Daarnaast kan er alleen tot VB worden overgegaan als het gevaar dat van de tbs-gestelde uitging voldoende gereduceerd is.

In de zaken waarin een bijzondere voorwaarde is opgelegd ter bescherming van het slachtoffer of de nabestaanden, wordt dit vaak niet nader toegelicht. De formulering van de bijzondere voorwaarde maakt duidelijk dat het contact- of locatieverbod is opgelegd om een confrontatie met het slachtoffer of de nabestaanden te voorkomen. Zo staat er in ECLI:NL:RBAMS:2020:2802 (bold arcering in uitspraak):

'Contactverbod [terbeschikkinggestelde] heeft of zoekt op geen enkele wijze - direct of indirect - contact met de nabestaande(n) van het slachtoffer.
Locatiegebod [onderzoekers lezen locatieverbod] Het is [terbeschikkinggestelde] niet toegestaan om, zonder begeleiding, in Amsterdam te komen. Dit om een confrontatie met de nabestaande(n) van het slachtoffer te voorkomen.'

In de zaak ECLI:NL:RBLIM:2021:9921 is het de VB-gestelde niet verboden om met de nabestaanden van het delict contact te zoeken, maar heeft hij een mediaverbod opgelegd gekregen. Ook moet hij met de reclassering bespreken hoe hij denkt te voorkomen dat de media met hem contact gaat zoeken en moet hij de reclassering onverwijld op de hoogte stellen als dat toch gebeurt. Daarnaast mag de VB-gestelde niet in de provincie Limburg komen, een uitgebreid locatieverbod.

Rechtbank Midden-Nederland stelt kort en krachtig in ECLI:NL:RBMNE:2022:6407:

‘Betrokkene heeft of zoekt op geen enkele wijze - direct of indirect - contact met het slachtoffer, zolang het Openbaar Ministerie dit verbod nodig vindt.’

En ten aanzien van een locatieverbod ter bescherming van het slachtoffer, stelt het hof Arnhem-Leeuwarden:

‘De terbeschikkinggestelde bevindt zich niet in gemeente van het slachtoffer, zolang het Openbaar Ministerie dit verbod nodig vindt.’
(ECLI:NL:GHARL:2021:8857)

In sommige zaken besteden de rechters iets meer aandacht aan slachtoffers en nabestaanden, dan het enkel formuleren van bijzondere voorwaarden. In deze zaak werd een locatieverbod voor een hele provincie opgelegd, maar geen contactverbod:

‘De omstandigheid dat betrokkene is veroordeeld voor een zeer ernstig levensdelict, dat voor veel maatschappelijke ophef en onrust heeft gezorgd en ook thans begrijpelijk en invoelbaar nog veel reacties en sterke gevoeligheden oproept bij betrokken nabestaanden en in de maatschappij maakt dit naar het oordeel van de rechtbank niet anders. De rechtbank zal op grond van het vorenstaande de termijn van terbeschikkingstelling met één jaar verlengen en de verpleging van overheidswege van betrokkene beëindigen onder de na te melden voorwaarden.’
(ECLI:NL:RBOVE:2018:1246)

Voorwaarden die kunnen zien op potentieel nieuwe slachtoffers en nabestaanden

Naast de voorwaarden die zien op de slachtoffers en nabestaanden van het indexdelict, kunnen enkele bijzondere voorwaarden indirect zien op slachtoffers en nabestaanden. Deze voorwaarden kunnen echter ook worden ingezet om te voorkomen dat nieuwe slachtoffers en nabestaanden worden gemaakt. Enkele daarvan zijn hieronder uitgelicht.

Als de dader zich moet houden aan de voorwaarde dat hij inzicht moet geven in zijn (intieme) relaties, kan dat potentieel van invloed zijn op slachtoffers en nabestaanden. Het hebben van een relatie kan een risicofactor zijn voor delictgedrag, met name voor specifieke delicten zoals huiselijk geweld. Het hebben van een relatie kan in sommige situaties ook juist leiden tot een vermindering van het risico voor het directe slachtoffer, zoals het geval bij stalking, als de dader zich op een andere partner zou richten. Verder kan een intieme relatie ook een beschermende werking hebben, als de partner de dader ervan weerhoudt om nieuwe delicten te plegen. Het geven van inzicht in de relatie kan helpen dit te monitoren. Deze voorwaarde wordt ook opgelegd aan daders van een zedenfeit met minderjarigen om zo vinger aan de pols te houden (zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RBAMS:2017:993).

In vier zaken is de voorwaarde opgelegd dat de VB-gestelde geen contact mag hebben met minderjarigen. De rechtbank Amsterdam stelt als bijzondere voorwaarde in ECLI:NL:RBAMS:2021:839:

‘Betrokkene bevindt zich niet alleen met één of meer minderjarige kinderen in een woning. Hij zoekt buiten een woning geen toenadering tot minderjarige kinderen en zal zich niet met minderjarigen ophouden.’

In deze zaak was overigens ook een directe beschermingsmaatregel opgelegd: een contactverbod met het slachtoffer. In een andere van deze vier zaken werd ook de voorwaarde opgelegd dat de VB-gestelde geen zorg mag dragen voor minderjarigen:

‘De [betrokkene] heeft geen contact met minderjarigen anders dan in het bijzijn van (een) andere volwassene(n) die weet heeft van zijn achtergronden (inclusief het indexdelict). Hij draagt geen zorg of verantwoordelijkheid voor minderjarigen en mocht een contact zonder een andere volwassene zich onverhoopt aandienen dan vertrekt hij direct uit dit contact.’ (ECLI:NL:RBAMS:2017:993)

Deze voorwaarden gelden niet als direct beschermend naar het slachtoffer van het indexdelict, maar ter bescherming van potentieel toekomstige slachtoffers.

Het niet mogen verhuizen zonder toestemming, kan potentieel ook beschermend werken voor slachtoffers en nabestaanden. Deze voorwaarde wordt vaak geschaard onder ‘meewerken aan reclasseringstoezicht’ en ziet erop dat de reclassering weet waar de dader woont. Doordat de dader toestemming moet vragen om te verhuizen, kan worden bekeken of hij zich niet (te dicht) in de buurt van het slachtoffer of de nabestaanden vestigt, al is dat niet de voornaamste reden om een verhuizing door te geven.

5.3.7 *Kortom*

In de onderzochte VB-beslissingen wordt in 11 zaken een bijzondere voorwaarde opgelegd die direct van invloed is op slachtoffers en nabestaanden. Hiermee is de belangenafweging waarschijnlijk in het voordeel van de slachtoffers en nabestaanden uitgevallen. Vanwege het ontbreken van een toelichting in het vonnis, kunnen de onderzoekers niet opmaken hoe de belangenafweging tot stand is gekomen. In de ruime meerderheid van de zaken is een voorwaarde die indirect beschermend kan zijn opgelegd (bijvoorbeeld in 38 van de 46 zaken is toestemming nodig om te verhuizen). Zoals in de inleiding wordt aangehaald, betekent het niet noodzakelijkerwijs dat slachtoffers en nabestaanden (via de reclassering of via het OM) geen behoefte aan een beschermingsmaatregel hebben geuit of dat de rechters geen aandacht hebben voor de belangen van slachtoffers en nabestaanden, als deze niet in het vonnis staan vermeld. Wat we wel kunnen concluderen is dat hierover geen nadere informatie is gevonden in de uitspraak.

De onderzoekers verwachten dat met de invoering van het beperkte spreekrecht voor slachtoffers en nabestaanden bij de zitting waar de VB wordt besproken sinds 1 januari 2025, meer aandacht wordt besteed aan de beschermingsbehoeften van slachtoffers en nabestaanden in VB-beslissingen van na die datum, omdat er een duidelijk punt is tijdens de zitting waarop zij daarover aan het woord (kunnen) komen en de rechters daaraan kunnen refereren in het vonnis.

5.4 **Belangenafweging bij GVM-opleggingsbeslissingen**

5.4.1 *Achtergrondinformatie GVM-opleggingsbeslissingen*

Van de vijftig GVM-opleggingsbeslissingen die zijn bekeken voor dit onderzoek, zijn verschillende achtergrondkenmerken bekend. Deze data is afkomstig uit de monitor

van GVM's die het WODC over de eerste vijf jaar van de Wlt heeft opgebouwd (zie verder paragraaf 1.3.5). Deze gegevens worden eerst besproken.³³

In eerste aanleg werd bij het grootste deel van de zaken een onvoorwaardelijke gevangenisstraf opgelegd (in 46 van de 50). In twee zaken werd de verdachte ontslagen van alle rechtsvervolging en werd er geen gevangenisstraf opgelegd. De gemiddelde duur van de onvoorwaardelijke gevangenisstraf was 1.298 dagen (net iets meer dan 3,5 jaar), variërende van 1 dag tot 5.892 dagen. Eenentwintig keer werd geen tbs-maatregel opgelegd (42% van de GVM's), 17 keer werd een tbs-maatregel met verpleging opgelegd en 12 keer een tbs-maatregel met voorwaarden (in totaal werd 58% van de GVM's gecombineerd met een tbs-maatregel).

In eerste aanleg hebben de verschillende rechtbanken naast de GVM's ook een aantal keer voorwaarden opgelegd ter bescherming van slachtoffers en nabestaanden die buiten het Wlt-kader vallen. Het gaat dan om bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke tbs-maatregel, een voorwaardelijke veroordeling of een artikel 38v Sr maatregel. In 2 van de 50 zaken werd zowel een contact- als een locatieverbod opgelegd door middel van een artikel 38v Sr maatregel. Er werd negen keer een contactverbod en drie keer een locatieverbod opgelegd via een voorwaardelijke tbs-maatregel. Een locatieverbod is eenmaal opgelegd als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling. Acht keer werd bij de voorwaardelijke tbs-maatregel opgenomen dat de veroordeelde een adreswijziging moest doorgeven aan de reclassering en niet zonder toestemming mocht verhuizen. Geen enkele keer is een verhuisplicht opgelegd. Wel is eenmaal een verbod op het doen van vrijwilligerswerk opgenomen, al was deze bijzondere voorwaarde niet gericht tegen specifieke slachtoffers en nabestaanden, maar tegen potentiële nieuwe slachtoffers omdat de veroordeelde geen (vrijwilligers)werk mag aannemen waarbij hij op regelmatige basis in aanraking komt met minderjarigen (ECLI:NL:RBLIM:2021:3169) .

In 20 van de 50 zaken is een hoger beroep geweest. In hoger beroep was de gemiddelde gevangenisstraf 1.508 dagen (ongeveer 4 jaar), variërende van 28 tot 5.892 dagen. 13 keer werd tevens een tbs-maatregel opgelegd, 7 keer tbs met voorwaarden en 6 keer tbs met verpleging. Bij de tbs met voorwaarden werd drie keer een contactverbod en twee keer een locatieverbod opgelegd ter bescherming van de slachtoffers en nabestaanden.

In totaal zijn 143 strafbare feiten gepleegd. Omdat per zaak meerdere strafbare feiten zijn gepleegd, is het totaal aantal strafbare feiten groter dan het aantal bekeken zaken. Deze strafbare feiten zijn gecategoriseerd in verschillende typen delict. In tabel 4.2 staat een overzicht van de verschillende strafbare feiten die zijn gepleegd en hoe vaak elk type delict zich voordeed. Zie bijlage 6 voor een overzicht van de indeling van strafbare feiten per categorie die is gehanteerd.

³³ Voor verdere informatie over de GVM, zie Van den Broek et al. (2024).

Tabel 4.2 Overzicht strafbare feiten (N=50)

Categorie	Aantal
Brandstichting met gevaar voor personen	3
Brandstichting zonder gevaar voor personen	4
Gewelddelict	65
Levensdelict	11
Overig	19
Terroristisch misdrijf, inclusief deelname aan een organisatie met terroristisch oogmerk	4
Vermogensdelict	8
Zedendelict	8
Zedendelict <18	21

De GVM kan alleen worden opgelegd wanneer een tbs-maatregel wordt opgelegd of wanneer de verdachte wordt veroordeeld voor het plegen van een strafbaar feit waar vier jaar gevangenisstraf op staat. De gepleegde feiten zijn daarom over het algemeen (vrij) ernstig van aard.

5.4.2 *Reclasseringsadvies*

Vervolgens is gekeken of en hoe vaak de reclassering adviseert om maatregelen op te leggen, specifiek gericht op de bescherming van slachtoffers en nabestaanden, aan andere met de GVM gecombineerde sancties.³⁴ Ook is gekeken naar de herkomst (wie heeft de behoeften van slachtoffers en nabestaanden aangegeven) en het ontstaansmoment (op welk moment zijn deze behoeften aangegeven) van het belang dat slachtoffers en nabestaanden hebben bij een beschermingsbehoefte. Verder is bekeken of de reclassering zich uitspreekt over de belangenafweging. In de meeste gevallen wordt in de uitspraak niet geciteerd of de reclassering zich specifiek heeft uitgelaten over beschermende voorwaarden voor slachtoffers en nabestaanden, in 7 van de 50 zaken wordt dat wel benoemd.

De reclassering adviseert vier keer tot het opleggen van een contactverbod en eenmaal tot de voortzetting van een eerder opgelegd contactverbod. In die laatste zaak speelde een langdurig conflict waarbij betrokkene geen contact meer mocht hebben met zijn ex-vrouw en kinderen. Er was al eerder sprake geweest van geweld en dreigementen. Het contact- en locatieverbod werden gerealiseerd door middel van een maatregel op grond van artikel 38v Sr (ECLI:NL:RBNNE:2019:5429 en ECLI:NL:GHARL:2020:4928). Deze verboden kunnen worden doorgezet indien de GVM, die in hoger beroep is opgelegd, ten uitvoer wordt gelegd en daaraan een contact- en locatieverbod worden verbonden. Dit is tevens de enige zaak waarin is genoemd dat het achterliggende belang achter de maatregelen, het voorkomen van geweld tegen de slachtoffers is. In de opleggingsbeslissing is de uitkomst van de belangenafweging de bescherming van slachtoffers en nabestaanden. Hoe deze uitvalt ten tijde van de tenuitvoerlegging van de GVM, moet worden gezien.

³⁴ Het gaat hierbij om GVM-opleggingsbeslissingen. De rechter kan bij oplegging nog geen bijzondere voorwaarden verbinden aan de GVM. De reclasseringsadviezen zien op de oplegging van de GVM, de daarmee te combineren sancties en (eventueel) daaraan te verbinden bijzondere voorwaarden.

In vier gevallen heeft de reclassering geadviseerd om een locatieverbod op te leggen, ter bescherming van de slachtoffers, in één geval met elektronische monitoring door middel van een enkelband. In die zaak is een tbs-maatregel met voorwaarden opgelegd, waaraan een locatieverbod is verbonden (ECLI:NL:RBNNE:2020:1225). Het hof verenigde zich met de uitspraak van de rechtbank en legde eveneens een locatieverbod op (ECLI:NL:GHARL:2021:734).

In slechts 2 van de 50 gevallen vermeldt de rechtbank dat de beschermingsbehoeften afkomstig zijn van de slachtoffers en nabestaanden zelf. De rechtbank citeert daarnaast vrijwel nooit wat het moment van ontstaan van de belangen is.

In alle zaken waarin door de rechtbank een contactverbod en/of een locatieverbod wordt opgelegd als voorwaarde bij de tbs-maatregel met voorwaarden, zijn deze voorwaarden door de reclassering geadviseerd. In 9 zaken draaide dat om een contactverbod of met specifieke slachtoffers en nabestaanden of met minderjarigen in het algemeen. In 3 zaken ging dat om een locatieverbod, ter bescherming van slachtoffers en nabestaanden. Het is mogelijk dat deze bijzondere voorwaarden voort kunnen worden gezet met de GVM nadat het kader van de tbs-maatregel met voorwaarden is afgelopen. Het is echter nog niet duidelijk hoe de belangenafweging op dat moment uit zal vallen.

5.4.3 *Openbaar Ministerie*

In het grootste gedeelte van de zaken, staat het niet in het vonnis of het Openbaar Ministerie zich heeft uitgelaten over beschermingsbehoeften van slachtoffers en nabestaanden (47 zaken). In drie zaken beschrijft het vonnis wel wat het OM heeft aangevoerd. In ECLI:NL:RBAMS:2021:4639 (niet openbaar) wil het OM dat de door de reclassering geadviseerde bijzondere voorwaarden worden opgelegd. De rechtbank heeft vervolgens een locatieverbod opgelegd via een voorwaardelijke veroordeling. In een andere zaak vordert het OM een contact- en locatieverbod ten behoeve van de slachtoffers. Dit werd gerealiseerd via een maatregel op grond van artikel 38v Sr (ECLI:NL:RBLIM:2021:10184, niet openbaar).

In de al eerder besproken zaak van de rechtbank Midden-Nederland, besteedde het OM wat meer woorden aan de veiligheid van de slachtoffers:

‘De veiligheid van aangeefster en haar gezin eisen het opleggen van tbs met dwangverpleging en het voorkomen van geweld. Verdachte dient te worden behandeld in het kader van tbs met dwangverpleging om te voorkomen dat hij het welzijn en de gezondheid van aangeefster, dan wel anderen, in de toekomst opnieuw kan schaden’ (ECLI:NL:RBNNE:2019:5429)

Hoewel niet strikt gekoppeld aan de GVM, doet het OM hier wel uitspraak over het belang van veiligheid van de aangeefster en haar gezin en het voorkomen dat de verdachte nogmaals schade aanricht. Volgens het OM wegen de belangen van het slachtoffer hier zwaar mee in de belangenafweging.

Het hof heeft eenmaal aandacht besteed aan wat de advocaat-generaal heeft gezegd over de behoeften van slachtoffers en nabestaanden. Ook in deze zaak ging het om de tenuitvoerlegging van bijzondere voorwaarden, maar de advocaat-generaal vraagt om een uitzondering op het contactverbod, voor de moeder en ex-partner van de verdachte (ECLI:NL:GHSHE:2021:4110, niet openbaar).

5.4.4 Verdediging

In het grootste gedeelte van de zaken, staat het niet in het vonnis of de verdediging zich heeft uitgelaten over beschermingsbehoeften van slachtoffers en nabestaanden (in 45 zaken niet, in 5 zaken wel). Het is de taak van de verdediging om de belangen van de verdachte te behartigen, waardoor het een logische gevolgtrekking is dat de verdediging weinig aandacht besteed aan de belangen van slachtoffers en nabestaanden en zullen pleiten dat de uiteindelijke belangenafweging in het voordeel van hun cliënt uitvalt. In sommige zaken spreekt de verdediging zich wel uit over slachtoffers en nabestaanden, maar zet deze belangen dan af tegen de belangen van de verdachte. Zo stelt de verdediging in ECLI:NL:RBDHA:2020:5635:

‘Er is geen sprake van een dusdanig ernstig vergrijp en/of een dusdanig grote kans op het plegen daarvan dat het beschermingsbelang van de maatschappij zwaarder weegt dan het belang van cliënt bij zijn vrijheid.’

Ook stelt de verdediging in een andere zaak dat ‘de inbreuk op de grondrechten en de autonomie van het slachtoffer gering is geweest’, en vraagt de rechtbank daar rekening mee te houden in de strafoplegging (ECLI:NL:RBOVE:2021:2570). In andere zaken stelt de verdediging dat de slachtoffers zelf ook een rol hebben gespeeld in het veroorzaken van het strafbare feit (zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RBAMS:2021:3367 en ECLI:NL:RBNNE:2019:5429). De verdediging doet in een andere zaak een aanspraak op de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit door te stellen dat de maatschappij ook beveiligd kan worden door voorwaardelijke gevangenisstraf in plaats van het opleggen van een GVM (ECLI:NL:RBOVE:2021:1824). Hoewel de rechtbank geen GVM oplegt, doet het hof dat in hoger beroep wel door juist meerdere malen te verwijzen naar de noodzaak om de maatschappij te beschermen (ECLI:NL:GHARL:2022:10493).

5.4.5 Rechterlijke overwegingen

Ook bij de opleggingsbeslissingen tot een GVM is bekeken hoe de behoeften van slachtoffers en nabestaanden en de belangenafweging met de dader een rol spelen. Hierbij is gekeken naar de straftoemeting in algemene zin, maar is ook specifiek gekeken of de oplegging van de GVM is ingegeven door de belangen van slachtoffers en nabestaanden. Bij de GVM is sprake van een tweetrapsraket (zie paragraaf 2.4), waardoor opleggingsbeslissingen en tenuitvoerleggingsbeslissingen zijn gescheiden. Daardoor ziet deze bespreking op voorbeelden die van invloed kunnen zijn op of een rol kunnen gaan spelen in de tenuitvoerleggingsfase. Of dat daadwerkelijk zo gaat zijn, valt nog te bezien.

In vijf zaken, ECLI:NL:RBOVE:2021:2570, ECLI:NL:RBGEL:2019:2778, ECLI:NL:RBDHA:2021:1744, ECLI:NL:RBGEL:2020:1757 en ECLI:NL:RBDHA:2020:2172 wordt de oplegging van de GVM ingegeven door de behoeften en belangen van de slachtoffers en nabestaanden van het indexdelict. In de vijf zaken, stellen de rechtbanken hierover het volgende:

‘De rechtbank acht het opleggen van de maatregel aangewezen ter bescherming van de algemene veiligheid van het slachtoffer in deze zaak’
(ECLI:NL:RBOVE:2021:2570)

De rechtbank zal daarnaast ook aan verdachte de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel als bedoeld in artikel 38z Sr opleggen. Naar het oordeel van de rechtbank is de oplegging van deze maatregel in het belang van de algemene veiligheid van personen en daarnaast de bescherming van [slachtoffer 1] , [slachtoffer 2] , [slachtoffer 3] , [slachtoffer 4] en [slachtoffer 6] in het bijzonder' (ECLI:NL:RBGEL:2019:2778)

Naar het oordeel van de rechtbank is de oplegging van de maatregel in het belang van de bescherming van de veiligheid van anderen en de algemene veiligheid van personen, in het bijzonder van zijn vrouw. De rechtbank zal daarom de maatregel opleggen.' (ECLI:NL:RBDHA:2021:1744)

'Naar het oordeel van de rechtbank is de oplegging van deze maatregel in het belang van de algemene veiligheid van personen en daarnaast in het belang van de bescherming van [slachtoffer] in het bijzonder.' (ECLI:NL:RBGEL:2020:1757)

'De rechtbank is van oordeel dat in onderhavige zaak het voorkomen van recidive van cruciaal en zwaarwegend belang is. Dit is ook in het belang van aangeefster van het onder 1 primair bewezenverklaarde feit. Om dit te kunnen bewerkstelligen hecht de rechtbank veel waarde aan oplegging van een maatregel tot vrijheidsbeperking en gedragsbeïnvloeding.' (ECLI:NL:RBDHA:2020:2172)

Omdat het maar een gering aantal betreft waarin rechters de oplegging van de GVM specifiek koppelen aan de slachtoffers en nabestaanden van het indexdelict, is ervoor gekozen om naar de motivering in de straftoemeting te kijken om te bezien of er in bredere zin aandacht is besteed aan slachtoffers en nabestaanden. De resultaten daarvan zijn hieronder weergegeven.

In slechts 1 van de 50 zaken heeft de rechtbank geen overwegingen gewijd aan de rechten en/of belangen van slachtoffers en/of nabestaanden en was er daarmee geen sprake van een belangenafweging. Hoewel er wel slachtoffers waren in die zaak, draaide deze zaak met name om de vraag hoe de verdachte de beste zorg te kunnen bieden: via een zorgmachtiging of via een tbs-maatregel (ECLI:NL:RBDHA:2021:10692). In alle andere zaken heeft de rechtbank één of meerdere argumenten gewijd aan de belangen en rechten van slachtoffers en nabestaanden. In de meeste zaken wijdt de rechtbank meerdere argumenten aan de belangen en rechten van slachtoffers en nabestaanden. Er is daarom een veelvoud aan argumenten gevonden ten opzichte van het aantal zaken dat is bekeken. Deze argumenten zijn vervolgens geclassificeerd in verschillende categorieën. In onderstaande paragrafen volgt een overzicht van de meest voorkomende argumenten. Veel van deze argumenten hangen met elkaar samen. Het indelen in categorieën is dan ook niet gedaan met de insteek om een strikt onderscheid te maken, maar om te bezien welk soort argumenten de rechter gebruikt ten aanzien van slachtoffers en nabestaanden.

De impact van het delict op slachtoffers en nabestaanden

Rechters expliciteren in veel zaken dat het strafbare feit negatieve emoties bij het slachtoffer of de nabestaanden teweeg heeft gebracht en/of dat het strafbare feit een negatieve, grote impact heeft gehad op het leven van het slachtoffer. Het gaat om verschillende soorten emoties, zoals angst, onrust en onveiligheid. Deze emoties werken ook na het plegen van het strafbare feit nog lange tijd door in het leven van de

slachtoffers. Vaak wordt dit door slachtoffers en nabestaanden kenbaar gemaakt door middel van het gebruik van het spreekrecht.

Een voorbeeld is een zaak van de rechtbank Midden-Nederland:

‘Dat de verkrachtingen erg traumatiserend zijn geweest voor de slachtoffers blijkt ook uit de slachtofferverklaringen van mevrouw [slachtoffer 2] en mevrouw [slachtoffer 1] en de vorderingen tot schadevergoeding die zij hebben ingediend. Mevrouw [slachtoffer 2] heeft ook nu nog, jaren later, last van angsten en paniekaanvallen en ook mevrouw [slachtoffer 1] heeft hulp gezocht voor de verwerking van wat er op 5 juli 2020 tussen haar en verdachte is voorgevallen.’ (ECLI:NL:RBMNE:2021:5466)

In een andere zaak verweet de rechtbank de verdachte, die jarenlang de dochter van vrienden seksueel had misbruikt, de grote impact die zijn handelen heeft gehad op het leven van het slachtoffer:

‘Dat het bewezenverklaarde feit grote impact heeft gehad op het slachtoffer blijkt ook uit de toelichting bij haar vordering als benadeelde partij en uit hetgeen haar vader ter terechtzitting naar voren heeft gebracht. Hieruit volgt dat het slachtoffer posttraumatische stressstoornisklachten heeft ontwikkeld, met als gevolg stemmingswisselingen, angst, onrust en boosheid. Deze stoornis in combinatie met pre-existente klachten (ADHD en autismespectrumstoornis) hebben een funeste uitwerking op haar.’ (ECLI:NL:RBDHA:2020:5635)

Ook wordt veel aandacht besteedt aan de negatieve impact op het leven van de slachtoffers. Alle soorten impact zijn hierin meegenomen. Zo melden meerdere slachtoffers dat zij psychische problematiek hebben ontwikkeld sinds het strafbare feit. Ook de fysieke gevolgen van het strafbare feit vallen hieronder:

‘Door het handelen van verdachte kan [slachtoffer 1] zijn linkerhand nog altijd niet gebruiken en kan hij slechts kleine afstanden lopen. Allerlei activiteiten die zijn leven aangenaam maakten lijken voorgoed tot het verleden te behoren. Verdachte heeft zijn leven lichamelijk, geestelijk en ook financieel verwoest. Er zijn momenten dat [slachtoffer 1] het leven niet meer ziet zitten.’ (ECLI:NL:RBMNE:2021:5213)

Kenmerken slachtoffer

Meerdere malen heeft de rechtbank aangehaald dat de verdachte misbruik heeft gemaakt van een specifiek kenmerk van het slachtoffer. Het gaat dan met name om jonge, kwetsbare, beïnvloedbare en afhankelijke slachtoffers. Het wordt de verdachten in voorkomende gevallen ook aangerekend dat hij juist misbruik heeft gemaakt van een slachtoffer met meerdere van deze kenmerken tegelijk. Zo kan een slachtoffer jong en psychisch kwetsbaar zijn, waarvan de dader op slinkse wijze misbruik maakt (ECLI:NL:RBGEL:2019:5395, niet openbare zaak).

De leeftijd van het slachtoffer speelt een rol, zowel in de zin dat jonge slachtoffers als extra kwetsbaar worden aangemerkt, maar ook dat oudere slachtoffers dat kunnen zijn, bijvoorbeeld degenen die minder goed ter been zijn. Zo rekent de rechtbank Noord-Nederland het de verdachte zwaar aan dat hij met medeverdachten het huis van een oudere, mindervalide man in de nachtelijke uren binnen is getreden en hem heeft mishandeld terwijl het slachtoffer weerloos in bed lag (ECLI:NL:RBNNE:2020:3298).

De rechtbank houdt ook rekening met omstandigheden die door de verdachte zijn veroorzaakt, zoals een afhankelijkheidsrelatie. De verdachte heeft de slachtoffers eerst dusdanig geïsoleerd dat zij van hem afhankelijk zijn geworden en heeft daarna de strafbare gedragingen gepleegd. Daarover zegt bijvoorbeeld de rechtbank Overijssel:

‘De rechtbank overweegt dat het onvrijwillig in de prostitutie brengen en houden van (zeer) jonge vrouwen, en het vervolgens financieel uitbuiten van deze vrouwen een zeer ernstig feit is, waarbij misbruik wordt gemaakt van de afhankelijke positie van deze vrouwen.’ (ECLI:NL:RBOVE:2021)

De kwetsbaarheid van slachtoffers komt op verschillende manieren terug in de uitspraken. Zo verweet de rechtbank Gelderland de verdachte dat hij de slachtoffers op slinkse wijze heeft misleid om ze mee te kunnen lokken om ze vervolgens seksueel te misbruiken:

‘Verdachte heeft op deze manier misbruik gemaakt van hun kwetsbaarheid en het vertrouwen dat zij in verdachte hadden. Verdachte heeft daarbij alleen oog gehad voor het bevredigen van zijn eigen seksuele behoeften en zich niet bekommerd om de hevige angst die hij bij deze jongens teweeg heeft gebracht.’ (ECLI:NL:RBGEL:2020:1251)

Inbreuk op lichamelijke en/of geestelijke integriteit

In veel zaken hebben de verdachten inbreuk gemaakt op de lichamelijke en/of geestelijke integriteit van het slachtoffer. Dat wordt hen (zwaar) aangerekend door de rechters.

‘Door aldus te handelen heeft verdachte telkens inbreuk gemaakt op de lichamelijke integriteit van de slachtoffers en aangetoond een totaal gebrek aan respect voor de persoonlijke levenssfeer van een vrouw te hebben.’ (ECLI:NL:RBOVE:2021:1824)

Een inbreuk op de lichamelijke en/of geestelijke integriteit kan op veel dingen zien. Een mishandeling kan leiden tot een geringe maar ook tot een zeer ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit. Zo stelt de rechtbank Amsterdam in ECLI:NL:RBAMS:2021:4639 (niet openbare zaak), dat de mishandelingen inbreuk hebben gemaakt op de lichamelijke integriteit en de rechtbank Den Haag dat de dader een grove inbreuk heeft gemaakt op de lichamelijke integriteit van de slachtoffers door hen neer te steken (ECLI:NL:RBDHA:2020:10002). Misdrijven als belaging en bedreiging maken met name inbreuk op de geestelijke integriteit (zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RBNNE:2019:5429). Gewelds- en zedendelicten breken naar hun aard in op de lichamelijke en geestelijke integriteit van het slachtoffer. Daarnaast maakt een dader tevens inbreuk op de seksuele integriteit wanneer hij een zedendelict pleegt, zoals door de rechtbank Den Haag duidelijk wordt gemaakt in ECLI:NL:RBDHA:2020:5635.

Een inbreuk op de lichamelijke, en in sommige gevallen ook de geestelijke, integriteit kan een schending van de artikelen 3 en 8 EVRM opleveren. Deze rechten, het martelverbod en het recht op privéleven, worden niet expliciet door de rechters genoemd wanneer zij spreken over zo’n inbreuk, maar desalniettemin zijn dit de rechten die hier achterliggen. Het feit dat er een inbreuk heeft plaatsgevonden, kan in de tenuitvoerleggingsfase relevant zijn voor het opleggen van beschermingsmaatregelen voor de slachtoffers. Dit kan zijn in het kader van een

positieve verplichting van de staat om hen te beschermen tegen verder slachtofferschap (zie paragraaf 3.2.2).

Het recht op leven – onherstelbaar leed nabestaanden

Wanneer een verdachte een levensdelict heeft gepleegd, refereren de rechters wel specifiek aan een mensenrecht, het recht op leven (artikel 2 EVRM), bijvoorbeeld in deze zaak: 'Door deze daad heeft de verdachte [naam slachtoffer] het meest fundamentele recht ontnomen dat haar toekwam, namelijk het recht op leven' (ECLI:NL:RBROT:2019:9637). In een wat andere benaming, verwoordt de rechtbank Gelderland het als volgt: 'Verdachte heeft hierdoor een einde gemaakt aan het leven van een jonge vrouw die hij nog maar drie weken kende. Haar lichaam was bont en blauw. Verdachte heeft het slachtoffer het meest wezenlijke bezit, haar leven, ontnomen' (ECLI:NL:RBGEL:2021:4870).

Bij levensdelicten zijn het de nabestaanden die namens het slachtoffer kunnen spreken en op wie de nasleep en impact van het strafbare feit het grootst is. Rechters erkennen dit in hun vonnissen, door te benoemen dat nabestaanden onherstelbaar leed is aangedaan. In dezelfde zaak van de rechtbank Gelderland, zeggen de rechters:

'Verdachte heeft de nabestaanden en andere dierbaren van het slachtoffer, in het bijzonder haar ouders, broer en schoonzus en hun kinderen, onherstelbaar en groot leed toegebracht waarmee zij de rest van hun leven geconfronteerd zullen blijven.'

Nabestaanden kunnen ook behoeften hebben aan beschermingsmaatregelen ten tijde van de tenuitvoerlegging van de straf. De belangen die hierachter zitten zijn bijvoorbeeld angst voor de dader of de dader niet willen tegenkomen. Het is uiteraard aan de nabestaanden zelf om te bepalen waar zij behoefte aan hebben tegen de tijd dat de GVM ten uitvoer gelegd gaat worden.

Plaats-delict thuis bij slachtoffer

Rechters benoemen dat thuis de plek is waar je je bij uitstek veilig moet voelen en dat verdachten die een strafbaar feit plegen bij het slachtoffer thuis, daar een inbreuk op maken. Dat een strafbaar feit bij het slachtoffer thuis plaatsvindt, wordt meegenomen als strafverzwarend, omdat de slachtoffers juist in hun veilige thuis zijn geconfronteerd met strafbare gedragingen. De rechtbank Noord-Nederland verwoordt het als:

'Verdachte heeft op 17 juni 2019 zijn echtgenote [slachtoffer 1] in de echtelijke woning in [pleegplaats], een plek waar zij zich veilig mocht voelen, door verwurgung om het leven gebracht.' (ECLI:NL:RBNNE:2020:50)

Het benoemen van het plaats-delict kan ertoe leiden dat slachtoffers een grotere beschermingsbehoefte hebben in de vorm van een locatieverbod, omdat de dader weet waar ze wonen. Een locatieverbod zou door middel van een GVM gerealiseerd kunnen worden.

Inbreuk op de rechtsorde – daad veroorzaakt afschuw in de maatschappij

In sommige gevallen trekken de rechters de argumentatielijn breder en betrekken zij niet alleen de directe slachtoffers, maar ook indirecte slachtoffers, getuigen en de bredere maatschappij bij hun oordeel. Zij nemen het de verdachten kwalijk dat zij met hun daden de rechtsorde hebben geschokt en bij de maatschappij gevoelens van onrust en onveiligheid hebben veroorzaakt.

‘Het bewezen verklaarde feit vormt, naast de angst die het feit voor het slachtoffer, zijn familieleden, getuigen en directe collega’s teweeg heeft gebracht, tevens een ernstige inbreuk op de rechtsorde en veroorzaakt gevoelens van onrust en onveiligheid in de samenleving. Daarbij komt dat dit feit zeer veel onrust heeft veroorzaakt bij collega-huisartsen.’ (ECLI:NL:RBMNE:2019:2043)

Negatief gedrag verdachte

Tegenover kenmerken gerelateerd aan slachtoffers, zetten rechters het gedrag van de verdachte, vaak in negatieve zin. Het gaat om aspecten naast het strafwaardige gedrag zelf, zoals geen verantwoordelijkheid nemen voor eigen gedrag, het alleen oog hebben voor de eigen behoeften (seksueel, financieel, enz.), berekenend gedrag vertonen, en het plegen van een sadistisch misdrijf. In vrijwel alle zaken heeft de verdachte zulk negatief gedrag vertoond, vaak ten opzichte van slachtoffers en nabestaanden.

Een enkele keer is het gedrag van de verdachte, of diens omstandigheden, echter als modererende omstandigheid meegenomen. Het gaat dan om zaken waarin het slachtoffer volgens de rechters zelf ook een rol heeft gespeeld in de totstandkoming van een misdrijf (er ging enige mate van dreiging uit van het latere slachtoffer en er had zich een eerdere confrontatie voorgedaan, waardoor de verdachte angstig was voor het latere slachtoffer) en de dader een jeugdige leeftijd had ten tijde van het delict (ECLI:NL:RBAMS:2021:3367). Ook kan het zijn van een *first offender* (ECLI:NL:RBNNE:2020:50) en het onvermogen om de gevolgen van zijn handelen te overzien (ECLI:NL:RBGEL:2020:1251) meewerken in het voordeel van de verdachte. In vrijwel alle andere zaken is er sprake van strafverzwarend gedrag. Hoe deze elementen bij gaan dragen aan de tenuitvoerlegging van de GVM ter bescherming van slachtoffers en nabestaanden, moet worden gezien.

De rechtbank rekent het de verdachte aan wanneer de verdachte geen verantwoordelijkheid voor zijn daden heeft willen nemen. Er wordt in sommige gevallen een verband gelegd met het leed dat slachtoffers of nabestaanden is aangedaan en tevens met het enkel oog hebben voor de eigen behoeften:

‘Wat hem wel wordt aangerekend, is dat daarmee vaststaat dat de verdachte op geen enkele wijze verantwoordelijkheid heeft willen nemen voor hetgeen bewezen is verklaard en tevens dat hij geen enkel inzicht aan de dag heeft gelegd in het strafwaardige van zijn handelen en de schade die hij daarmee aan zijn de jeugdige slachtoffers heeft berokkend. Hij lijkt niet te beseffen wat hij [slachtoffer 1] en [slachtoffer 2] heeft aangedaan, uitsluitend en alleen voor zijn eigen seksuele genoegens.’ (ECLI:NL:RBDHA:2020:5737)

Eveneens laakbaar is de omstandigheid dat de verdachte blijkens het delict alleen maar aandacht heeft gehad voor zijn eigen behoeften. Dit ziet vaak op zaken waarin een zedenmisdrijf is gepleegd. Zo omschrijft de rechtbank Den Haag het in dezelfde zaak als hierboven geciteerd (ECLI:NL:RBDHA:2020:5737) als volgt:

‘De verdachte heeft slechts oog gehad voor de bevrediging van zijn eigen lustgevoelens en heeft daarbij niet stil gestaan bij de schade die hij mogelijk bij zijn minderjarige slachtoffer en haar omgeving zou kunnen aanrichten, hetgeen de rechtbank de verdachte zwaar aanrekent.’

Het alleen oog hebben voor de eigen behoeften kan ook zien op financieel gebied:

'Verdachte heeft zich compleet laten leiden door zijn eigen financiële gewin en heeft het slachtoffer verschrikkelijk toegetakeld met alle gevolgen van dien. Uit de stukken en uit de uitoefening van het spreekrecht ter zitting blijkt dat de impact van het voorval op het slachtoffer enorm is, zowel fysiek als mentaal. Het slachtoffer liep oogletsel en botbreuken in zijn gezicht op, en heeft zelfs na diverse operaties nog maar 25% zicht met zijn rechteroog.' (ECLI:NL:RBNNE:2020:3298)

Niet sec van elkaar te onderscheiden ten opzichte van de hierboven besproken gedragingen van verdachten, is het vertonen van berekenend, sadistisch gedrag in relatie tot de gevolgen van het gepleegde delict op slachtoffers:

'Verdachte heeft door zijn ernstig grensoverschrijdend gedrag de slachtoffers angst aangejaagd en hen gevoelens van onveiligheid bezorgd. De officier van justitie omschreef de verkrachting van mevrouw [slachtoffer 1] als sadistisch, vernederend en traumatiserend. De verkrachting van mevrouw [slachtoffer 2] omschreef hij als slinks, egoïstisch en traumatiserend.' (ECLI:NL:RBMNE:2021:5466)

Hoewel rechters vaak eenzelfde soort taal gebruiken om de gevolgen voor slachtoffers en nabestaanden te benoemen, kan uit dit soort zinnen worden opgemaakt dat het gedrag extra laakbaar wordt geacht en dat dit verdachte zwaar wordt aangerekend. Beschermingsbehoeften van slachtoffers kunnen groter zijn bij zwaardere strafbare feiten, al zijn de persoonlijke omstandigheden van slachtoffers hierbij relevant. Zo is één van de slachtoffers in de geciteerde zaak een vrouw uit Australië; een locatieverbod is in dat geval niet mogelijk, maar een online contactverbod wel.

5.4.6 Kortom

Door het bestuderen van GVM-opleggingsbeslissingen is gekeken naar hoe de afweging van belangen en behoeften van slachtoffers, nabestaanden en daders thans in de juridische praktijk bij GVM-opleggingsbeslissingen wordt gemaakt en welke argumenten van de betrokken partijen bij deze beslissing worden betrokken. De reclasseringszaak laat zich in 7 van de 50 zaken uit over op te leggen beschermende voorwaarden voor slachtoffers en nabestaanden, in de vorm van een contact- en/of een locatieverbod. In 3 zaken worden het OM en de door hen aangevoerde slachtofferbelangen aangehaald. De verdediging laat zich, logischerwijs, amper uit over slachtoffers en nabestaanden, in 5 van de 50 zaken doen zij dat wel.

In 5 van de 50 zaken is de motivering voor het opleggen van de GVM direct gekoppeld aan de bescherming van slachtoffers en nabestaanden. Uit de uitspraken blijkt dat de rechters het belangrijk vinden dat de GVM kan dienen ter bescherming van de slachtoffers van het gepleegde delict. Omdat deze directe koppeling niet vaak voorkomt, is verder gekeken en is ook de motivering voor de sancties als geheel in kaart gebracht. Hierbij is niet af te leiden of dit specifiek de oplegging van de GVM betreft of de overige gecombineerde sancties, maar de motivering voor de algemene straftoemeting kan eveneens van toepassing zijn op de GVM. Daaruit blijkt dat rechters over het algemeen verschillende belangen van slachtoffers en nabestaanden tegenover gedrag en/of omstandigheden van de dader en/of de zaak afzetten in de sanctietoemeting. Dit zijn: de impact die het delict heeft gehad op het slachtoffer, bepaalde kenmerken van het slachtoffer zoals kwetsbaarheid, beïnvloedbaarheid, afhankelijkheid en leeftijd, de mate van inbreuk op de lichamelijke en/of geestelijke integriteit, inbreuk op het recht op leven, de plaats-delict, de impact op de rechtsorde en het negatieve gedrag van de dader, waaronder geen verantwoordelijkheid nemen

voor eigen gedrag, het alleen oog hebben voor de eigen behoeften (seksueel, financieel, enz.), berekenend gedrag vertonen, en het plegen van een sadistisch misdrijf.

Uit de analyse blijkt verder dat de afweging van de behoeften en belangen van slachtoffers en daders door rechters bij oplegging van de GVM (en andere sancties) vaak als volgt is opgebouwd: vanwege het gedrag van de verdachte, is er inbreuk gemaakt op een recht en/of belang van het slachtoffer. De gevolgen van die inbreuk, komen voor de rekening van de verdachte (en na veroordeling: de dader). Het is de vraag of deze of andere kenmerken ook zullen doorwerken in de belangenafweging bij het al dan niet tenuitvoerleggen van de GVM, waarbij gebruikgemaakt kan worden van het opleggen van bijzondere maatregelen ter bescherming van slachtoffers en nabestaanden. Het ligt in de lijn der verwachting dat hoe meer slachtofferbehoeften- en belangen in de opleggingsfase reeds speelden, hoe meer er ook in de tenuitvoerleggingsfase als grond voor de tenuitvoerlegging van de GVM zullen worden opgevoerd. Zo kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de behoefte tot een locatieverbod voor de woonplaats van het slachtoffer, indien het delict bij het slachtoffer thuis heeft plaatsgevonden. Of kan vanwege de extra kwetsbaarheid van het slachtoffer een grotere behoefte bestaan om meerdere bijzondere voorwaarden op te leggen, ter bescherming van het slachtoffer. Ook nabestaanden kunnen beschermingsbehoeften hebben, vanwege het leed dat hen is aangedaan en eventuele angst voor de dader. Aan die beschermingsbehoeften kan in beginsel tegemoetgekomen worden, mits in de belangenafweging tevens de mensenrechten van de dader en het resocialisatiebeginsel in acht worden genomen.

6 Conclusie

6.1 Inleiding

Het overkoepelende doel van het onderhavige onderzoek is om na te gaan wat de rechten, beschermingsbehoeften en belangen van slachtoffers en nabestaanden zijn tijdens de laatste fase van de tenuitvoerlegging van de straf en hoe deze worden afgewogen tegen de rechten en belangen van de dader. Meer in het bijzonder is gekeken naar de voorwaardelijke invrijheidstelling, de voorwaardelijke beëindiging van de het bevel tot verpleging bij de tbs-maatregel en de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel. De wijzigingen in genoemde modaliteiten vanuit de Wet langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking (Wlt) staan daarbij centraal.

Het onderzoek komt voort uit twee moties betreffende slachtoffers en nabestaanden die tijdens het wetgevingstraject van de Wlt zijn ingediend en aangenomen. De motie van de Kamerleden Van Oosten, Van Toorenburg en Groothuizen luidt: 'roept de regering op om bij de evaluatie van de Wet langdurig toezicht grondig te bezien op welke wijze de belangenafweging die ziet op het recht op een gezinsleven van de veroordeelde en de rechten en wensen van slachtoffers, in de juridische praktijk vorm wordt gegeven' (*Kamerstukken II* 2016/17, 33 552, nr. 31). De tweede motie waar dit onderzoek uit voortkomt, is de motie van Kamerleden Van der Steur en Recourt: 'verzoekt de regering, bij de uitwerking van het toezicht ervoor te zorgen dat slachtoffers als zij dat wensen door het Openbaar Ministerie over hun wensen voor de invulling van het toezicht worden geraadpleegd' (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 816, nr. 13). Deze Kamermoties zijn betrokken in het onderzoeksprogramma dat is geschreven voor de evaluatie van de Wlt (Nagtegaal, 2020), het huidige onderzoek maakt onderdeel uit van dat programma.

Met dit onderzoek zijn drie hoofddoelen nagestreefd:

- 1 Het in kaart brengen en analyseren van de beschermingsbehoeften van slachtoffers en nabestaanden bij de uitvoering van langdurig toezicht zoals deze voor de Wlt-populatie geldt.
- 2 Het in kaart brengen en analyseren van de rechten en belangen van slachtoffers, nabestaanden, en daders bij de uitvoering van langdurig toezicht zoals deze voor de Wlt-populatie geldt.
- 3 Bepalen van de manier waarop de afweging van rechten, belangen en beschermingsbehoeften van slachtoffers, nabestaanden en daders thans wordt vormgegeven in de juridische praktijk bij de uitvoering van langdurig toezicht voor de Wlt-populatie.

Deze onderzoeksdoelen zijn onderzocht aan de hand van zes onderzoeksvragen, waarvan de beantwoording hieronder kort wordt weergegeven. In de betreffende hoofdstukken zijn nadere uitwerkingen hiervan beschreven. Na de beantwoording van de onderzoeksvragen worden conclusies getrokken. Het hoofdstuk eindigt met een bespreking van de reikwijdte van het onderzoek, de beperkingen daarbij en suggesties voor vervolgonderzoek.

6.2 Beantwoording onderzoeksvragen

6.2.1 Onderzoeksdoel 1: beschermingsbehoeften

Bij het eerste hoofddoel, het in kaart brengen en analyseren van de beschermingsbehoeften van slachtoffers en nabestaanden bij de uitvoering van langdurig toezicht zoals deze voor de Wlt-populatie geldt, zijn onderzoeksvragen 1 t/m 3 geformuleerd.

Onderzoeksvraag 1: *Welke beschermingsbehoeften bestaan bij slachtoffers en nabestaanden bij de uitvoering van langdurig toezicht onder de Wlt? Welk typen beschermingsbehoeften zijn er? Op welke aspecten van het leven/gedrag van de dader zien de beschermingsbehoeften? Zijn die beschermingsbehoeften juridisch en praktisch haalbaar?*

Slachtoffers en nabestaanden hebben ook, of misschien wel juist, in de tenuitvoerleggingsfase van een straf en/of maatregel behoefte aan bescherming. Daar komt bij dat zij ook andere behoeften kunnen hebben die meer indirect kunnen samenhangen met de behoefte aan bescherming.

Uit de interviews met slachtofferadvocaten en met nabestaanden blijkt dat de grootste behoefte onder slachtoffers en nabestaanden het ontvangen van informatie is. Ook het moment waarop deze informatiebrieven komen, kan ongewenst en telkens confronterend zijn. Door de slachtofferadvocaten en nabestaanden is veel kritiek geuit op de formulering, de deadlines, de informatiedichtheid en de inhoud van de brieven die worden ontvangen van het CJIB op het moment dat de dader met verlof gaat of voorwaardelijk vrijkomt. De brieven zijn niet altijd duidelijk en bevatten korte deadlines voor het doorgeven van beschermingsbehoeften die veel stress bij slachtoffers en nabestaanden kunnen veroorzaken. Het ontvangen van begrijpelijke, tijdige, concrete en correcte informatie draagt bij aan procedurele rechtvaardigheid en het gevoel serieus genomen, gezien en gehoord te worden. Ook kan goede informatievoorziening van invloed zijn op de beschermingsbehoeften ten aanzien van de dader. De nabestaanden geven in de interviews aan dat zij niet altijd de juiste of voldoende informatie krijgen om een afweging te maken over welke beschermende maatregelen zij zouden willen. In reactie op de twee moties die de aanleiding waren voor dit onderzoek, hebben de onderzoekers enkele aandachtspunten ten aanzien van de inventarisatie van behoeften van slachtoffers en nabestaanden in dit rapport aangegeven. Een echt antwoord op deze motie zal door middel van vervolgonderzoek moeten blijken.

Naast het ontvangen van informatie, willen slachtoffers en nabestaanden vaak een contactverbod met de dader en een locatieverbod voor de woonomgeving en soms ook voor de werk- en schoolomgeving. Het vragen van contact- en locatieverboden kan soms leiden tot lastige situaties waarin slachtoffers en nabestaanden keuzes moeten maken, bijvoorbeeld of zij hun nieuwe adres na een verhuizing willen doorgeven of dat zij liever niet aan de dader laten weten waar zij zijn gaan wonen en daarmee afzien van een contact- en/of locatieverbod. Dit komt terug in de interviews waaruit blijkt dat sommige nabestaanden ervoor hebben gekozen om wel te verhuizen en dat niet door te geven en anderen nabestaanden blijven wonen waar zij woonden en een locatieverbod willen. Het is daarnaast niet mogelijk om ouders die het wettelijk gezag hebben over hun (minderjarige) kind, te verbieden om contact met hen te hebben, ook

niet als zij de dader zijn van een ernstig delict en de kinderen een contactverbod wensen.

De beschermingsbehoeften kunnen zien op het gedrag van de dader, bijvoorbeeld dat hij zich niet in een bepaalde omgeving mag bevinden of zich moet onthouden van het zoeken van contact met slachtoffers en nabestaanden. Dit kan botsen met het privé- en familieleven van de dader, met name wanneer slachtoffers en nabestaanden en de dader bij elkaar in de buurt wonen of in familiale band tot elkaar staan, zoals blijkt uit de interviews met slachtofferadvocaten en de medewerkers van zowel Slachtofferhulp Nederland als de CVv.i.. Een gewenst contactverbod van een kind voor haar vader maakt bijvoorbeeld een inbreuk op het recht op familieleven. Ook kunnen locatieverboden er bijvoorbeeld toe leiden dat een dader niet (eenvoudig) naar zijn werk of familie kan reizen.

Juridisch zijn de beschermingsbehoeften vaak haalbaar, mits is voldaan aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Uit de interviews met de CVv.i. blijkt dat het wel eens voorkomt dat slachtoffers en nabestaanden een juridisch onmogelijke beschermingsbehoefte hebben, bijvoorbeeld dat de dader nooit meer in Nederland mag komen. Hier wordt niet in meegegaan. Uit de interviews blijkt tevens dat de haalbaarheid van beschermingsbehoeften soms een puzzelwerk is, dit speelt vooral wanneer tegenstrijdige belangen van slachtoffers en/of nabestaanden en de dader tegen elkaar moeten worden afgewogen. Praktische belemmeringen kunnen bijvoorbeeld zitten in de reikwijdte van een enkelband, wat technisch niet mogelijk is als de woning van het slachtoffer binnen een straal van 5 km van de woning van de dader ligt.

Onderzoeksvraag 2: *Welke factoren hangen samen met de beschermingsbehoeften, zoals indexdelict en overige strafrechtelijke afdoeningen (bijv. art. 38v Sr)?*

Meerdere factoren kunnen van invloed zijn op de (beschermings)behoeften. Deze zijn onderverdeeld in slachtofferfactoren en delictfactoren. Onder slachtofferfactoren vallen onder meer de persoon van het slachtoffer, de impact van het delict op het slachtoffer en diens *copingmechanismen* en achterliggende belangen en emoties zoals angst, woede, loslaten en regie. Over het algemeen wordt gezegd dat hoe groter de impact van het delict op een persoon, des te groter zijn de beschermingsbehoeften. Het gaat daarbij meer om het trauma dat de persoon heeft opgelopen en niet (perse) om de ernst van het delict dat is gepleegd. Hierbij kan het ook uitmaken of de dader een bekende of onbekende van het slachtoffer is en wat voor delict er is gepleegd. Daarnaast zien slachtofferadvocaten en de medewerkers van Slachtofferhulp Nederland ook een verschil tussen slachtoffers en nabestaanden, in die zin dat nabestaanden vaker een grotere behoefte hebben aan bescherming, omdat zij meer angst hebben voor de dader of omdat zij een gezicht willen geven aan hun overleden dierbare. De delictfactoren zien op het gepleegde indexdelict, waarbij van belang is of dat specifiek op het slachtoffer was gericht of een willekeurig slachtoffer betrof, welk delict er is gepleegd en de aard en ernst daarvan. Uit de interviews met slachtofferadvocaten blijkt dat er met name bij stalkingszaken een grote behoefte is aan beschermingsmaatregelen. Ook bij zaken die specifiek op het slachtoffer zijn gericht, zijn over het algemeen de beschermingsbehoeften groter. Denk daarbij aan zedenzaken die zijn gepleegd jegens een specifiek slachtoffer en niet tegen een willekeurig slachtoffer. De relatie met de dader speelt in al deze factoren een rol. De daderfactor die samen kan hangen met de beschermingsbehoeften van slachtoffers en nabestaanden is met name de intentie en gevaarlijkheid van de dader. Als de dader

aangeeft geen contact te willen met slachtoffers en nabestaanden, kan dat uitmaken voor de beschermingsbehoeften. Of de dader nog gevaarlijk is, is ook van belang. Uit de interviews blijkt dat bij grote gevaarlijkheid de v.i. wordt herroepen.

Of overige afdoeningen zoals een contact- en of locatieverbod op grond van artikel 38v Sr van invloed zijn op de beschermingsbehoeften tijdens de tenuitvoerlegging van een Wlt-modaliteit, kan niet uit de huidige data worden gehaald. Uit de data over de GVM blijkt wel dat zo'n 38v Sr maatregel een aantal keer is opgelegd. Op grond van de vrijheidsbeperkende maatregel uit artikel 38v Sr kunnen contact- en locatieverboden worden opgelegd voor de duur van maximaal vijf jaar vanaf het moment van het veroordelend vonnis. Daaruit blijkt dat de kenmerken van de zaak er aanleiding toe gaven deze beschermingsmaatregel op te leggen en het zou kunnen dat deze kenmerken ook in de tenuitvoerleggingsfase nog van toepassing zijn. De contact- en/of locatieverboden zouden vervolgens kunnen worden doorgezet tijdens de tenuitvoerlegging van de GVM, maar of dat gebeurt, viel buiten de reikwijdte van het huidige onderzoek.

Onderzoeksvraag 3: Welke partijen, zoals reclassering, OM en verdediging, laten zich uit over de beschermingsbehoeften en wanneer worden zij bij de inventarisering/advisering van beschermingsbehoeften betrokken?

Uit de analyse van de VB-vonnissen en de GVM-opleggingsbeslissingen blijkt dat meerdere partijen zich uitlaten over de beschermingsbehoeften van slachtoffers en nabestaanden. Uit de VB-beslissingen blijkt dat van de 46 zaken, de reclassering 2 keer, in de adviezen van de tbs-kliniek of in een pro-Justitia rapportage geen één keer, het OM 3 keer en de verdediging 1 keer refereert aan de belangen van slachtoffers en nabestaanden. Bij de GVM is daar, van de 50 zaken, 7 keer door de reclassering, 3 keer door het OM, 5 keer door de verdediging en 49 keer door de rechter bij stilgestaan. Voor de v.i.-beslissingen is uit de interviews gebleken dat partijen als de reclassering, de PI en eventueel een wijkagent zich kunnen uitlaten over de op te leggen bijzondere voorwaarden.

Voor de v.i. kunnen slachtoffers en nabestaanden hun behoeften doorgeven aan het Slachtoffer Informatiepunt (SIP). Het SIP geeft deze informatie door aan de CVv.i.. De reclassering, de PI en eventueel een partij als de wijkagent kunnen zich ook uitlaten over de beschermingsbehoeften van slachtoffers en nabestaanden. Deze partijen worden allen betrokken voorafgaand aan het maken van de beslissing tot het verlenen van v.i. en de daaraan te verbinden beschermende maatregelen. Zoals eerder aangegeven, is geen uitgebreid onderzoek verricht naar de manier waarop de behoeften van slachtoffers en nabestaanden worden geïnventariseerd, vanwege de taakoverdracht van het IDV naar het CJIB.

Voor de advisering over de VB zijn de reclassering, de tbs-kliniek, eventueel een pro-Justitia rapporteur, de Divisie Individuele Zaken, de verdediging en het OM betrokken. Uit de VB-vonnissen is niet duidelijk geworden hoe (en hoe structureel) de behoeften van slachtoffers worden geïnventariseerd, maar uit de interviews blijkt dat DIZ hiervoor verantwoordelijk is. De reclassering kan ertoe adviseren beschermende maatregelen voor slachtoffers en nabestaanden op te leggen en het OM kan dat vervolgens vorderen tijdens de zitting. De verdediging wordt gehoord en kan zich eventueel ook uitlaten over beschermingsbehoeften van slachtoffers en nabestaanden, maar naar verwachting zal de verdediging deze interpreteren vanuit het belang van zijn cliënt.

Omdat het aantal beslissingen tot tenuitvoerlegging van de GVM nog beperkt is, is gekeken naar de belangenafweging van de opleggingsbeslissingen. Daarbij zijn het OM, de verdediging en de reclassering betrokken waarna de rechter beslist. Hieruit blijkt dat slachtofferbelangen door de betrokken partijen niet vaak in de uitspraak worden aangehaald, maar als ze dat doen, dan ziet het advies vaak op het opleggen van een contact- en/of locatieverbod. De beschermingsbehoeften van slachtoffers en nabestaanden ten tijde van de tenuitvoerlegging van de GVM zijn in de opleggingsfase nog niet bekend. De gevonden belangen en behoeften van slachtoffers en nabestaanden in de opleggingsfase kunnen eventueel doorwerken in de tenuitvoerleggingsfase. Zo kan het bijvoorbeeld doorwerken in de behoefte voor een locatieverbod voor de woonomgeving, als het plaats-delict bij het slachtoffer thuis was.

6.2.2 *Onderzoeksdoel 2: rechten en belangen*

Bij het tweede hoofddoel, het in kaart brengen en analyseren van de rechten en belangen van slachtoffers, nabestaanden, en daders bij de uitvoering van langdurig toezicht zoals deze voor de Wlt-populatie geldt, zijn onderzoeksvragen, 4, 4a en 4b, geformuleerd.

Onderzoeksvraag 4: Welke rechten en belangen hebben slachtoffers, nabestaanden en daders bij de uitvoering van langdurig toezicht zoals deze voor de Wlt-populatie geldt?

Uit de wetsanalyse blijkt dat slachtoffers, nabestaanden en daders meerdere rechten toekomen op het moment van langdurig toezicht onder de Wlt-modaliteiten. Enkele van deze rechten volgen uit de door de Wlt gemaakte veranderingen, maar de rechten volgen voornamelijk uit andere wetten die het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering hebben aangepast (de Wet Straffen en Beschermen en de Wet Uitbreiding Slachtofferrechten) en mensenrechten. Deze rechten zijn onverminderd van toepassing op de tenuitvoerleggingsfase waar ook de Wlt op ziet.

Onderzoeksvraag 4a: Welke rechten en belangen volgen uit de door de Wlt gemaakte veranderingen?

De Wlt heeft twee modaliteiten tot langdurig toezicht aangepast, de v.i. en de VB, en heeft een nieuwe toezichtmodaliteit geïntroduceerd, de GVM. De wijzigingen in de v.i. en de VB betreffen mogelijkheden tot verlenging van deze modaliteiten, waarin slachtofferrechten en -belangen kunnen worden meegenomen. Bij de GVM zijn in de opleggings-, tenuitvoerleggings- en verlengingsfase slachtofferrechten en -belangen opgenomen. De proeftijd bij v.i. kan sinds de Wlt verlengd worden als het noodzakelijk is ter voorkoming van ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers, nabestaanden en getuigen (op grond van art. 6:1:18 lid 2 Sv). De duur van de verlenging hangt af van de dreiging die van de veroordeelde uitgaat, onder meer richting slachtoffers of getuigen. Voor alle veroordeelden kan de proeftijd bij v.i. met maximaal twee jaar worden verlengd, voor veroordeelden bij wie ernstig rekening moet worden gehouden dat zij opnieuw een ernstig strafbaar feit zullen plegen en/of bij wie het noodzakelijk is ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen te voorkomen kan de proeftijd telkens worden verlengd.

De VB kent alleen een algemene bepaling jegens 'anderen en personen' en kan met een jaar, dan wel twee jaren worden verlengd, mits de veiligheid van anderen, dan wel de algemene veiligheid van personen die verlenging eist, op grond van artikel 38e lid 3 jo. artikel 38j Sr. Deze verlengingsgrond bestond al, maar met de Wlt is toegevoegd

dat dit telkens kan gebeuren, waar de VB voorheen beperkt was tot een duur van maximaal negen jaar.

Buiten de algemene bepaling dat de GVM kan worden opgelegd ter bescherming van de veiligheid van anderen, dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen, is er geen specifieke opleggingsgrond voor de GVM die op slachtoffers en nabestaanden ziet. Dit is anders bij de tenuitvoerleggings- en verlengingsgronden. De GVM kan ten uitvoer worden gelegd en worden verlengd op grond van de noodzaak tot het voorkomen van ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen, artikel 6:6:23b lid 1 sub b Sv en artikel 6:6:23c lid 1 sub b Sv. Door het opnemen van deze tenuitvoerleggingsgrond, hebben slachtofferbelangen een wettelijke verankering gekregen in de wet. De invulling van het begrip 'ernstig belastend' is aan de rechtspraak overgelaten.

Onderzoeksvraag 4b: *Welke rechten en belangen volgen uit overige toepasbare wettelijke grondslagen, zoals mensenrechten?*

Uit de interviews met de medewerkers van de CVv.i. blijkt dat met het doorvoeren van de Wsenb, sprake is geweest van een codificatie van de al bestaande rechtspraak, namelijk dat slachtofferbelangen worden betrokken bij de beslissing tot verlenen, uitstellen, afstellen en herroepen van v.i., artikel 6:2:10 lid 3 sub c Sv. Het betrekken van slachtofferbelangen bij deze beslissingen gebeurde ook voor de invoering van Wsenb, maar heeft nu een wettelijke verankering gekregen.

Uit de wetsanalyse blijkt dat slachtoffers en nabestaanden spreekrecht hebben gekregen tijdens de zittingen waar de VB wordt besproken, artikel 6:6:13 lid 4 Sv. Het spreekrecht dient ertoe om hun beschermingsbehoeften (nader) toe te lichten. De VB-beslissingen die zijn bestudeerd, stammen van voor de invoering van dit recht.

Uit de analyse van het mensenrechtelijk kader, vallen meerdere rechten af te leiden voor zowel slachtoffers en nabestaanden als daders. Dit zijn het recht op leven (art. 2 EVRM), het verbod van foltering (art. 3 EVRM), het recht op vrijheid en veiligheid (art. 5 EVRM), het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven (art. 8 EVRM), het recht op vrije verplaatsing (art. 2 vierde protocol EVRM) en het recht op eigendom (art. 1 eerste protocol EVRM). Uit een Internationaal Verdrag inzake Burger en Politieke Rechten (IVBPR) volgt de verplichting van de staat om gedetineerde personen te behandelen met het uitzicht op resocialisatie (art. 10 lid 3 IVBPR).

Artikel 2, 3 en 8 EVRM brengen positieve verplichtingen mee voor de Nederlandse staat, op basis waarvan zij 1) een juridisch raamwerk op dienen te zetten waaruit blijkt dat handelingen in strijd met deze rechten, gepleegd door zowel staatsactoren als burgers, worden voorkomen en ontmoedigd, zodat burgers op adequate wijze worden beschermd tegen inbreuken op artikel 2, 3 en 8 EVRM, 2) deze wetgeving moet vervolgens ook worden geïmplementeerd en gehandhaafd om schendingen te voorkomen, tegen te gaan en te bestraffen, en 3) om 'operationele maatregelen' te nemen indien het recht op leven (art. 2 EVRM) of het recht op lichamelijke integriteit (zowel beschermd door art. 3 EVRM en 8 EVRM) van burgers worden bedreigd door strafbare handelingen van andere burgers. Om te bepalen of een positieve verplichting wordt geschonden, wordt beoordeeld of de autoriteiten alles hebben gedaan wat redelijkerwijs van hen kan worden verwacht om een directe en reële dreiging, waarvan zij kennis (geacht werden te) hebben, af te wenden. De Wlt-modaliteiten, de v.i., VB en GVM, zijn voorbeelden van wetgeving die de Nederlandse staat heeft opgericht om

mogelijke schendingen van artikel 2, 3 en 8 EVRM-rechten van burgers, en meer in het bijzonder van (potentieel nieuwe) slachtoffers en nabestaanden te voorkomen. Een locatieverbod of -gebod, contactverbod, verhuisplicht of vestigingsverbod kunnen hiervan voorbeelden zijn.

Voor de daders waren met name de artikelen 5 EVRM, artikel 2 Vierde Protocol EVRM, en artikel 8 EVRM van belang. In de context van daders betreft het negatieve (onthoudings)verplichtingen voor de staat. Artikel 5 EVRM en artikel 2 Vierde Protocol bij het EVRM kennen omstandigheden waaronder schendingen gerechtvaardigd kunnen worden. Vrijheidsbeneming (art. 5 EVRM) is ingrijpender dan vrijheidsbeperking (art. 2 Vierde Protocol EVRM), waardoor voor artikel 5 EVRM strengere eisen gelden voor een legitieme inperking van dat recht ten opzichte van vrijheidsbeperking. Of een beperking dan wel schending als vrijheidsbeperking of vrijheidsbeneming kan worden gecategoriseerd, is van belang. De grens is echter niet zwart-wit, maar gradueel van aard en ligt onder andere in de intensiteit van de maatregel en/of de opgelegde voorwaarde(n). Toegepast op de Wlt, betekent dat de volgende bijzondere voorwaarden een inbreuk kunnen vormen op het recht op vrijheid en het recht op vrije verplaatsing: het verblijven in een instelling voor begeleid wonen, het locatieverbod, het locatiegebod, een uitreisverbod, de verhuisplicht en het vestigingsverbod. Deze bijzondere voorwaarden zullen naar hun aard een inperking van het recht op bewegingsvrijheid inhouden, maar indien is voldaan aan de eisen van bij wet voorzien, in het belang van een legitiem doel en de inperking noodzakelijk is in een democratische samenleving, zullen deze voorwaarden geen schending opleveren. De verplichte opname in een zorginstelling en de vervangende hechtenis bij de schending van de opgelegde bijzondere voorwaarden, zijn vrijheidsbenemend. Als de rechter hiertoe heeft beslist en de vrijheidsbeneming op grond gebeurt van een wettelijke veroordeling voor een strafbaar feit of vanwege een psychische stoornis, is de vrijheidsbeneming legitiem.

Artikel 8 EVRM waarborgt een breed scala aan rechten, waaronder het recht op respect voor het privé- familie- en gezinsleven, voor de woning en correspondentie, maar ook de lichamelijke en psychische integriteit. Veel van de bijzondere voorwaarden die men aan het Wlt-toezicht kan verbinden, brengen potentieel een groot aantal schendingen van deze rechten met zich mee: het verbod op het gebruik van verdovende middelen, deelname aan gedragsinterventie, verbod op het doen van (vrijwilligers)werk, locatieverbod, contactverbod, locatiegebod, meldplicht, uitreisverbod, verhuisplicht, vestigingsverbod en de medicatieplicht. Ook hier moet steeds een afweging worden gemaakt waarbij factoren zoals proportionaliteit, subsidiariteit en wettelijke legitimering van belang zijn. Hiervoor zijn geen exacte regels af te leiden uit de jurisprudentie van het EHRM: het zal altijd afhangen van de concrete feiten en omstandigheden van het geval of de schending gerechtvaardigd kan worden of leidt tot een inbreuk op artikel 8 EVRM.

Deze rechten kunnen ook frictie met elkaar opleveren. Zo zou het opleggen van een locatieverbod aan een dader ingegeven kunnen zijn door een positieve verplichting op grond van artikel 2 EVRM om een slachtoffer of nabestaande te beschermen, maar zal dat tegelijkertijd een inbreuk kunnen maken op de artikel 8 EVRM rechten van de verdachte als hij daar zijn leven heeft. De uitkomst van de afweging van deze rechten, zal altijd afhangen van de omstandigheden van het geval.

6.2.3 *Onderzoeksdoel 3: belangenafweging*

Bij het derde en laatste onderzoeksdoel, bepalen van de manier waarop de afweging van rechten, belangen en behoeften van slachtoffers, nabestaanden en daders thans wordt vormgegeven in de juridische praktijk bij de uitvoering van langdurig toezicht voor de Wlt- populatie, zijn onderzoeksvragen 5 en 6 geformuleerd.

Onderzoeksvraag 5: Hoe wordt de afweging van rechten, belangen en behoeften van slachtoffers, nabestaanden en daders thans in de juridische praktijk bij de uitvoering van langdurig toezicht voor de Wlt-populatie gemaakt en welke argumenten van de betrokken partijen worden bij deze beslissing betrokken?

De beantwoording van deze onderzoeksvraag komt tegemoet aan de motie van de Kamerleden Van Oosten, Van Toorenburg en Groothuizen. Uit de interviews met de CVv.i. blijkt dat bij de belangenafweging verschillende uitgangspunten gelden: de behoeften van slachtoffers en nabestaanden zijn leidend in het al dan niet opleggen van beschermingsmaatregelen, de maatregelen moeten proportioneel en subsidiair zijn, en er is sprake van maatwerk, waarin de maatregelen zijn afgestemd op de situatie. De factoren die bij de beantwoording van onderzoeksvraag 2 zijn besproken, kunnen allemaal een rol spelen bij de belangenafweging en als argumenten worden aangedragen waarom een beschermende maatregel al dan niet nodig is. Alle relevante belangen worden meegenomen. De medewerkers van de CVv.i. geven aan dat met het verstrijken van de tijd, de belangen van de v.i.-gestelde zwaarder mee gaan wegen, zeker als er zich geen incidenten hebben voorgedaan. Dit vloeit voort uit het proportionaliteitsbeginsel en uit het feit dat de dader ook in staat moet worden gesteld dat hij goed kan resocialiseren. Het resocialisatiebeginsel houdt in dat de dader in principe na het ondergaan van zijn straf weer terug mag keren in de samenleving. Het hebben van werk en een woning zijn hierbij beschermende factoren om recidive te voorkomen. Dit beginsel speelt een grote rol bij het maken van de belangenafweging en kan in sommige gevallen voorrang hebben op de belangen van slachtoffers en nabestaanden. Een algemeen geldend omslagpunt voor wanneer de belangenafweging uitvalt in het voordeel van slachtoffers en nabestaanden of v.i.-gestelde, is niet te geven; het betreft altijd maatwerk. Uit de gegeven voorbeelden blijkt dat het soms ingewikkeld is om aan alle belangen tegemoet te komen en dat het niet altijd lukt dit te doen.

In de VB-beslissingen is weinig informatie opgenomen over de belangenafweging die wordt gemaakt door rechters bij het opleggen van beschermende maatregelen voor slachtoffers en nabestaanden. Wel hebben de onderzoekers twee categorieën bijzondere voorwaarden bij VB onderscheiden: voorwaarden die van invloed zijn op de directe slachtoffers en voorwaarden die dat niet zijn. De bijzondere voorwaarden die worden opgelegd die van invloed zijn op de directe slachtoffers en nabestaanden en hen dienen te beschermen, zijn het contact- en locatieverbod. In de VB-beslissingen wordt expliciet gemaakt dat deze voorwaarden worden opgelegd ter bescherming van slachtoffers en nabestaanden. Deze komen in 11 van de VB-beslissingen voor. In andere bijzondere voorwaarden, bijvoorbeeld dat de VB-gestelde inzicht moet geven in intieme relaties, toestemming moet vragen om te verhuizen en geen contact mag hebben met minderjarigen, zit soms een impliciet beschermingselement. Dit is dan niet (altijd) ter bescherming van het slachtoffer van het indexdelict, maar kan ook zijn om nieuwe slachtoffers te voorkomen. Vanwege de geringe omvang van de VB-vonnissen kunnen we niet concluderen hoe de belangenafweging wordt gemaakt, wel dat het niet in het vonnis staat. Dat betekent niet noodzakelijkerwijs dat er geen

aandacht wordt besteed aan slachtofferbelangen door de rechters die de VB uitspreken, bijvoorbeeld in de besloten raadkamer. Het ligt in de lijn der verwachting dat de belangenafweging in de VB-beslissing duidelijker naar voren komt als slachtoffers en/of nabestaanden gebruik hebben gemaakt van hun op 1 januari 2025 ingevoerde spreekrecht bij zittingen waarin tot VB wordt besloten. Daarin kunnen zij hun behoeften aan beschermende maatregelen toelichten, waarbij het voor de hand ligt te verwachten dat rechters hier in hun uitspraak (expliciet) op terugkomen.

Uit de GVM-opleggingsbeslissingen blijkt dat de rechter zowel breed als eng geformuleerde slachtofferbelangen meeneemt in de beslissing om een GVM op te leggen. In slechts vijf zaken is de oplegging van de GVM ingegeven door de bescherming van de slachtoffers van het indexdelict. De overige argumenten die uit de analyse naar voren zijn gekomen zijn, zijn afkomstig uit de bredere straftoemeting, maar kunnen toch iets zeggen over de slachtoffers en nabestaanden. De factoren die zijn gevonden, zijn: de impact van het delict op slachtoffers en nabestaanden, kenmerken van het slachtoffer zoals kwetsbaarheid, inbreuk op de lichamelijke en/of geestelijke integriteit van het slachtoffer, inbreuk op het recht op leven en het daarbij horende onherstelbare leed wat nabestaanden is aangedaan, de plaats-delict is bij het slachtoffer thuis, de dader heeft een inbreuk gemaakt op de rechtsorde en daarmee afschuw in de maatschappij veroorzaakt, en de dader heeft negatief gedrag vertoont dat extra laakbaar wordt geacht waaronder alleen oog hebben voor eigen gewin. Naar de tenuitvoerleggingsbeslissingen wordt in een volgend onderzoek gekeken. Het ligt in de lijn der verwachting dat hoe meer slachtofferbehoeften, -belangen en mensenrechten in de opleggingsfase reeds speelden, hoe meer er ook als grond voor de tenuitvoerlegging van de GVM zullen worden opgevoerd. Zo kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de behoefte tot een locatieverbod voor de woonplaats van het slachtoffer, indien het delict bij het slachtoffer thuis heeft plaatsgevonden. Of kan vanwege de extra kwetsbaarheid van het slachtoffer een grotere behoefte zijn om meerdere bijzondere voorwaarden op te leggen, ter bescherming van het slachtoffer. Ook nabestaanden kunnen beschermingsbehoeften hebben, vanwege het leed dat hun is aangedaan en eventuele angst voor de dader. Rechters expliciteren dat in hun uitspraak door te refereren aan het onherstelbare leed dat nabestaanden is aangedaan door de dader.

Onderzoeksvraag 6: *Zijn er rechten en belangen van slachtoffers, nabestaanden en daders die botsen? Zo ja, zijn hier voldoende waarborgen voor? Zo nee, wat kan er worden verbeterd?*

Uit de wetsanalyse, uit de analyse van de VB-beslissingen, de GVM-opleggingsbeslissingen en uit de interviews met slachtofferadvocaten en nabestaanden, komt duidelijk naar voren dat rechten en belangen van slachtoffers, nabestaanden en daders frictie kunnen opleveren. Met name in zaken waarin slachtoffers, nabestaanden en dader elkaar kennen, in elkaars (directe) buurt wonen of anderszins met elkaar in verband staan, kunnen rechten en belangen met elkaar botsen. De ernst van het delict speelt daarin ook mee. Zo wordt over het algemeen niet overgegaan tot het opleggen van een locatieverbod voor een buurman die het slachtoffer heeft bedreigd, omdat de dader het recht heeft om in zijn eigen woning te wonen en het als te belastend wordt beschouwd als dit niet meer kan. In geval van een ernstiger delict kan dit wel zo zijn en kan zelfs een verhuisplicht worden opgelegd, hoewel dit laatste volgens de respondenten nog niet is voorgekomen. Uit de interviews met slachtofferadvocaten, de medewerkers van Slachtofferhulp Nederland en de CVv.i. blijkt verder dat met name het recht op resocialisatie en het recht op familie- en

privéleven van de dader kan botsen met de belangen van slachtoffers en nabestaanden. Daarnaast kunnen andere slachtoffer-, dader- en delictfactoren een rol spelen. Hoe de afweging uitvalt, hangt af van de omstandigheden van het geval.

Een contactverbod kan frictie veroorzaken tussen de belangen van slachtoffers en nabestaanden op het moment dat slachtoffers en nabestaanden in familiale band met elkaar staan. Dit kan temeer het geval zijn als er minderjarige kinderen zijn, met wie het onderhouden van de relatie bemoeilijkt wordt door het opleggen van een contactverbod. De belangen van het kind staan in zo'n afweging voorop, ook als zij niet rechtstreeks slachtoffer zijn geweest van wat er is voorgevallen; denk aan huiselijk geweld jegens moeder, maar niet richting de kinderen. De behoeften van het kind worden meegenomen in de overwegingen over een contactverbod en meestal zijn hulpverlenende instanties als Veilig Thuis en de Raad van de Kinderbescherming betrokken om te adviseren over wat verstandig is en hoe het beste te handelen in belang van het kind. Soms is een contactverbod dan aangewezen, maar wordt wel onderzocht of het bijvoorbeeld op den duur mogelijk is om onder toezicht op bezoek te gaan. Aan de andere kant van het spectrum zal bij een onbekende dader een contactverbod in beginsel geen inbreuk op het privéleven veroorzaken; er was immers geen contact voor het strafbare feit. Daarom is er geen relatie die onderhouden kan worden, hetgeen juist door artikel 8 EVRM wordt beschermd.

Een locatieverbod kan voor lastige situaties zorgen in het geval slachtoffers en nabestaanden en de dader uit hetzelfde dorp of dezelfde omgeving komen. Zodra de dader vrijkomt, is het in principe van belang dat hij kan resocialiseren in de vertrouwde omgeving omringd door beschermende factoren zoals gezin, familie en eventueel werk. Dit kan wringen met de belangen van slachtoffers en nabestaanden die juist niet met de dader geconfronteerd willen worden. Welk belang dan zwaarder weegt, valt alleen op basis van de concrete omstandigheden van het geval te bepalen, al ligt het wel in de rede dat een locatieverbod sneller wordt overwogen bij zware misdrijven dan bij lichtere (denk aan doodslag vs. autodiefstal). Het wordt bijvoorbeeld ingewikkelder in het geval een dader veel beschermende factoren heeft binnen het gebied waar het locatieverbod zou kunnen gelden. Indien het gehele leven van de dader zich in dezelfde omgeving afspeelt, hij daar een woning, werk, familie en vrienden heeft, kan dat in sommige gevallen zwaarder wegen dan het belang van slachtoffers en nabestaanden om niet met de dader geconfronteerd te worden. Maatwerk is hierbij geboden. Zo kan bijvoorbeeld een snelweg of een station worden uitgesloten van een locatieverbod, zodat reizen door een plaats heen mogelijk wordt. Het kan daarentegen ook in het belang van de dader zijn om een locatieverbod op te leggen voor de omgeving waar de dader voorheen woonde, mochten eventuele wraakgevoelens vanuit slachtoffers en nabestaanden of de gemeenschap bestaan.

In het verlengde daarvan liggen de verhuisplicht en het vestigingsverbod, die naar ons inziens mogelijk hand in hand kunnen gaan. Het is immers niet de bedoeling dat door het opleggen van een verhuisplicht de dader drie straten verderop gaat wonen, maar nog steeds in hetzelfde dorp is gevestigd. Deze bijzondere voorwaarden zijn ingrijpender dan een enkel locatieverbod. De proportionaliteit van deze maatregelen zal daarom sterk gewaarborgd moeten worden. Het is goed denkbaar dat deze alleen in de zwaarste gevallen ter bescherming van slachtoffers en nabestaanden opgelegd kunnen worden. Hierbij kan gedacht worden aan een dader die veel slachtoffers heeft gemaakt in een bepaalde omgeving. Volgens de respondenten, zijn deze voorwaarden tot op heden nog niet opgelegd. Wel zijn enkele ruime locatieverboden bekend, voor

bijvoorbeeld een dorp of een stadsdeel, die als een indirecte verhuisplicht/ vestigingsverbod kunnen gelden.

Met de invoering van de Wlt, Wsenb en de Wus zijn er verschillende waarborgen opgenomen in de wet die ervoor moeten zorgen dat slachtofferbelangen betrokken worden bij de beslissing tot v.i., VB en GVM. Uit de wetsanalyse is echter ook gebleken dat slachtofferrechten niet afdwingbaar zijn. Dat is een verbeterpunt. Daarnaast zou een betere motivering over de opgelegde beschermende maatregelen en het verbeteren van de communicatie met slachtoffers en nabestaanden daarover kunnen waarborgen dat slachtoffers en nabestaanden de beslissing kunnen begrijpen en eventueel kunnen controleren.

6.3 Conclusies

Het overkoepelende doel van het onderhavige onderzoek is om na te gaan wat de rechten, beschermingsbehoeften en belangen van slachtoffers en nabestaanden zijn tijdens de laatste fase van de tenuitvoerlegging van de straf en hoe deze worden afgewogen tegen de rechten en belangen van de dader. Gezien de resultaten van het onderzoek, komen de onderzoekers tot de volgende conclusies (chronologisch naar volgorde van het rapport):

- 1 De wijzigingen die de Wlt heeft doorgevoerd in de v.i. en de VB betreffen mogelijkheden tot het verlengen van deze modaliteiten in de tenuitvoerleggingsfase. Voor de v.i. en de VB zijn met de Wlt geen slachtofferbelangen doorgevoerd in de wet, maar deze volgen wel uit andere bepalingen (Wsenb en Wus). De door de Wlt in de wet ingevoerde GVM kent wel bepalingen waarin slachtofferrechten en -belangen in de opleggings-, tenuitvoerleggings- en verlengingsfase worden meegewogen. Hierdoor zijn aan alle Wlt-modaliteiten slachtofferbelangen verbonden. Middels bijzondere voorwaarden die aan de v.i., VB en GVM kunnen worden verbonden, kan de belangenafweging van slachtoffers, nabestaanden en de dader in de tenuitvoerleggingsfase en toezichtpraktijk vorm krijgen.
- 2 Slachtoffers en nabestaanden hebben de volgende rechten tijdens de tenuitvoerleggingsfase: het beperkt spreekrecht bij VB (ingevoerd met de WUS, art. 6:6:13 lid 4 Sv), het recht op correcte bejegening (art. 51aa Sv), het recht op informatie (overeenkomstig art. 51ab Sv). Ook kunnen zij het recht genieten op bescherming vanuit het recht op leven (art. 2 EVRM), het folterverbod (art. 3 EVRM) en het recht op privéleven (art. 8 EVRM). De staat heeft in bepaalde situaties de positieve verplichting om op grond van deze rechten slachtoffers en nabestaanden te beschermen.
- 3 Mensenrechten van de dader, zoals het recht op vrijheid en veiligheid (art. 5 EVRM), het recht op vrije verplaatsing (art. 2 vierde protocol EVRM) en het recht op privé- en familieleven (art. 8 EVRM), en eisen van proportionaliteit en subsidiariteit beperken het opleggen, de duur en omvang van de bijzondere voorwaarden onder de Wlt-modaliteiten. Anderzijds kunnen positieve verplichtingen vanuit het EVRM de Nederlandse overheid ertoe verplichten om preventieve maatregelen te nemen ter bescherming van slachtoffers en nabestaanden, waardoor er frictie kan bestaan tussen deze twee verplichtingen, bijvoorbeeld bij een contactverbod of een locatieverbod.
- 4 De voornaamste procedurele behoefte van slachtoffers en nabestaanden tijdens de tenuitvoerleggingsfase is het ontvangen van begrijpelijke, correcte, concrete en

tijdige informatie, terwijl aan deze behoefte vaak niet voldoende tegemoet wordt gekomen. Door begrijpelijke, correcte, concrete en tijdige informatievoorziening weten slachtoffers en nabestaanden waar zij aan toe zijn, wat eraan kan bijdragen dat zij zich veiliger voelen. Hun beschermingsbehoeften kunnen daardoor verminderen.

- 5 Slachtoffers en nabestaanden dienen zelf hun beschermingsbehoeften over te brengen. Deze behoeften dienen vervolgens als uitgangspunt bij het opleggen van beschermingsmaatregelen in het kader van v.i.. Een beperking bij deze werkwijze is dat sommige behoeften van slachtoffers en nabestaanden niet bekend zijn geworden, bijvoorbeeld omdat zij niet tijdig hebben gereageerd of niet zijn bevroegd, en in die gevallen geen beschermende voorwaarden worden opgelegd. Binnen de reikwijdte van dit onderzoek is de werkwijze voor de inventarisatie van slachtofferbehoeften tijdens de VB en de GVM niet gebleken. Het informeren (en raadplegen) van slachtoffers in geval van de GVM is of was in ieder geval geen taak van het IDV.
- 6 Een aantal slachtoffer- en delictfactoren kan van invloed zijn op beschermingsbehoeften van slachtoffers en nabestaanden in de tenuitvoerleggingsfase. Onder slachtofferfactoren vallen onder meer de persoon van het slachtoffer, de impact van het delict op het slachtoffer en diens *copingmechanismen* en achterliggende belangen en emoties zoals angst, woede, loslaten en regie over het leven herpakken. De delictfactoren zien op het gepleegde indexdelict, waarbij van belang is of dat specifiek op het slachtoffer was gericht of een willekeurig slachtoffer betrof, welk delict er is gepleegd en de aard en ernst daarvan. De relatie tussen slachtoffer en dader is hierbij een relevante overkoepelende factor.
- 7 De belangen van slachtoffers en nabestaanden die achter beschermingsbehoeften kunnen zitten, lopen uiteen en zijn per persoon verschillend. De volgende belangen komen in ieder geval naar voren: het voorkomen van een confrontatie met de dader, regie over het eigen leven herpakken, het voorkomen van angst en onzekerheid, het hebben van rust, het bewaken van privacy en gezien en gehoord worden.
- 8 Het maken van de belangenafweging tussen rechten, belangen en beschermende maatregelen ten aanzien van slachtoffers, nabestaanden en daders valt niet in een rechtsregel te vatten. Er zijn wel enkele uitgangspunten gevonden: proportionaliteit, subsidiariteit, en maatwerk. Daarbij komen daderfactoren, zoals het recht op resocialisatie en het recht op privé- en familieleven, die een grote rol spelen. Slachtofferfactoren, zoals de persoon van het slachtoffer, angst, woede en loslaten kunnen de belangenafweging eveneens beïnvloeden. Delictfactoren zoals het type delict en de aard en ernst van het delict wegen daarbij mee in de belangenafweging, zo worden bij minder zware delicten in beginsel ook minder zware beschermingsmaatregelen opgelegd.
- 9 In de tenuitvoerleggingsfase zijn verschillende zaken rondom de beschermingsbehoeften van slachtoffers en nabestaanden onvoldoende op orde. Dit zijn: de informatievoorziening omtrent de behoeften en belangen van slachtoffers en nabestaanden, het doorgeven en het kenbaar maken van beschermingsbehoeften, de terugkoppeling over de opgelegde bijzondere voorwaarden, de geringe afdwingbaarheid van slachtofferrechten en mogelijkheid tot het indienen van een klacht en een financiële toevoeging voor rechtsbijstand door slachtofferadvocaten.

6.4 De resultaten in perspectief

De gevonden resultaten in dit rapport, worden onderschreven door andere onderzoeken. Zo wordt in het doelgroepenonderzoek Schadefonds Geweldsmisdrijven hetzelfde geconcludeerd ten aanzien van de brieven die slachtoffers en nabestaanden ontvangen (Klein Kranburg et al., 2024). Het Schadefonds stelt haar brieven bijvoorbeeld op B1-taalniveau op, om zo ook kwetsbare groepen slachtoffers beter te bereiken.

In relatie tot het beschermen van privacy van slachtoffers is onderzoek gedaan naar het opnemen van persoonsgegevens die relevant zijn voor het strafproces (Razijn et al., 2022). De gegevens van slachtoffers en nabestaanden kunnen terecht komen in processtukken die zien op het opleggen van een contact- en of locatieverbod. Het is voor de dader belangrijk dat hij weet waar hij niet mag komen, daarom wordt vaak het adres van het slachtoffer of de nabestaande vermeld. Alleen in uitzonderlijke gevallen, bijvoorbeeld in stalkingszaken, wordt dat niet gedaan, maar wordt bijvoorbeeld alleen de straatnaam opgenomen. Deze bevindingen komen overeen met wat door de nabestaanden in de huidige interviews is gezegd. Zij moeten hun privacy opgeven als zij bescherming willen in de vorm van een contact- of locatieverbod.

In het vooronderzoek naar de uitbreiding van het spreekrecht bij VB-zaken, wordt aangehaald dat het belangrijk is voor het slachtoffer dat er goed wordt gecommuniceerd en dat goede communicatie een belangrijke succesfactor is voor de effectiviteit van beschermingsbevelen (Jongeboer et al., 2026). Als er beschermingsbevelen worden gegeven, kan dat het veiligheidsgevoel van slachtoffers en nabestaanden vergroten, helemaal wanneer slachtoffers en nabestaanden zich erkend voelen (Jongeboer et al., 2026). Dit sluit aan bij de bevindingen van dit rapport, dat goede communicatie en informatievoorziening bijdragen aan het veiligheidsgevoel van slachtoffers en nabestaanden, net zoals de erkenning van hun positie. Wat vervolgens kan resulteren in een lagere beschermingsbehoefte.

6.5 Geconstateerde knelpunten, aanbevelingen en mogelijkheden voor vervolgonderzoek

Er is in het huidige onderzoek door de analyse van de wetgeving, dossiers en interviews een aantal knelpunten gesignaleerd die mogelijk van (indirecte) invloed kunnen zijn op de beschermingsbehoeften van slachtoffers en nabestaanden en de daarna te maken belangenafweging. Alle punten zijn in de voorgaande hoofdstukken aan de orde gekomen, daar uitgebreider uitgelegd en komen veelal ook in de afsluitende paragrafen met de titel 'kortom' onder elk hoofdstuk aan de orde. Als onderstaande punten worden geadresseerd, kunnen deze mogelijk bijdragen aan de verbetering van de rechten, belangen en beschermingsbehoeften van slachtoffers en nabestaanden in de tenuitvoerleggingsfase van de sanctie. Deze punten zijn:

- 1 Zorg voor betere informatievoorziening naar slachtoffers en nabestaanden over de tenuitvoerleggingsfase van de sanctie. Dit betreft zowel algemene informatie over het verloop van v.i., VB en GVM als ook informatie over een aanstaande invrijheidstelling en bij welke instantie zij moeten zijn voor het doorgeven van hun beschermingsbehoeften. Geef daarbij duidelijk aan wat voor soort beschermingsbehoeften er kunnen worden doorgegeven en dat het doorgeven van de beschermingsbehoeften geen garantie is dat bijzondere voorwaarden die

daaraan tegemoetkomen worden opgelegd. De mogelijkheid tot een online portal waarin slachtoffers en nabestaanden op hun eigen tempo op een voor hen goed moment hun beschermingsbehoeften kunnen doorgeven, zou hiervoor een optie kunnen zijn. Wellicht is een uitbreiding van mijnslachtofferzaak.nl hiervoor mogelijk.

- 2 Zorg ervoor dat alle slachtoffers en nabestaanden goed op de hoogte zijn van hun rechten en informeer proactief naar eventuele beschermingsbehoeften in de tenuitvoerleggingsfase van de Wlt-modaliteiten, zodat deze beter bekend worden.
- 3 Maak de belangenafweging tussen rechten, beschermingsbehoeften en belangen van slachtoffers, nabestaanden en dader expliciet en begrijpelijk voor slachtoffers en nabestaanden, door redenen te geven voor het wel of niet of in gewijzigde vorm opleggen van de door hen gewenste bijzondere voorwaarden. Dit kan door uitgebreide(re) motivering van de rechter van de uitspraken die zien op deze bijzondere voorwaarden: VB-opleggings- en verlengingsbeslissingen, en GVM-tenuitvoerleggings- en verlengingsbeslissingen. Overweeg ook of de CVv.i. v.i.-opleggings- en verlengingsbeslissingen openbaar kan maken (in ieder geval voor slachtoffers en nabestaanden) en deze (uitgebreider) kan motiveren. Geef daarnaast duidelijk aan wat slachtoffers en nabestaanden kunnen doen bij de constatering van de overtreding van voorwaarden. Dit kan bijdragen aan procedurele rechtvaardigheid: het proces als rechtvaardig beschouwen, onder andere door procedurele kenmerken als hoor en wederhoor, maar ook respectvolle, interpersoonlijke bejegening en heldere en tijdige communicatie.
- 4 Zorg voor een uitbreiding van de financiële toevoeging voor slachtofferadvocaten tijdens de tenuitvoerleggingsfase, zodat slachtoffers en nabestaanden ook in deze fase op adequate wijze bijgestaan kunnen worden door slachtofferadvocaten.

De onderzoekers constateren de volgende punten voor het doen van vervolgonderzoek, die zouden kunnen bijdragen aan het verder versterken van de (rechts)positie van slachtoffers en nabestaanden, het beeld op de beschermingsbehoeften en de gemaakte belangenafweging:

- 1 Om de (rechts)positie van slachtoffers en nabestaanden in de tenuitvoerleggingsfase van langdurig toezicht verder te versterken, kan worden onderzocht of en hoe slachtofferrechten (meer) afdwingbaar kunnen worden gemaakt.
- 2 Om te bezien of en hoe de nieuwe (wettelijke) ontwikkelingen, met name de invoering van het spreekrecht voor slachtoffers en nabestaanden bij VB-zittingen, bijdraagt aan het afwegen van belangen van slachtoffers en nabestaanden, kunnen deze worden geëvalueerd.
- 3 Om beter zicht te krijgen op de inventarisatie van beschermingsbehoeften van slachtoffers en nabestaanden door het CJIB, kan de taakoverdracht van het IDV naar het CJIB worden geëvalueerd.
- 4 Om een volledig beeld te krijgen van de belangenafweging tussen slachtoffers en nabestaanden en de dader bij GVM-beslissingen, kunnen de GVM-tenuitvoerleggingsbeslissingen bij vervolgonderzoek worden bekeken.
- 5 Niet alle stukken waarin de belangenafweging wordt uitgewerkt zijn openbaar. Er is daardoor beperkt zicht op de motiveringen achter de belangenafweging. Het uitvoeren van observaties of een vignettenstudie kan meer inzicht geven in de daadwerkelijke afweging van de belangen van slachtoffers, nabestaanden en daders in de praktijk.

6.6 Reikwijdte resultaten en beperkingen daarbij

Ondanks de nodige zorgvuldigheid bij de totstandkoming van dit rapport, kunnen de volgende punten van aandacht worden geconstateerd. Bij de interpretatie van de interviewgegevens geldt zoals altijd bij kwalitatief onderzoek dat dit bevindingen en soms ook meningen zijn van een beperkte groep mensen, op basis van hun ervaringen. Deze gelden niet noodzakelijkerwijs voor de situatie in het hele land noch voor alle betrokkenen. Ook is er alleen met nabestaanden en niet met slachtoffers van strafbare feiten gesproken. Deze zijn wel onder de aandacht gekomen door ook met slachtofferadvocaten en casemanagers van Slachtofferhulp Nederland te spreken, die allen meerdere slachtoffers bijstaan. Desalniettemin is er niet direct met slachtoffers gesproken.

Daarnaast waren de onderzoekers beperkt in het aantal beschikbare en relevante VB-beslissingen die publiekelijk toegankelijk zijn, ondanks meerdere zoekslagen en de wetenschap dat er meer VB's zijn uitgesproken in de onderzochte periode. Het is daarom niet mogelijk geweest om een aselechte steekproef te trekken uit alle VB-uitspraken, waardoor enige voorzichtigheid bij het interpreteren van de analyse over de VB's is geboden. In de VB-beslissingen is bovendien beperkt gemotiveerd hoe aan slachtofferrechten en -belangen tegemoet wordt gekomen, waarmee deze bron niet uitputtend geschikt is gebleken om deze vraag te beantwoorden. Aan de oplegging van de GVM kunnen nog geen bijzondere voorwaarden worden verbonden, dit komt bij de beslissing tot tenuitvoerlegging aan de orde. De onderzoekers hebben daarom geen analyse kunnen maken van de belangenafweging op het moment van de tenuitvoerlegging van de GVM. Wel is duidelijk geworden dat ook in de opleggingsfase, ondanks het ontbreken van expliciete wettelijke gronden daartoe, al rekening wordt gehouden met slachtofferbelangen en mensenrechten. Toekomstig onderzoek kan zich op de tenuitvoerleggingsbeslissingen van de GVM richten om te bezien of en hoe de belangenafweging tussen slachtoffers, nabestaanden en daders in die fase wordt gemaakt en tevens of en hoe gebruikt wordt gemaakt van de tenuitvoerleggingsgrond 'noodzakelijk ter voorkoming van ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers'.

Dat er in dit rapport geen uitgebreide analyse is verricht naar het proces van het kenbaar maken van beschermingsbehoeften en het informeren van slachtoffers en nabestaanden, is afgesproken bij de start van het onderzoek. Dit heeft te maken met de eerder beschreven taakoverdracht van het OM naar de minister (het CJIB), die ten tijde van het huidige onderzoek nog niet is afgerond. Het is daarmee mogelijk dat sommige van de door de respondenten aangedragen punten en de door de onderzoekers getrokken conclusies over en gegeven aanbevelingen ter verbetering van de positie van slachtoffers en nabestaanden in de tenuitvoerleggingsfase reeds worden meegenomen in deze taakoverdracht.

Bij de beantwoording van onderzoeksvraag 5 is geconstateerd dat het lastig te beoordelen is hoe de belangenafweging wordt gemaakt bij het opleggen van beschermende voorwaarden bij de VB, maar dat de onderzoekers verwachten dat de belangenafweging meer aan bod gaat komen in zaken waarin gebruik is gemaakt van het spreekrecht. Omdat zaken waarin gebruik is gemaakt van het spreekrecht buiten de scope van dit onderzoek vallen, is voor de analyse van de VB-zaken niet naar deze zaken gekeken. De onderzoekers zijn toch enkele zaken tegengekomen waarin de rechtbank of het hof het spreekrecht aanhaalt en de inhoud daarvan weergeeft als argument in het maken van de belangenafweging. Zaak ECLI:NL:GHARL:2025:2602 geeft dit als volgt weer:

'De hier bedoelde verboden en geboden brengen vrijwel steeds onvermijdelijk mee dat daarmee een inbreuk wordt gemaakt op de persoonlijke levenssfeer, zoals deze ook voor een terbeschikkinggestelde van toepassing is (artikel 8, eerste lid, van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden). Het wettelijke kader legitimeert een dergelijke inbreuk. Een dergelijke inbreuk dient echter niet verder te gaan dan noodzakelijk is met het oog op het doel van de voorwaarde, te weten primair het voorkomen van strafbare feiten, maar (naar het hof naar analogie van HR 31 mei 2022, ECLI:NL:HR:2022:807, NJ 2022/250 m.nt. Ten Voorde aanneemt) ook niet verder dan noodzakelijk dan waartoe een terbeschikkinggestelde vanuit een oogpunt van maatschappelijke betamelijkheid, bijvoorbeeld jegens slachtoffers of nabestaanden van het/de bewezenverklaarde feit(en), gehouden is.

Een contactverbod met de zus en de moeder van het slachtoffer van het indexdelict, alsmede de echtgenoot van de zus van het slachtoffer, past zonder meer binnen dit kader. Datzelfde geldt voor zover het gevraagde locatiegebod dit contactverbod ondersteunt. Het hof zal daarom een locatieverbod opleggen voor [plaats 2] (woonplaats van de zus van het slachtoffer en haar echtgenoot), [plaats 3] (woonplaats van de moeder van het slachtoffer) en [plaats 4] (de begraafplaats waar het slachtoffer en haar vader zijn begraven). Het locatieverbod voor deze drie plaatsen wordt gepreciseerd tot het gehele gebied binnen de gemeentegrenzen van de gemeenten waarin deze plaatsen zijn gelegen.

De voorwaarden die worden verbonden aan de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege gelden zolang de maatregel voortduurt in voorwaardelijke vorm, of zoveel korter als het openbaar ministerie nodig vindt. De wet biedt niet de mogelijkheid om – zoals verzocht door de nabestaande – een termijn te verbinden aan die voorwaarden.

Er is bovendien verzocht om locatieverboden voor een niet onaanzienlijk aantal plaatsen, vrijwel steeds in een stedelijke omgeving, waar nabestaanden hoogstens wekelijks, maar in nogal wat gevallen maandelijks of eenmaal per kwartaal komen voor boodschappen, bezoek aan een hulpverlener, vrienden of familie en uitgaan. Volgens het verzoek dient het de duidelijkheid als hieraan wordt voldaan door een (nader op een kaart aangeduid) aaneengesloten groot deel van het westen van Nederland tot voor de terbeschikkinggestelde verboden gebied te verklaren.

Deze in het kader van het spreekrecht gedane en door de advocaat-generaal onderschreven locatieverboden gaan het geschetste kader voor het opleggen van voorwaarden te buiten nu de noodzaak voor een dergelijk ruim verbod, ook in relatie tot de geschatte frequentie van aanwezigheid van de nabestaanden in het gebied, ontbreekt en het hof niet inziet dat de terbeschikkinggestelde er gelet op het gestelde contactverbod vanuit het oogpunt van betamelijkheid jegens de slachtoffers toe is gehouden.'

Het hof maakt een afweging tussen de belangen van de nabestaanden en de VB-gestelde; de afweging over het contactverbod valt uit in het voordeel van de nabestaanden en de afweging over de grootte van het locatieverbod valt uit in het voordeel van de VB-gestelde. Een mooie illustratie van hoe een belangenafweging in de tenuitvoerleggingsfase kan worden gemaakt, die tegemoetkomt aan beide partijen.

Summary

Victim's rights and interests during long term supervision

The balancing of victim's rights and interests against those of the perpetrator

Background

The overarching aim of this study is to examine the rights, protection needs, and interests of victims and bereaved relatives during the final phase of sentence enforcement, and how these are weighed against the rights and interests of the offender. More specifically, the study focuses on conditional release (CR), the conditional release of forensic psychiatric patients (FPCR), and the measure of behavioural influence and limitation of freedom (MBI). Under these modalities, the offender lives in the community while being subjected to conditions and probation supervision, as part of a back-door supervision program. Central to this research are the changes introduced by the Long-Term Supervision, Behavioural Control and Restriction of Freedom of Movement Act (LTSA; *Wet langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking*; hereinafter: LTSA modalities). These changes make it possible to supervise offenders for an extended period of time, potentially for life, if the offender continues to pose a risk (see further below). The LTSA entered into force in two phases, on 1 January 2017 and 1 January 2018.

The present study stems from two parliamentary motions concerning victims and bereaved relatives that were submitted and adopted during the LTSA's legislative process. In 2017, Members of Parliament Van Oosten, Van Toorenburg, and Groothuizen call on the government to thoroughly examine, as part of the LTSA evaluation, how to balance the offender's right to a family life and the rights and wishes of victims. In 2014, Members Van der Steur and Recourt requested the government to ensure that, in organising supervision, victims are consulted by the Public Prosecution Office about their wishes for the design of that supervision, if they so desire. The first motion is addressed in the current evaluation; there has been no insight into the second motion due to the ongoing transfer of tasks from the public prosecutor's office (more specifically Detention Progress Information Point; *Informatiepunt Dententieverloop*) to the minister Central Judicial Collection Agency [CJCA; *Centraal Justitieel Incassobureau*). These motions were incorporated into the research programme for the LTSA evaluation; the present study forms part of that programme. The Dutch Research and Data Centre (WODC) conducted the study and formulated three research objectives:

- 1 Map and analyse the protection needs of victims and bereaved relatives in the enforcement of long-term supervision as it applies to the LTSA population;
- 2 Map and analyse the rights and interests of victims, bereaved relatives, and offenders in the enforcement of long-term supervision as it applies to the LTSA population;
- 3 Determine how the balancing of rights, interests, and protection needs of victims, bereaved relatives, and offenders is currently shaped in legal practice during the enforcement of long-term supervision for the LTSA population.

These objectives were addressed through six research questions:

- 1 What protection needs do victims and bereaved relatives have during the implementation of long-term supervision under the LTSA?
 - a What types of protection needs are there?
 - b Which aspects of the offender's life/behaviour do these protection needs concern?
 - c Are these protection needs legally and practically feasible?
- 2 Which factors are associated with the protection needs, such as the index offence and other criminal justice dispositions (e.g., Article 38v Dutch Criminal Code [DCC])?
- 3 Which parties, for example, the probation service, the Public Prosecution Office, and the defence, comment on protection needs and when are they involved in the inventory/advice on protection needs?
- 4 What rights and interests do victims, bereaved relatives, and offenders have during the implementation of long-term supervision as it applies to the LTSA population?
 - a Which rights and interests follow from the changes brought about by the LTSA?
 - b Which rights and interests derive from other applicable legal bases, such as human rights?
- 5 How is the balancing of rights, interests, and needs of victims, bereaved relatives, and offenders currently carried out in legal practice during the implementation of long-term supervision for the LTSA population, and which arguments of the involved parties are considered in these decisions?
- 6 Do rights and interests of victims, bereaved relatives, and offenders conflict?
 - a If so, are there sufficient safeguards?
 - b If not, what can be improved?

The answers to these questions are briefly set out below. Further elaboration can be found in the relevant chapters.

Research methods

Multiple research methods were used. To identify which (human) rights of victims, bereaved relatives, and offenders play a role in the enforcement phase of an LTSA modality, an analysis of legislation and case law was carried out, supplemented and clarified by several academic articles and reference works. Relevant judgments of the European Court of Human Rights (ECtHR) were found using hudoc.echr.coe.int, searching on keywords such as "contact ban" and "location ban." Several scholarly articles and reference works were used to supplement and clarify. To assess the interests and (protection) needs of victims and bereaved relatives, interviews were conducted with 13 participants: 6 bereaved relatives, 4 victims' counsellors, and 3 staff members of Victim Support Netherlands (VSN; *Slachtofferhulp Nederland*). The case managers and victim lawyers all have extensive experience representing multiple victims and bereaved relatives. The chair of the FNG spoke from her own experience as well as from the experiences of other bereaved relatives. All bereaved interviewees have had to deal with an offender who was released under conditions. Although for some the offence occurred some time ago, their situation under a LTSA modality has played out recently or is still ongoing in 2026, allowing them to speak to their current experiences.

To determine how the balancing between the interests of victims, bereaved relatives, and offenders is made in legal practice, two staff members of the Central Facility for Conditional Release (CFCR; *Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidstelling*), were interviewed, and FPCR decisions and MBI-imposition decisions of district courts and courts of appeal were analysed.

Results

LTSA amendments and consideration of victims' interests

Special conditions can be attached to all three LTSA modalities to place the convicted person under supervision. Since the LTSA's introduction, that supervision can potentially last a lifetime. In the enforcement of the three LTSA modalities there is a margin, and in all cases a statutory obligation, to weigh the interests of victims and bereaved relatives against those of the offender. For CR and FPCR this statutory obligation does not derive from the LTSA itself; it already existed or has been implemented through recent legislation. Because the MBI is a new measure introduced by the LTSA, the victim-related provisions for that modality do derive from the LTSA.

With the LTSA, the probation period under CR was set at one year and extension options were introduced. In deciding on granting CR and on attaching conditions, the interests of victims and bereaved relatives are explicitly included in statute as circumstances that need to be considered (Article 6:2:10 of the Code of Criminal Procedure, DCCP). This balancing requirement was introduced by the Act on Punishment and Protection (APP; *Wet straffen en beschermen*), although victims' interests were already implicitly considered in CR decisions before the APP was implemented. Whether the offender may start CR and under what conditions can thus be influenced by the interests of victims and bereaved relatives. An offender may be denied CR if doing so would prevent serious harm to the interests of victims and bereaved relatives. Any extension of the probationary period attached to CR can similarly be motivated, in part, by the interests of victims and bereaved relatives; for example, where there is a fear of seriously burdensome behaviour towards them.

With the LTSA's introduction, FPCR can be extended repeatedly and the former maximum period of nine years has been abolished. When a TBS patient (a forensic psychiatric patient, *terbeschikkingstelling*) is placed on FPCR, the interests of victims and bereaved relatives are considered through completion of the 'Victim Box': the outcome of a victim assessment including the analysis of consequences and any (safety) risks for victims and bereaved relatives. This Victim Box is completed by the TBS clinic. It examines the likelihood of a confrontation with the victim, the relationship with the victim at the time of the index offence and at the time of FPCR (if applicable), and other sensitivities. In this way, the interests of victims and bereaved relatives are considered in the FPCR decision, though those interests pertain more to the design of FPCR and the conditions attached than to the decision of whether or not FPCR may be granted. With the introduction of the Act on Expanding Victims' Rights (AEVR; *Wet uitbreiding slachtofferrechten*), victims and bereaved relatives have been granted a limited right to address the court at the hearing where FPCR is considered, to explain their protection needs (Article 6:6:13(4) DCCP). This limited right is confined to conditions that directly affect the interests of the victim.

The LTSA introduced the MBI, a measure which needs to be imposed during sentencing and requires an additional judicial verdict to enforce. The statutory text contains no explicit attention for victims and bereaved relatives at the time of MBI imposition (although a general danger criterion applies: for the protection of the safety of others, or the general safety of persons or goods), but such attention is required at enforcement and extension of the measure (Articles 6:6:23b and 6:6:23c DCCP, respectively). This does not mean that the interests of victims and bereaved relatives cannot be weighed when deciding to impose a MBI.

Human rights and legislation

Various human rights may influence the balancing of the interests of victims, bereaved relatives, and offenders under long-term supervision. Over time, victims and bereaved relatives have acquired more rights during and after the criminal process (see Articles 51a–51h DCCP). In addition, victims and bereaved relatives may expect the State to act proactively where their human rights are at risk due to the offender's conduct. The State has such a positive obligation where there is a real and imminent risk to the life of an identified individual and the authorities knew or ought to have known of such a risk. The State must then take reasonable steps to avert that risk as it relates to the right to life (Article 2 European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms [ECHR]), the prohibition of torture and inhuman or degrading treatment (Article 3 ECHR), and the right to private life (including physical and psychological integrity; Article 8 ECHR).

Various offender rights may constrain the content of special conditions: the right to private life (Article 8 ECHR), the right to liberty (Article 5 ECHR), and the right to freedom of movement (Article 2 of Protocol No. 4 to the ECHR) are particularly relevant to special conditions under long-term supervision. All special conditions that may be attached to the LTSA modalities have been assessed against these human rights, even where they are very unlikely to create friction with the rights of others, in particular the rights of victims and bereaved relatives. Special conditions that can create friction between the rights of victims/bereaved and offenders include: a contact prohibition, a location prohibition, an area ban, a prohibition on volunteer work, an obligation to move residence, a settlement ban, and potentially any other condition regarding the offender's behaviour. For example, imposing a contact prohibition between two family members may be both prompted by a positive obligation to protect the victim and also an interference (though not a violation) with the offender's right to family life.

Respecting the human rights of convicted persons is a rule-of-law principle that the Dutch State must uphold. When imposing special conditions that may interfere with the offender's right to private life and/or freedom of movement, the authorities must assess whether the interference is necessary in a democratic society, incorporating the requirements of proportionality and subsidiarity. In such cases there is an interference with a human right, but not necessarily a violation. Special conditions that may entail a deprivation of liberty, such as compulsory placement in a clinic, must meet stricter standards. Article 5 ECHR can apply to LTSA modalities in two ways: detention after a criminal conviction (Article 5(1)(a) ECHR) and/or detention of persons of unsound mind (Article 5(1)(e) ECHR). Three minimum requirements flow from Article 5(1)(e) ECHR for the detention of persons with a mental disorder: (1) the mental disorder must be reliably established by a competent authority on the basis of medical expertise, (2) the nature or degree of the mental disorder must warrant compulsory

confinement, and (3) the lawfulness of continued confinement depends on the persistence of the disorder. There is no ready-made answer to whether a particular special condition might violate human rights law; it will always depend on the facts and circumstances of the case at hand.

Protection needs and interests of victims and bereaved relatives

The results show that victims and bereaved relatives typically have protection needs in the enforcement phase of a sentence and/or measure, perhaps especially so in this phase. They may also have other needs and interests that are more indirectly related to protection.

Several procedural factors may play a role, according to the respondents. Support from VSN, victims' counsel, and the Public Prosecution Office is less self-evident in the enforcement phase than in the sentencing phase. Victims and bereaved relatives can obtain support, but often must seek it proactively, according to the bereaved relatives. They must also finance legal assistance from victims' counsel themselves; VSN support is always free. This may hinder communicating protection needs adequately, according to victim lawyers. Moreover, communication with victims and bereaved relatives from the Public Prosecution Office and the CJCA generally needs improvement according to all respondents. A fixed point of contact for victims and bereaved relatives with the Victim Information Point (VIP; *Slachtoffer Informatiepunt*), a unit under the CJCA, as well as with the TBS clinic, could help. Feedback about the protective measures imposed could already make a significant difference. It was also suggested that a system in which people first receive a notice that information is available, which they can then view at a time of their choosing, similar to the government's messages portal, could help. This allows for personalised messaging, which can also be useful where multiple bereaved relatives (a mother, a sister, a partner) have different views about protection needs and receiving information. Victims' counsel and VSN staff also called attention to restorative mediation and how it may contribute to recovery for victims and bereaved relatives and thereby indirectly affect their protection needs.

Every victim and bereaved relative is different and has different interests and protection needs, according to victim lawyers, VSN staff, and the CFCR. Multiple factors may influence protection needs, divided into victim factors and offence factors. Victim factors include the personality of the victim, the impact of the offence on the victim and their coping mechanisms, and underlying interests and emotions such as fear, anger, letting go, and regaining control of their own lives. Offence factors relate to the index offence, including whether the offence was directed at the victim specifically or at a random victim, what type of offence it was, and its nature and severity. The relationship with the offender plays a role across these factors. For instance, where the offender is known to the victim and knows everything about them, a victim may have fewer protection needs because they feel better able to assess the offender and assume he will not reoffend.

For location bans and contact bans, specific needs and interests emerged. According to respondents, location bans for victims and bereaved relatives primarily aim to prevent a confrontation with the offender. A location ban may be desirable for the home environment, as well as other important places, such as the victim's gravesite or the workplace. Bereaved relatives report that changes in circumstances, such as moving house, can cause unrest. Whether to disclose a new address depends on the victim's or bereaved relative's situation. Disclosure may be undesirable even while it may be

useful for protection. Requesting a contact ban generally raises fewer problems because less information is disclosed to the offender. According to victims' counsel and VSN staff, virtually all victims and bereaved relatives desire a contact ban.

Some needs and interests emerged that do not directly concern the imposition of special conditions, but these needs may affect them. All respondents indicated that victims and bereaved relatives primarily need timely, concrete, and accurate information. Having the right information at the right time can remove much uncertainty and unrest, enabling victims and bereaved relatives to regain control and articulate their protection needs. According to bereaved relatives, there is significant room for improvement in information provision. The information they receive lacks clarity in substance, the tone is perceived as cold, and it contains errors. They are also not presented with all available options, such as a meeting with the public prosecutor before a TBS extension hearing, and they have no right to all the information they would like, such as whether the offender's treatment is effective. Improving information provision could mean a great deal for victims and bereaved relatives. They also emphasise the importance of recovery and what is needed for that. Better support across all life domains, such as finances and work life, preferably concentrated in one place, could help the recovery of victims and bereaved relatives.

Balancing of interests in legal practice

Whether protection needs can be honoured, and whether the balancing of interests comes out in favour of victims and bereaved relatives, often depends on offender factors: the offender's resocialisation interests and the right to private and family life. The protection needs of victims and bereaved relatives and these offender interests can particularly come into friction where victims/bereaved relatives and the offender live in the same area or have (familial) ties. How to balance the rights, protection needs and interests will always depend on the circumstances of the case at hand.

Conditional release

In balancing between victims, bereaved relatives, and the offender in CR cases, the CFCR plays a key role. The CFCR aims for tailored decisions to accommodate both the interests of victims and bereaved relatives and those of offenders; there is no standard framework or decision model. If no protection needs of victims and bereaved relatives are known, conditions to that effect are not imposed, according to CFCR staff. A limitation of this approach is that some needs remain unknown, e.g., because victims/bereaved did not respond in time or were not consulted, resulting in the absence of protective conditions in those cases. Where conditions are imposed, they must be proportionate to the offence and the offender's dangerousness. That assessment may evolve as CR continues over time. Subsidiarity (using the least intrusive means to achieve the aim) also plays an important part in imposing conditions, respondents noted.

CFCR staff identified various factors that may influence the balancing exercise, largely consistent with the needs identified earlier. These are grouped into victim factors, offence factors, and offender factors. Victim factors, including the person of the victim and underlying emotions, can influence the balance — for example, fear may carry significant weight. Offence factors such as the type and seriousness of the offence also play a role; less intrusive conditions are imposed for less serious offences, as noted by respondents. Offender factors such as the offender's intent, their own safety, the resocialisation principle (the principle that an offender should reintegrate in his

previous personal sphere), and the right to private life can influence the balance. All these factors interact and are considered together by the CFCR to reach a well-balanced decision. A key principle is that decisions must be tailored to the case.

Conditional release of forensic psychiatric patients

In the FPCR decisions examined, a special condition directly affecting victims and bereaved relatives was imposed in 11 cases. The balance thus likely came out in favour of victims and bereaved relatives in those cases. Due to a lack of reasoning in the judgments, the researchers could not determine how the balancing was carried out. In the vast majority of cases, a condition that can indirectly be protective was imposed (for example, the conditions that the offender is required to ask for permission to move house, was imposed in 38 of 46 cases). As noted in the introduction, the fact that conditions are not mentioned in the judgment, does not necessarily mean that victims and bereaved relatives (through probation services or the prosecution) expressed no need for protective measures, or that judges ignored their interests. What can be concluded is that it is not stated in the judgment.

The researchers expect that, with the introduction of the limited right for victims and bereaved relatives to address the court at the hearing where FPCR is considered as of 1 January 2025, more attention will be paid to their protection needs in FPCR decisions after that date, because there is a clear moment during the hearing at which they may speak about their protection needs and judges can refer to it in their decisions.

Behaviour-influencing and liberty-restricting measure

By studying MBI-imposition decisions, the researchers examined how the balancing of interests and needs of victims, bereaved relatives, and offenders is currently made in legal practice in MBI cases, and which arguments by the parties are considered. In 7 of 50 cases, probation services commented on protective conditions for victims and bereaved relatives, in the form of contact and/or location bans. In 3 cases, the prosecution and the victims' interests they invoked are mentioned. The defence, understandably, rarely comments on victims and bereaved relatives, in 5 out of 50 cases.

In 5 of 50 cases, the reasoning for imposing the MBI is directly linked to protecting victims and bereaved relatives. Because this direct link does not occur very often, the researchers also mapped the sanctioning reasoning behind the sentences combined with the MBI. It can therefore not be determined whether these arguments pertain specifically to the MBI or to combined sanctions that are imposed, but it is hypothesized that they apply accordingly. It shows that judges generally weigh various interests of victims and bereaved relatives against the offender's behaviour and/or circumstances, and/or the case's features, when determining sanctions. These include: the impact of the offence on the victim, certain victim characteristics such as vulnerability, susceptibility, dependency, and age, the degree of interference with physical and/or mental integrity, interference with the right to life, the location of the crime scene, the impact on the legal order as a whole, and negative offender behaviour, including failure to take responsibility, self-centredness (sexual, financial, etc.), calculated behaviour, and committing a sadistic offence.

The analysis further shows that judges' balancing of victims' and offenders' needs and interests when imposing the MBI (and other sanctions) is often structured as follows: due to the defendant's behaviour, a right and/or interest of the victim was infringed. The consequences of that infringement are for the defendant's account (and after

conviction: the offender's). It remains to be seen whether these or other factors will also apply to the enforcement stage of the MBI, where special measures can be imposed to protect victims and bereaved relatives. It is expected that the more victims' needs and interests featured at the imposition stage, the more they will also be invoked at the enforcement stage as grounds for enforcing the MBI. For example, a location ban for the victim's hometown may be considered if the offence took place at the victim's home. Or, due to the victim's heightened vulnerability, there may be a greater need to impose multiple special conditions to protect the victim. Bereaved relatives may also have protection needs because of the harm they suffered and due to fear of the offender. These needs can in principle be accommodated, provided the offender's human rights and the resocialisation principle are respected in the balancing.

Conclusions, identified bottlenecks, and recommendations

Conclusions

The overarching aim of the present study is to examine the rights, protection needs, and interests of victims and bereaved relatives during the final phase of sentence enforcement and how these are weighed against the rights and interests of the offender. Based on the results, the researchers reach the following conclusions:

- 1 The LTSA's changes to CR and FPCR concern possibilities to extend these modalities during the enforcement phase. The LTSA did not itself introduce victim-related provisions for CR and FPCR in these areas; those follow from other statutes (APP and AEVR). In introducing the MBI, the LTSA included victims' rights and interests in the imposition, enforcement, and extension stages. As a result, victim interests are connected with all Wlt modalities. Through special conditions that may be attached to CR, FPCR, and the MBI, the balancing between victims, bereaved relatives, and the offender can take shape in supervision practice.
- 2 During the enforcement phase, victims and bereaved relatives have the following rights: the limited right to address the court in FPCR proceedings (introduced by the APP, article 6:6:13(4) DCCP), the right to respectful treatment (Article 51aa DCCP), and the right to information (in accordance with Article 51ab DCCP). They may also benefit from protection under the right to life (Article 2 ECHR), the prohibition of torture and inhuman or degrading treatment (Article 3 ECHR), and the right to private life (Article 8 ECHR). In certain situations, the State has a positive obligation to protect victims and bereaved relatives on the basis of these rights.
- 3 Offender rights, such as the right to liberty and security (Article 5 ECHR), the right to freedom of movement (Article 2 of Protocol No. 4 to the ECHR), and the right to private and family life (Article 8 ECHR), together with proportionality and subsidiarity, limit the imposition, duration, and scope of special conditions under the LTSA modalities. Conversely, positive obligations under the ECHR may require the Dutch State to take preventive measures to protect victims and bereaved relatives, resulting in potential friction between these duties, for example with a contact ban or a location ban.
- 4 The primary procedural need of victims and bereaved relatives is to receive accurate, concrete, and timely information; yet this need is often insufficiently met. Accurate, concrete, and timely information enables victims and bereaved relatives to know where they stand, reducing protection needs.

- 5 Victims and bereaved relatives themselves must communicate their protection needs. These wishes then serve as a starting point for imposing protective measures in the context of CR. A limitation of this approach is that some needs remain unknown, e.g., if responses are not timely or no inquiry is made, so protective conditions are not imposed in those cases. Within the scope of this study, information was unavailable on the inquisition of protection needs for the FPCR and MBI. Informing (and consulting) of victims in cases in which an MBI is involved, is not a task of the Information point detention.
- 6 A number of victim and offence factors may influence victims' and bereaved relatives' protection needs in the enforcement phase. Victim factors include the personality of the victim, the impact of the offence, their coping mechanisms, and underlying interests and emotions such as fear, anger, letting go, and regaining control of their own lives. Offence factors concern the index offence, including whether it targeted the victim specifically or a random victim, the type of offence, and its nature and severity.
- 7 The interests underlying protection needs vary and differ per person. At least the following interests emerged: avoiding confrontation with the offender, regaining control over one's life, preventing fear and uncertainty, having peace of mind, safeguarding privacy, and being seen and heard.
- 8 The balancing of rights, interests, and protective measures for victims, bereaved relatives, and offenders cannot be captured in a single legal rule. Some principles were identified: proportionality, subsidiarity, and tailoring. Offender factors such as the right to resocialisation and to private and family life play a significant role. Victim factors such as the person of the victim, fear, anger, and letting go can also influence the balance. Offence factors such as the type, nature, and seriousness of the offence are weighed as well; generally, less severe offences lead to less intrusive protective measures.
- 9 In the enforcement phase, several matters regarding victims' and bereaved relatives' protection needs are insufficiently in order: the provision of information about their wishes and interests; the transmission and articulation of protection needs; feedback on the special conditions imposed; the limited enforceability of victims' rights and availability of complaint mechanisms; and the lack of legal aid funding for victims' counsel.

Limitations of the research

Despite due care in preparing this report, the following points warrant attention. As with any qualitative research, the interpretation of interview data reflects the findings and sometimes opinions of a limited group of people, based on their experiences which. These do not necessarily represent the situation nationwide nor all stakeholders. In addition, interviews were conducted only with bereaved relatives and not with direct victims of offences. Direct victims did come into view by speaking with victims' counsel and VSN case managers, who each assist multiple victims. Nevertheless, direct victims were not interviewed themselves.

In addition, the researchers were also limited in the number of available and relevant FPCR decisions that are publicly accessible, despite multiple search efforts and the knowledge that more FPCR decisions were handed down in the period studied. It was therefore not possible to draw a random sample from all FPCR decisions, which calls for caution in interpreting the FPCR analysis. Moreover, FPCR decisions provide limited reasoning on how victims' rights and interests are accommodated, making them an imperfect source for answering this question exhaustively. Special conditions cannot

be attached to the MBI during imposition of this measure; this is done during the enforcement stage. The researchers therefore could not analyse the balancing at the moment of MBI enforcement. The researchers were therefore unable to analyse the balancing of interests at the time the MBI is enforced. It did become clear, however, that even at the imposition stage — despite the absence of explicit statutory grounds for doing so — victims' interests and human rights are already taken into account. Future research could focus on enforcement decisions concerning the MBI to examine whether and how the balance of interests between victims, bereaved relatives, and offenders is made at that stage, and also whether and how the enforcement ground "necessary to prevent seriously burdensome behaviour towards victims" is used.

The absence in this report of an extensive analysis of the process of identifying protection needs and informing victims and bereaved relatives was agreed upon at the start of the study. This relates to the previously described transfer of tasks from the Public Prosecution Service (PPS) to the minister (the CJCA), which had not yet been completed at the time of the present study. It is therefore possible that some of the points raised by respondents and the conclusions and recommendations made by the researchers to improve the position of victims and bereaved relatives at the enforcement stage are already being incorporated into this transfer of tasks.

In answering research question 5, it was found that it is difficult to assess how the balancing of interests is conducted when imposing protective conditions in FPCR cases, but the researchers expect that the balance of interests will feature more prominently in cases in which the right to speak (*spreekrecht*) has been exercised. Because cases in which the right to speak was exercised fall outside the scope of this study, such cases were not included in the analysis of FPCR cases. The researchers did encounter some cases in which the court of first instance or the court of appeal refers to the right to speak and sets out its substance as an argument in making the balancing of interests. Case ECLI:NL:GHARL:2025 presents this as follows:

'The prohibitions and orders referred to here almost invariably entail an infringement of the right to respect for private life, which also applies to a person subject to a TBS order (*terbeschikkinggestelde*) (Article 8(1) of the European Convention on Human Rights). The legal framework legitimizes such an infringement. However, such an infringement should go no further than necessary for the purpose of the condition, namely primarily the prevention of criminal offenses, but (as the court of appeal assumes by analogy with HR 31 May 2022, ECLI:NL:HR:2022 , NJ 2022/250 with note by Ten Voorde) also no further than what a person subject to a TBS order is required to accept from the perspective of social propriety, for example towards victims or bereaved relatives of the proven offense(s).

A no-contact order with the sister and the mother of the victim of the index offense, as well as the sister's husband, unquestionably falls within this framework. The same applies insofar as the requested area requirement supports this no-contact order. The court of appeal will therefore impose an exclusion order for [city 2] (the residence of the victim's sister and her husband), [city 3] (the residence of the victim's mother), and [city 4] (the cemetery where the victim and her father are buried). The exclusion order for these three places is specified as covering the entire area within the municipal boundaries of the municipalities in which these places are located.

The conditions attached to the conditional termination of compulsory treatment apply as long as the measure continues in conditional form, or for such shorter time as the Public Prosecution Service deems necessary. The law does not provide the possibility — as requested by the bereaved relative — to attach a time limit to those conditions.

Moreover, a request was made for exclusion orders for a not insignificant number of places, almost invariably in an urban environment, which bereaved relatives visit at most weekly, but in quite a few cases monthly or once per quarter for shopping, visits to a care provider, friends or family, and recreation. According to the request, clarity would be served by declaring (as further indicated on a map) a contiguous large part of the western Netherlands prohibited territory for the person subject to the TBS order.

These exclusion orders, made in the context of the right to speak and endorsed by the Advocate General, exceed the outlined framework for imposing conditions, as the necessity for such a broad prohibition is lacking — also in relation to the estimated frequency of the bereaved relatives' presence in the area — and the court of appeal does not see that, given the no-contact order, the person subject to the TBS order is required from the perspective of social propriety towards the victims to comply with it.'

The court of appeal weighs the interests of the bereaved relatives against those of the person subject to the FPCR; the balance regarding the no-contact order comes out in favour of the bereaved relatives, and the balance regarding the scope of the exclusion order comes out in favour of the person subject to the FPCR. A clear illustration of how a balancing of interests can be made at the enforcement stage, accommodating both parties.

Recommendations

Based on the research conducted, the researchers make the following recommendations:

- 1 Improve information provision to victims and bereaved relatives about the enforcement phase of the sanction. This includes general information about the course of CR, FPCR, and the MBI, as well as notifications of impending release and which authority they should contact to convey their protection needs. Clearly indicate what kinds of protection needs can be communicated and that doing so does not guarantee that special conditions addressing them will be imposed. An online portal allowing victims and bereaved relatives to submit their wishes at their own pace and at a time that suits them could be an option.
- 2 Ensure that all victims and bereaved relatives are well-informed about their rights in the enforcement phase of the LTSA modalities and proactively inquire into the protection needs, so that protection needs are better known during supervision.
- 3 Make the balancing between rights, protection needs, and the interests of victims, bereaved relatives, and the offender explicit and comprehensible to victims and bereaved relatives by providing reasons for imposing, not imposing, or modifying the special conditions they requested. This can be achieved through more extensive judicial reasoning in rulings concerning these special conditions: FPCR imposition and extension decisions, and MBI enforcement and extension decisions. Also consider whether the CFCR can make CR imposition and extension decisions public (at least for victims and bereaved relatives) and provide (more extended) reasons

for them. In addition, clearly indicate what victims and bereaved relatives can do upon observing a breach of conditions. This can contribute to procedural justice: perceiving the process as fair, among other things through procedural features such as the opportunity to be heard and to respond, as well as respectful interpersonal treatment and clear and timely communication.

- 4 Provide legal aid funding for victims' counsel during the enforcement phase so that victims and bereaved relatives can be adequately assisted.

Literatuur

- Adviescollege levenslanggestraften (2025). *Tweejaarbericht Adviescollege Levenslanggestraften*.
- Bosma, A. K., Groenhuijsen, M. S., & De Vries, G. M. (2020a). De positie van het slachtoffer aan de voorkant van de executiefase, *Delikt en Delinkwent*, 2020(7).
- Bosma, A. K., Groenhuijsen, M. S., & De Vries, G. M. (2020b). De positie van het slachtoffer bij de voorwaardelijke invrijheidstelling en de voorwaardelijke beëindiging van de dwangverpleging in rechtsvergelijkend perspectief, *Delikt en Delinkwent*, 2020(13).
- Boschman, S. E., Verweij, S., & Berghuis, M. L. (2025). *Gevolgen van lange detenties Een literatuurstudie naar de gevolgen van het leefklimaat in detentie voor langgestrafte personen*. WODC. Cahier 2025-9.
- Bleichrodt, F. W. (1996). *Onder voorwaarde: een onderzoek naar de voorwaardelijke veroordeling en andere voorwaardelijke modaliteiten*. Goude Quint.
- Cleven, I. (2025). *Penal protection orders and (ex-)partner violence: Unravelling when and how survivors feel 'empowered'* [Doctoral Thesis]. Erasmus University Rotterdam.
- Explanatory Report to Protocol No. 4 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, securing certain rights and freedoms other than those already included in the Convention and in the first Protocol thereto*. Geraadpleegd op 15 april 2026, van <https://rm.coe.int/16800c92c0>
- Fechner, A. E. A., & Nagtegaal, M. H., m.m.v. T. Varkevisser & J.K. Kool (2023). *Het gebiedsverbod in perspectief. Wettelijke (on)mogelijkheden, cijfers en ervaringen* WODC. Cahier 2023-1.
- Fischer, T., Cleven, I., & Struijk, S. (2019). *Handhaving en veiligheid bij strafrechtelijke contact-, locatie- en gebiedsverboden ter bescherming van slachtoffers*. Erasmus Universiteit Rotterdam School of Law & WODC.
- Guide on article 8 ECHR*. Geraadpleegd op 15 april 2026, van https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_8_eng
- Guide on article 2 Fourth Protocol ECHR*. Geraadpleegd op 15 april 2026, van https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_2_protocol_4_eng
- Haijer, F. A., & Hoving R. A. (2022). *De verhouding tussen het slachtoffer en het Openbaar Ministerie. Nederlandse en Europese aspecten*. Boom Juridisch.
- Inspectie Justitie en Veiligheid (2021). *Een kwetsbaar recht. Een onderzoek naar de toepassing van de Individuele Beoordeling van slachtoffers door de politie*. Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Jongebreur, W., Visser, A., Zoutenbier, M., & Kunst, M. (2026). *Vooronderzoek spreekrecht WUS. Uitbreiding kring spreekgerechtigden met stief- en pleegfamilie en beperkt spreekrecht bij tbs- en pij-verlengingszittingen*. Significant & WODC.
- Keulen, B. F., & Knigge, G. (2024). *Strafprocesrecht*. Wolters Kluwer.
- Klein Kranenburg, L., Andringa, W., De Bruin, M., Wolberink, J., & Ten Doeschot, F. (2024). *Doelgroeponderzoek Schadefonds Geweldsmisdrijven*. Ipsos & WODC.
- Meijer, R. F., Moolenaar, D. E. G., Choenni, R., & Van den Braak, S. W. (Reds.) (2022). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2021: Ontwikkelingen en samenhangen* WODC. Cahier 2022-12.
- Nagtegaal, M. H. (2020a). *Wet langdurig toezicht. Onderzoeksprogramma naar de toepassingen van de Wet langdurig toezicht in 2017-2022*. WODC. Cahier 2020-4.
- Nagtegaal, M. H. (2020b). *Wet langdurig toezicht. Reconstructie van de beleidstheorie, eerste evidentie en nadere onderzoeksthema's*. WODC. Cahier 2020-21.

- Nagtegaal, M. H., m.m.v. J. K. Kool, & E. A. E. Fechner (2021). *Toepassingen van de Wet langdurig toezicht in 2017-2020. Een eerste verkenning*. WODC. Cahier 2021-25.
- Nagtegaal, M. H., & Varkevisser, T. (2025) *Inzicht in toezicht: tbs-gestelden langdurig(er) voorwaardelijk vrij*. WODC. Cahier 2025-3.
- Razijn, N., Beijers, J., Augusteijn, F., Meijer, S., & Pemberton, A. (2022). *De strafvorderlijke relevantie van persoonsgegevens van slachtoffers*. Nederlands Studiecentrum voor Criminaliteit en Rechtshandhaving.
- Staatsblad (1993). Wet van 23 december 1992 tot aanvulling van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering, de Wet voorlopige regeling schadefonds geweldsmisdrijven en andere wetten met voorzieningen ten behoeve van slachtoffers van strafbare feiten. *Staatsblad*, nr. 29.
- Staatsblad (2004). Wet van 21 juli 2004 tot wijziging van enige bepalingen van het Wetboek van Strafvordering (invoering van spreekrecht voor slachtoffers en nabestaanden). *Staatsblad*, nr. 382.
- Staatsblad (2016). Wet van 14 april 2016 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering ter aanvulling van het spreekrecht van slachtoffers en nabestaanden in het strafproces en wijziging van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven ter uitbreiding van de mogelijkheid van uitkering aan nabestaanden. *Staatsblad*, nr. 160.
- Staatsblad (2017). Besluit van 23 maart 2017 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de wet van 8 maart 2017, houdende implementatie van richtlijn nr. 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ (PbEU 2012, L 315) (*Staatsblad*, 2017, nr. 90) en van het Besluit van 24 augustus 2016, houdende regels voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten (Besluit slachtoffers van strafbare feiten) (*Staatsblad*, 2016, nr. 310).
- Staatsblad (2020). Wet van 24 juni 2020 tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met de wijziging van de regeling inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling (Wet straffen en beschermen). *Staatsblad*, nr. 224.
- Staatsblad (2021). Besluit van 31 mei 2021 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet straffen en beschermen. *Staatsblad*, nr. 252.
- Staatsblad (2022). Besluit van 21 juni 2022 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet uitbreiding slachtofferrechten. *Staatsblad*, nr. 267.
- Staatsblad (2023). Besluit van 9 juni 2023 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet van 22 februari 2023 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de verhoging van het wettelijk strafmaximum van doodslag (verhoging wettelijk strafmaximum doodslag). *Staatsblad*, 2023, nr. 69.
- Staatscourant (2021). Aanwijzing voorwaardelijke invrijheidstelling. *Staatscourant*, nr. 33409.
- Struijk, S. (2018). Vrijheidsbeperking na detentie: in hoeverre zet de rechter de achterdeur open? *Sancties*, 2018(65).
- Ten Boom, A., Kuijpers, K. F., & Moene, M. (2008). *Behoeften van slachtoffers van delicten: Een systematische literatuurstudie naar behoeften zoals door slachtoffers zelf geuit*. Boom Juridische uitgevers. Onderzoek en Beleid 262.
- Van den Broek, T., Van 't Klooster, S.A.A., & Nagtegaal, M. H. (2024). *De gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel in 2022: Kenmerken van uitspraken tot opleggingen en tenuitvoerleggingen*. WODC. Cahier 2024-17.

- Van der Aa, S., & Pemberton, A. (2024). Een sprong in het diepe. Het Verdrag van Lissabon en de implementatie en borging van slachtofferrechten in Nederland, *Boom Strafbblad*, 2024(4).
- Van Denderen, M., Verstegen, N., De Vogel, V., & Feringa, F. (2019). *Implementatie en doorontwikkeling van de handreiking: Slachtofferbewust werken voor Forensisch Maatschappelijk Werkers*. Kwaliteit Forensische Zorg.
- Van 't Klooster, S. A. A., Nagtegaal, M. H., Van der Wolf, M. J. F., & Schuyt, P. M. (2025). Levenslang toezicht. Het normerende kader van vrijheidsbeperkende voorwaarden bij langdurig toezicht, *Delikt en Delinkwent*, 2025(2), p. 23–38.
- Vegter, P., & De Vries, E. (2024). *Bijzondere voorwaarden bij voorwaardelijke invrijheidsstelling. Over het stellen van bijzondere voorwaarden door het Openbaar Ministerie in het kader van voorwaardelijke invrijheidstelling*. De Hoge Raad der Nederlanden.

Bijlage 1 Samenstelling begeleidingscommissie

Voorzitter

Prof. mr. dr. Suzan van der Aa

Hoogleraar Straf(proces)recht, Universiteit van Maastricht

Leden

Mr. Karen van den Broek

Beleidsmedewerker Directie Sanctie- en Slachtofferbeleid, Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen, ministerie van Justitie en Veiligheid

Dr. mr. Alice Bosma

Gastonderzoeker bij Utrecht Centre for Accountability and Liability Law, Universiteit Utrecht

Mw. Jiska Dijk Msc

Strategisch beleidsadviseur, Slachtofferhulp Nederland

Mw. Nienke Stark

Slachtoffercoördinator, Openbaar Ministerie

Bijlage 2 Lijst van geïnterviewde personen

Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidsstelling:

- 1 Nelleke Heijink
- 2 Martine Polfliet

Nabestaanden:

- 1 Lucinda van der Ven
- 2 Saskia Wolters
- 3 Loes Soepnel-van Liere
- 4 Ysanne van 't Zelfde
- 5 Asrin Rahimi

Federatie Nabestaanden Geweldslachtoffers:

- 1 Lena Olivier

Slachtofferhulp Nederland:

- 1 Casemanager
- 2 Casemanager
- 3 Beleidsmedewerker

Geïnterviewde slachtofferadvocaten:

- 1 Noortje Geraards
- 2 Margreet de Boer
- 3 Nicky Wijkman
- 4 Arlette Schijns

Bijlage 3 Interview leidraad Centrale Voorziening Voorwaardelijke invrijheidsstelling

Interviewvragen

- 1 Kunt u uw functie en de daarbij horende taken kort omschrijven?

Wensen/behoefte

- 2 Spreekt u slachtoffers en nabestaanden op het moment dat de dader in aanmerking komt voor v.i.?
- 3 Benadert u slachtoffers en nabestaanden voor hun beschermingsbehoeften en zo ja, hoe verloopt dat?
- 4 Weet u welke beschermingsbehoeften slachtoffers en nabestaanden hebben bij de tenuitvoerleggingsfase, als de dader voorwaardelijk vrijkomt?
- 5 Wat zijn de achterliggende belangen achter deze beschermingsbehoeften denkt u?
- 6 Op welke aspecten van het leven van de dader zien deze beschermingsbehoeften (bijzondere voorwaarden in het kader van v.i. zoals werk, bewegingsvrijheid, handelen/gedrag)?
- 7 Komen deze beschermingsbehoeften in uw ervaring overeen met de juridische en praktische mogelijkheden voor beschermingsmaatregelen binnen kader v.i.? Als dat niet zo is, welke lacunes ziet u?
- 8 Zijn daarbij aanpassingen nodig (aan de wet, aan de praktijk) en waarom?
- 9 Ziet u in alle gevallen noodzaak voor de beschermingsbehoeften of zijn de beschermingsbehoeften van slachtoffers en nabestaanden soms ook ingegeven door irreële wensen (bijvoorbeeld verbanning naar onbewoond eiland)?
- 10 Vindt u dat er voldoende mogelijkheden zijn voor slachtoffers om hun beschermingsbehoeften tijdens de v.i. procedures kenbaar te maken en (de reden daarachter) toe te lichten? Kunt u dit proces toelichten en wat zijn uw ervaringen daarmee?
- 11 Ziet u overeenkomsten of juist een verschil in beschermingsbehoeften bij slachtoffers en nabestaanden op het moment van tenuitvoerlegging van v.i. indien er al andere beschermende voorwaarden zijn opgelegd, zoals een contact- dan wel locatieverbod op grond van art. 38v Sr(veelal op het moment dat de tenuitvoerlegging van de GS/Tbs start)?
- 12 Ziet u overeenkomsten of juist verschillen in beschermingsbehoeften tijdens v.i. die samenhangen met de beschermingsbehoeften die (vlak) voor de voorwaardelijke invrijheidsstelling zijn geuit, bijvoorbeeld tijdens het penitentiair programma of tijdens verlof?
- 13 Ziet u een verandering in beschermingsbehoeften naarmate het gepleegde delict langer geleden is? Zo nee, voorziet u verandering in beschermingsbehoeften bij langdurig toezicht onder de Wlt?

Oplegging

De beschermingsbehoeften van slachtoffers en nabestaanden kunnen vooral tot uiting komen in bijzondere voorwaarden in het kader van v.i.. Daar gaan deze vragen over.

- 14 Houdt u rekening met de beschermingsbehoeften van de slachtoffers en nabestaanden? Zo ja, hoe wordt hier rekening mee gehouden?

- 15 Indien er geen of minder rekening wordt gehouden met de beschermingsbehoeften van slachtoffers en nabestaanden (bijv. een veel kleiner gebiedsverbod), welke redenen kunt u hiervoor geven?
- 16 In uw ervaring, zijn de slachtoffers en nabestaanden tevreden over de oplegging van bijzondere voorwaarden in het kader van v.i.? Krijgt u dat te horen?
- 17 Geeft u een terugkoppeling aan slachtoffers en nabestaanden over de opgelegde/gewijzigde bijzondere voorwaarden?
- 18 Ziet u verschillen in de oplegging van bijzondere voorwaarden in het kader van v.i. naar type delicten? (bijvoorbeeld, zeden, geweld, andere) Zo ja, welke redenen ziet u achter deze verschillen?
- 19 Bestaan er verschillen in de oplegging van bijzondere voorwaarden in het kader van v.i. naar kenmerken van slachtoffers en nabestaanden? (bijvoorbeeld, relatie met dader, leeftijd van het slachtoffer, andere) Zo ja, welke redenen ziet u achter deze verschillen?

Belemmeringen t.a.v. opleggingen

- 20 Welke andere adviezen bij het toekennen van v.i. e/o vaststellen van de bijzondere voorwaarden neemt u mee? (we weten van 3RO, PI)
- 21 Bestaan er tegenstrijdigheden met het advies van bijvoorbeeld 3RO of overige adviserende instanties en de beschermingsbehoeften van slachtoffers en nabestaanden ten aanzien van bijzondere voorwaarden in het kader van v.i. voor slachtoffers en nabestaanden?
- 22 Stuit u soms op juridische beperkingen? (bijvoorbeeld, vergaande monitoring van elektronische *devices*) Kunt u daar een voorbeeld van geven?
- 23 Stuit u soms op praktische beperkingen? Kunt u daar een voorbeeld van geven? Zijn er andersoortige beperkingen die u kunt noemen?
- 24 Worden bijzondere voorwaarden in het kader van v.i. soms niet opgelegd vanwege de rechten/belangen van de dader? Zo ja, op basis van welke rechten/belangen?
- 25 Komt het voor dat de dader, dan wel diens advocaat, actief/passief tegenstand biedt tegen de oplegging van een beschermingsmaatregel? Zo ja, op welke gronden?
- 26 Komt het voor dat de dader, dan wel diens advocaat, juist meegaand is met de oplegging van bijzondere voorwaarden in het kader van v.i. of weinig tegenstand biedt?
- 27 Zijn er omstandigheden en/of gebeurtenissen in de latere tenuitvoerleggingsfase die van invloed kunnen zijn op de beschermingsbehoeften? (bijvoorbeeld, handhaving, verlenging van Wlt-modaliteit, wijziging van bijzondere voorwaarden?)

Afrondend

- 28 Zijn er nog zaken niet aan bod gekomen die wel van belang zijn?

Bijlage 4 Interview leidraad slachtofferadvocaten en medewerkers Slachtofferhulp Nederland

Interviewvragen

Achtergrond

- 1 Welke functie(s) heeft u?
- 2 Op welke momenten in het strafproces vervult u deze functie(s)?
- 3 Hoeveel cliënten heeft u bijgestaan tijdens de tenuitvoerleggingsfase? (Wij zullen u alleen vragen naar uw eigen ervaring.)
- 4 In hoeverre bent u bekend met de Wlt?

Wensen/behoefte

- 5 Welke beschermingsbehoeften hebben slachtoffers en nabestaanden bij de tenuitvoerleggingsfase, als de dader voorwaardelijk vrijkomt?
- 6 Wat zijn de achterliggende belangen achter deze beschermingsbehoeften?
- 7 Op welke aspecten van het leven van de dader zien deze beschermingsbehoeften (bijzondere voorwaarden in het kader van v.i./VB/GVM; zoals werk, bewegingsvrijheid, handelen/gedrag)?
- 8 Zijn er verschillen in de beschermingsbehoeften tussen verschillende slachtoffers? (afhankelijk van type delict, relatie met dader, leeftijd van het slachtoffer, soort straf, justitieel kader (v.i./VB/GVM) enz.) Kunt u daar een voorbeeld van noemen?
- 9 Komen deze beschermingsbehoeften in uw ervaring overeen met de juridische en praktische mogelijkheden voor beschermingsmaatregelen binnen kader v.i./VB/GVM? Als dat niet zo is, welke lacunes ziet u?
- 10 Zijn daarbij aanpassingen nodig (aan de wet, aan de praktijk) en waarom?
- 11 Ziet u in alle gevallen noodzaak voor de beschermingsbehoeften of zijn de beschermingsbehoeften van slachtoffers en nabestaanden soms ook ingegeven door irreële wensen (bijvoorbeeld verbanning naar onbewoond eiland)?
- 12 Vindt u dat er voldoende mogelijkheden zijn voor slachtoffers om hun beschermingsbehoeften tijdens de v.i./VB/GVM procedures kenbaar te maken en (de reden daarachter) toe te lichten? Wat zijn uw ervaringen daarmee?
- 13 Ziet u overeenkomsten of juist een verschil in beschermingsbehoeften bij slachtoffers en nabestaanden op het moment van tenuitvoerlegging van v.i./VB/GVM indien er al andere beschermende voorwaarden zijn opgelegd, zoals een contact- dan wel locatieverbod op grond van art. 38v Sr (veelal op het moment dat de tenuitvoerlegging van de GS/Tbs start)?
- 14 Ziet u overeenkomsten of juist verschillen in beschermingsbehoeften tijdens v.i./VB/GVM die samenhangen met de beschermingsbehoeften die (vlak) voor de voorwaardelijke invrijheidstelling zijn geuit, bijvoorbeeld tijdens het penitentiair programma of verlof?
- 15 Ziet u een verandering in beschermingsbehoeften naarmate het gepleegde delict langer geleden is? Zo nee, voorziet u verandering in beschermingsbehoeften bij langdurig toezicht onder de Wlt?

Oplegging

De beschermingsbehoeften van slachtoffers en nabestaanden kunnen vooral tot uiting komen in bijzondere voorwaarden in het kader van v.i./VB/GVM. Daar gaan deze vragen over.

- 16 Wordt er in uw ervaring rekening gehouden met de beschermingsbehoeften van de slachtoffers en nabestaanden? (Zo ja, hoe wordt hier rekening mee gehouden? (Kijkt u wel eens naar de beslissingen? Wordt er bijvoorbeeld expliciet naar de geuite behoeften verwezen in de beslissing?)
- 17 Indien er geen of minder rekening wordt gehouden met de beschermingsbehoeften van slachtoffers en nabestaanden (bijv. een veel kleiner gebiedsverbod), welke redenen worden hiervoor gegeven?
- 18 In uw ervaring, zijn de slachtoffers en nabestaanden tevreden over de oplegging van bijzondere voorwaarden in het kader van v.i./VB/GVM? Waarom wel/niet?
- 19 In uw ervaring, wordt de beslissing tot het opleggen van een beschermingsmaatregel aan slachtoffers en nabestaanden voldoende gemotiveerd/uitgelegd?
- 20 Ziet u verschillen in de oplegging van bijzondere voorwaarden in het kader van v.i./VB/GVM naar justitieel kader (v.i./VB/GVM)? Zo ja, welke redenen ziet u achter deze verschillen?
- 21 Ziet u verschillen in de oplegging van bijzondere voorwaarden in het kader van v.i./VB/GVM naar type delicten? (bijvoorbeeld, zeden, geweld, andere) Zo ja, welke redenen ziet u achter deze verschillen?
- 22 Bestaan er verschillen in de oplegging van bijzondere voorwaarden in het kader van v.i./VB/GVM naar kenmerken van slachtoffers en nabestaanden? (bijvoorbeeld, relatie met dader, leeftijd van het slachtoffer, andere) Zo ja, welke redenen ziet u achter deze verschillen?

Belemmeringen t.a.v. opleggingen

- 23 Heeft u het wel eens meegemaakt dat rechtbanken dan wel de CVv.i. bijzondere voorwaarden in het kader van v.i./VB/GVM opleggen die niet uitvoerbaar zijn?
- 24 Bestaan er tegenstrijdigheden met advies van bijvoorbeeld 3RO of overige adviserende instanties en de beschermingsbehoeften van slachtoffers en nabestaanden ten aanzien van bijzondere voorwaarden in het kader van v.i./VB/GVM voor slachtoffers en nabestaanden?
- 25 Stuit u hierbij soms op juridische beperkingen? (bijvoorbeeld, vergaande monitoring van elektronische *devices*) Kunt u daar een voorbeeld van geven?
- 26 Stuit u hierbij soms op praktische beperkingen? Kunt u daar een voorbeeld van geven? Zijn er andersoortige beperkingen die u kunt noemen?
- 27 Worden bijzondere voorwaarden in het kader van v.i./VB/GVM soms niet opgelegd vanwege de rechten/belangen van de dader? Zo ja, op basis van welke rechten/belangen?
- 28 Komt het voor dat de dader, dan wel diens advocaat, actief/passief tegenstand biedt tegen de oplegging van een beschermingsmaatregel? Zo ja, op welke gronden?
- 29 Komt het voor dat de dader, dan wel diens advocaat, juist meegaand is met de oplegging van bijzondere voorwaarden in het kader van v.i./VB/GVM of weinig tegenstand biedt?
- 30 Zijn er omstandigheden en/of gebeurtenissen in de latere tenuitvoerleggingsfase die van invloed kunnen zijn op de beschermingsbehoeften? (bijvoorbeeld, handhaving, verlenging van Wlt-modaliteit, wijziging van bijzondere voorwaarden?)

Afrondend

31 Zijn er nog zaken niet aan bod gekomen die wel van belang zijn?

Bijlage 5 Interview leidraad slachtoffers en nabestaanden

Achtergrond

- 1 Bent u slachtoffer of nabestaande?
- 2 Van welk strafbaar feit?
- 3 Welke straf is aan de dader opgelegd?
- 4 Wordt u bijgestaan door een slachtofferadvocaat en/of Slachtofferhulp Nederland?
- 5 In welk stadium van de straf bevindt de dader zich? Nog in de gevangenis, in een tbs-kliniek, voorwaardelijk vrij?

Wensen/behoeften

- 6 Waar heeft u behoefte aan of denkt u behoefte aan te hebben bij de tenuitvoerleggingsfase, als de dader voorwaardelijk vrijkomt?
- 7 Zijn er achterliggende belangen achter deze (beschermings)behoefte? Zo ja, welke?
- 8 Heeft u voldoende informatie om te kunnen bepalen welke beschermingsmaatregelen u zou willen?
- 9 Staat u in contact met het CJIB/OM/tbs-kliniek/PI over wensen rondom bijzondere voorwaarden?
- 10 Bent u tegen juridische of praktische belemmeringen gelopen bij uw wensen voor bescherming?
- 11 Mist u (juridische) mogelijkheden?
- 12 Zijn daarbij aanpassingen nodig (aan de wet, aan de praktijk) en waarom?
- 13 Hoe heeft u uw beschermingsbehoefte kenbaar kunnen maken?
- 14 Vindt u dat u voldoende mogelijkheden hebt om uw beschermingsbehoefte tijdens de v.i./VB/GVM procedures kenbaar te maken en (de reden daarachter) toe te lichten? Wat zijn uw ervaringen daarmee?
- 15 Is er een verandering geweest in beschermingsbehoefte naarmate het gepleegde delict langer geleden is? Of denkt u dat dat zo gaat zijn?

Oplegging

De beschermingsbehoefte van slachtoffers en nabestaanden kunnen vooral tot uiting komen in bijzondere voorwaarden in het kader van v.i./VB/GVM. Daar gaan deze vragen over.

- 16 Wordt er in uw ervaring rekening gehouden met uw beschermingsbehoefte?
- 17 Zo ja, hoe wordt hier rekening mee gehouden?
- 18 Zo nee, wat ontbreekt eraan? Worden de wensen bijvoorbeeld ingeperkt?
- 19 Hoe wordt u geïnformeerd over de oplegging van bijzondere voorwaarden die op u van invloed zijn?
- 20 Is het u duidelijk wat er precies is opgelegd?
- 21 Indien er geen of minder rekening wordt gehouden met uw beschermingsbehoefte (bijv. een veel kleiner gebiedsverbod), welke redenen worden hiervoor gegeven?
- 22 Bent u tevreden over de oplegging van bijzondere voorwaarden in het kader van v.i./VB/GVM? Waarom wel/niet?

23 Wordt de beslissing tot het opleggen van een beschermingsmaatregel aan u (voldoende) gemotiveerd/uitgelegd?

Belemmeringen t.a.v. opleggingen

24 Komt het voor dat de dader, dan wel diens advocaat, actief/passief tegenstand biedt tegen de oplegging van een beschermingsmaatregel? Zo ja, op welke gronden?

25 Komt het voor dat de dader, dan wel diens advocaat, juist meegaand is met de oplegging van bijzondere voorwaarden in het kader van v.i./VB/GVM of weinig tegenstand biedt?

26 Zijn er omstandigheden en/of gebeurtenissen in de latere tenuitvoerleggingsfase die van invloed kunnen zijn op uw beschermingsbehoeften? (bijvoorbeeld, handhaving, verlenging van Wlt-modaliteit, wijziging van bijzondere voorwaarden?)

27 Wordt u geïnformeerd wat te doen bij een schending van een bijzondere voorwaarde?

Afrondend

28 Zijn er nog zaken niet aan bod gekomen die wel van belang zijn?

Bijlage 6 Indeling delicten

Ook pogingen, voorbereidingen, medeplegen en medeplichtigheid vallen onder de categorisering van onderstaande delicten.

- 1 Levensdelicten
 - Doodslag
 - Gekwalificeerde doodslag
 - Mishandeling met de dood tot gevolg
 - Moord
- 2 Gewelddelicten
 - Afpersing
 - Bedreiging
 - Diefstal met geweld
 - Gijzeling
 - In hulpeloze toestand brengen
 - Mensenhandel
 - Mishandeling
 - Onttrekking minderjarige aan wettig gezag
 - Openlijke geweldpleging
 - Opzettelijk iemand van zijn vrijheid beroven en beroofd houden
 - Opzettelijke benadeling van iemands gezondheid
 - Stalking/belaging
 - Straatroof
 - Tot ontploffing brengen
 - Wederspannigheid (d.w.z., je met geweld tegen een aanhouding verzetten)
- 3 Vermogensdelicten
 - (Winkel)diefstal zonder geweld
 - Bijstandsfraude
 - Gebruik valse bankbiljetten
 - Oplichting
 - Opzetheling (verkoop van gestolen goed met medeweten)
 - Schuldheiling (verkoop van gestolen goederen, had kunnen weten gestolen)
 - Valsheid in geschrifte, daar waar het financiën betreft
 - Verduistering
 - Witwassen
- 4 Zedendelicten
 - Aanranding
 - Bedreiging met verkrachting
 - Feitelijke aanranding van de eerbaarheid
 - Ontucht met iemand die in lichamelijke onmacht verkeert
 - Schennispleging
 - Verkrachting
- 5 Zedendelicten <18
 - Aanranding
 - Bedreiging met verkrachting

- Feitelijke aanranding van de eerbaarheid
 - In bezit hebben van afbeelding of gegevensdrager met afbeelding seksuele gedraging onder 18 jaar
 - Ontucht met een (aan zijn zorg toevertrouwde) minderjarige
 - Ontuchtige handelingen met iemand beneden de leeftijd van zestien jaar
 - Schennispleging
 - Seksueel binnendringen lichaam iemand in leeftijd beneden de twaalf jaar
 - Seksueel binnendringen lichaam iemand van ouder dan twaalf en jonger dan zestien jaar
 - Verkrachting
 - Verkrachting van een persoon beneden de twaalf jaar
- 6 Brandstichting met gevaar voor personen
- Brandstichting met gevaar voor goederen
 - Brandstichting met gevaar voor personen
 - Brandstichting, terwijl daar gemeen gevaar voor personen of goederen te duchten is
- 7 Brandstichting zonder gevaar
- Brandstichting zonder gevaar voor personen
 - Brandstichting zonder gevaar voor goederen
- 8 Terroristische misdrijven
- Deelname aan een organisatie met een terroristisch oogmerk
 - Alle misdrijven met een terroristisch oogmerk
- 9 Overig
- Aantasting persoonlijke integriteit (vorm van stalking)
 - Afdreiging (afpersing zonder [dreiging met] geweld)
 - Belediging (van een ambtenaar in functie)
 - Deelname aan een organisatie die als oogmerk heeft het plegen van misdrijven
 - Drugsmokkel
 - Huisvredebreuk
 - Joyriding
 - Laster (kwaadspreken over een ander)
 - Misdrijven tegen openbaar gezag (hulp bij ontvluchting)
 - Openbare dronkenschap
 - Opgeven valse naam
 - Opzettelijk een valse verklaring onder ede afleggen
 - Overtreding bijzondere strafwetgeving: Wet wapens en munitie, Wegenverkeerswet, Opiumwet
 - Smaad
 - Straatschenderij (vorm van baldadigheid)
 - Vals alarm slaan bij meldpunt 112
 - Vernieling



Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC), Kennisinstituut voor de rechtsstaat, is een onafhankelijk kennisinstituut dat valt onder het ministerie van Justitie en Veiligheid. Het WODC draagt bij aan behoud en verbetering van de rechtsstaat via het (laten) uitvoeren van kwalitatief hoog wetenschappelijk onderzoek. En door het aanbieden van gevraagde en ongevraagde kennis, verbeterpunten en (waar mogelijk) denkrichtingen.

Voor meer informatie, bezoek www.wodc.nl