

Samenvatting

Achtergrond

Er is een nieuwe wet die langdurig toezicht, behandeling en monitoring van ex-gedetineerden en (ex-)terbeschikkinggestelden (tbs) regelt, de Wet langdurig toezicht (Wlt). Het doel van de Wlt is het voorkomen van herhaling van zeden- en zware geweldsdelicten. Door effectiever toezicht te houden op ex-gedetineerden en (ex-)tbs-gestelden wordt beoogd bij te dragen aan de belangrijkste doelen van het nieuwe stelsel van forensische zorg, namelijk herstel van de patiënt en de verdere vermindering van recidive ten behoeve van de maatschappij.

De Wlt moet zoals gebruikelijk voor nieuwe wetten na vijf jaar worden geëvalueerd. Daarnaast is aan de Tweede Kamer toegezegd (jaarlijkse) monitoring van de toepassingen van de Wlt te verrichten en haar daarover te informeren. Het doel hiervan is om de werking van de Wlt in kaart te brengen en om eventueel benodigde wijzigingen aan te brengen. Het WODC schreef hiervoor begin 2020 een onderzoeksprogramma. Naast jaarlijkse monitoring van de toepassingen van de wet in de eerste vijf jaar zijn hierin verdiepende themaonderzoeken en recidivemetingen voorzien. In de evaluatie wordt ook gezien of de doelen van en de verwachtingen over de wet van de wetgever worden behaald. Hiertoe is het noodzakelijk deze te kennen. Daarvoor is in het huidige rapport een reconstructie van de beleidstheorie gemaakt. Tevens is eerste evidentie achter de beleidstheorie uitgezocht en is de kritiek op de wet vanuit het wetgevingstraject in kaart gebracht. Ten slotte zijn enkele belangrijke ontwikkelingen in toezicht in kaart gebracht. Hiermee komen nadere onderzoeksthema's voor de evaluatie van de Wlt in beeld.

Doelstelling en onderzoeksvragen

Het huidige onderzoek kent als doel het expliciteren en analyseren van de beleidstheorie achter de Wlt. Hiertoe zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- 1 Wat zijn de plannen achter en verwachtingen en doelen van de Wlt?
- 2 Op welke doelgroepen richten de verschillende onderdelen van de Wlt zich?
- 3 Welke veronderstelde werkzame mechanismen liggen ten grondslag aan de Wlt?
- 4 Op welke termijnen zijn effecten van de verschillende onderdelen van de Wlt te verwachten?

Voor de operationalisatie van toezicht in het huidige rapport sluiten we aan bij eerdere WODC-rapporten over toezicht: 'Toezicht is het controleren van (aspecten van) het gedrag van betrokkene, al dan niet in combinatie met begeleiding, behandeling en/of zorg, met als doel het opnieuw plegen van een delict te voorkomen'. Verder gaat het in het huidige rapport om toezicht aan de achterdeur/achterkant: toezicht aan het einde van een gevangenisstraf en/of tbs-maatregel wanneer betrokkene (al dan niet geleidelijk) terugkeert naar de maatschappij. Dit in tegenstelling tot toezicht aan de voordeur/voorkant, waar toezicht bijvoorbeeld als vervanging van de gevangenisstraf of maatregel dient en daarmee aan het begin van het traject van straf en/of maatregel ten uitvoer wordt gelegd.

Onderdelen Wlt

De toezichtmaatregelen die met de Wlt worden geregeld, zijn van toepassing voor (ex)-tbs-gestelden en ex-gedetineerden. Tbs staat voor terbeschikkingstelling. Dit is een maatregel die vanwege een ziekelijke stoornis of gebrekkige ontwikkeling van de geestvermogens kan worden opgelegd aan daders van een ernstig strafbaar feit, indien de veiligheid van anderen, dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen dat eist (art. 37a lid 1 Wetboek van Strafrecht [Sr]). Er zijn twee varianten van de tbs-maatregel. De tbs-maatregel (art. 37a lid 1 Sr) met bevel tot verpleging van overheidswege (art. 37b lid 1 Sr; hierna: tbs-maatregel met verpleging) en de tbs-maatregel (art. 37a lid 1 Sr) met voorwaarden (art. 38 Sr; hierna: tbs-vw). De tbs-maatregel met verpleging is gemaximeerd tot vier jaar, tenzij het delict gevaar voor personen opleverde, dan is deze ongemaximeerd (art. 38e lid 1 Sr). De tbs-maatregel met verpleging kan voorwaardelijk worden beëindigd, de VB. Met de Wlt is de VB ongemaximeerd van duur geworden, maar alleen voor tbs-gestelden die zijn veroordeeld tot een ongemaximeerde tbs-maatregel met verpleging. Tevens is het mogelijk aan de tbs-maatregel (met verpleging of met voorwaarden) de nieuwe zelfstandige toezichtmaatregel te koppelen, de Gedragsbeïnvloedende en Vrijheidsbeperkende Maatregel (GVM). De extra toezichtmogelijkheden voor ex-gedetineerden verlopen via de voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.) of via de GVM.

Methoden

Voor het rapport is literatuuronderzoek verricht. Het Kamerdossier over de Wlt en andere relevante Kamerstukken zijn bestudeerd net als de adviezen van de adviseerende instanties bij de totstandkoming van de wet. Daarnaast is wetenschappelijke literatuur gezocht, met name in de zoekmachines van Legal Intelligence, Kluwer Navigator en Google Scholar. Er is niet gekozen voor het houden van interviews, aangezien de totstandkoming van de wet reeds lange tijd geleden is ingezet (2010) en verwacht werd dat de betrokken personen ofwel niet meer beschikbaar zouden zijn ofwel de totstandkoming van de wet niet meer exact wisten te reproduceren. Daarbij was de informatie vanuit de andere bronnen zodanig volledig dat dit niet nodig was.

Resultaten

Beleids Theorie

Het overkoepelende doel van de wet is zoals gezegd het voorkomen van herhaling van zeden- en zware geweldsdelicten. De beleidstheorie achter de Wlt bestaat uit de vaststelling van het probleem dat veel delictgedrag wordt veroorzaakt door recidivisten en dat zeden- en zware geweldsdelicten resulteren in maatschappelijke onrust en gevoelens van onveiligheid. Deze recidive moet worden teruggebracht door langduriger en effectiever toezicht houden op ex-zeden- en zware geweldsdelinquenten en (ex-)tbs-gestelden. Door een langer durende periode van toezicht en een behandeling op maat, met daarin elementen van controle, begeleiding, behandeling en steun is door de wetgever een gedragsverandering voorzien, waarmee de recidive daalt en de veiligheid van de maatschappij toeneemt. Als secundair doel worden positieve effecten op de in-, door- en uitstroom van tbs-gestelden verwacht. De beleidstheorie achter de verschillende onderdelen van de Wlt wordt hieronder toegelicht.

Ongemaximeerde voorwaardelijke beëindiging van de tbs-maatregel met verpleging (VB)

Achtergrond

De rechter kan in de eindfase van de behandeling de verpleging van tbs-gestelden met verpleging voorwaardelijk beëindigen (VB). Dit gebeurt op het moment dat de algemene veiligheid van personen of goederen (het gevaarscriterium) geen verpleging meer eist. Tijdens de VB dient betrokkene zich aan bepaalde voorwaarden te houden. In de meeste gevallen woont de tbs-gestelde buiten de kliniek. Voorbeelden van voorwaarden zijn het volgen van ambulante behandeling, een contact- of gebiedsverbod en meldplicht bij de reclassering. De initiële oplegging en de eventuele verlenging van de VB zijn voor één of twee jaar, waarbij er met de Wlt geen maximum meer is verbonden aan de totale duur van de VB. In de oude situatie was de VB gemaximeerd tot negen jaar.

Doelgroep

Voor alle tbs-gestelden met een ongemaximeerde tbs-maatregel met verpleging die vanaf 1 januari 2017 met VB gaan is de VB ongemaximeerd van duur. Tbs-gestelden die na een hervatting opnieuw met VB gaan vallen hier ook onder, net als tbs-gestelden met een tbs met voorwaarden, die is omgezet in een tbs-maatregel met verpleging en die voorwaardelijk wordt beëindigd. De afgelopen vijf jaar is van gemiddeld 139 tbs-gestelden per jaar de VB gestart (range 74-203). In 2019 zijn 74 VB's gestart, het laagste aantal in de afgelopen vijf jaar. Het aantal lopende VB's op peilmoment in september van elk jaar is in recente jaren eveneens gedaald: van 353 in 2015 naar 239 in 2019. Hoewel het aantal opleggingen van de tbs-maatregel (tbs-vw en tbs met verpleging) de afgelopen twintig jaren verschillende pieken en dalen kent, is het totale aantal tbs-maatregelen in 2019 met 221 vrijwel even hoog als in 2001: 219.

Verwachte aantal

Het potentiële aantal tbs-gestelden voor wie de ongemaximeerde VB geldt, bestaat uit maximaal 2.479 tbs-gestelden met een ongemaximeerde tbs-maatregel met verpleging, 114 tbs-gestelden met een hervatting van de verpleging en 125 tbs-gestelden met een tbs met voorwaarden (tbs-vw). Het daadwerkelijke aantal gestarte VB's in 2017-2019 is 334. Echter, de gemiddelde duur van de VB bedraagt ruim twee jaar, bijna zeven jaar minder dan het voorheen geldende maximum van negen jaar VB. Hiermee is niet te verwachten dat langdurig toezicht via de VB voor veel tbs-gestelden zal gelden. Vanuit de impactanalyse is de prognose van het verwachte aantal nihil.

Termijn van de verwachte effecten

De eerste tbs-gestelden voor wie de nieuwe wetgeving in de praktijk geldt zijn tbs-gestelden met VB vanaf 1 januari 2017. De voorheen geldende duur van de VB was echter negen jaar, waarmee na 1 januari 2026 voor het eerst verlenging van de VB mogelijk is voor een periode langer dan het eerder geldende maximum van negen jaar. In de tussentijd wordt wel onderzoek gedaan naar de VB, waarbij onder meer wordt gekeken naar de ontwikkeling in de gemiddelde duur en range van lopende VB's. Zo komen ook voor 1 januari 2026 tbs-gestelden in beeld voor wie een lange periode van VB nodig kan zijn. Tevens wordt gekeken of er mogelijk invloed is van het veranderde perspectief waarmee tbs-gestelden aan hun VB beginnen. Vanwege de geringe verwachte toepassing van dit onderdeel van de Wlt wordt geen extra periode onder toezicht verwacht.

Veronderstelde werkzame mechanismen

Vanuit de analyse van de beleidstheorie zijn de volgende veronderstelde werkzame mechanismen gedestilleerd:

- 1 Door het laten vervallen van de maximale termijn van de VB, kan de VB worden verlengd zolang nog gevaar dreigt -> door het verlengen van de VB zolang als er nog gevaar bestaat, kan het toezicht voortduren zolang als dit nodig wordt geacht -> doordat het toezicht kan voortduren zolang als dit nodig wordt geacht, kan recidive worden voorkomen.
- 2 Door het laten vervallen van de maximale termijn van de VB, is er toezicht mogelijk zo lang er gevaar dreigt -> doordat er toezicht mogelijk is zolang er gevaar dreigt, zijn het OM en de klinieken eerder bereid tot het overgaan naar een VB -> door de eerdere bereidheid tot overgaan tot VB, wordt de doorstroom bevorderd en is de intramurale behandelduur korter.
- 3 Door het laten vervallen van de maximale termijn van de VB, is er toezicht mogelijk zo lang er gevaar dreigt -> doordat er toezicht mogelijk is zolang er gevaar dreigt, zijn het OM en de klinieken eerder bereid tot het overgaan naar een VB -> door de eerdere bereidheid tot overgaan tot VB, is de intramurale behandelduur korter -> doordat de intramurale behandelduur korter is, wordt de uitstroom bevorderd.
- 4 Door het laten vervallen van de maximale termijn van de VB, is er toezicht mogelijk zo lang er gevaar dreigt -> doordat er toezicht mogelijk is zolang als er gevaar dreigt, kan recidive worden voorkomen, doordat recidive kan worden voorkomen, kan de (hernieuwde) instroom van tbs-gestelden worden vermindert.

Wijzigingen in de proeftijd v.i.

Achtergrond

Gedetineerden die aan het einde van hun onvoorwaardelijke gevangenisstraf komen, kunnen voorwaardelijk in vrijheid gesteld worden (v.i.). De v.i. geldt alleen voor gedetineerden met een vrijheidsbenemende straf van een jaar of meer. Aan de v.i. is een proeftijd verbonden, die met de Wlt enkele wijzigingen kent. De v.i. wordt in principe aan alle gedetineerden toegekend, alleen in bijzondere gevallen kan uitstel of afstel van de v.i. worden gegeven. Gedurende de proeftijd geldt altijd de algemene voorwaarde dat betrokkene geen nieuw delict mag plegen en daarnaast kunnen bijzondere voorwaarden worden gesteld. Voorbeelden hiervan zijn een locatieverbod, meewerken aan reclasseringstoezicht en een verbod op het gebruik van verdovende middelen. Dit onderdeel van de Wlt is op 1 januari 2018 ingegaan.

Doelgroep

De wijzigingen in de proeftijd van de Wlt gelden voor alle gedetineerden die met v.i. gaan. Aangezien de v.i. alleen mogelijk is voor veroordeelden tot een gevangenisstraf van één jaar of langer, komt een klein deel van de totale populatie gedetineerden hiervoor in aanmerking. In 2019 duurden 2.085 van de 23.975 opgelegde vrijheidsbenemende straffen een jaar of langer (8,7%). De afgelopen vijf jaar zijn gemiddeld 955 personen met v.i. gegaan. De wijzigingen met de Wlt gelden voor verschillende subgroepen. Het gelijktrekken van de proeftijd bij de algemene en bijzondere voorwaarde geldt voor alle personen die met v.i. gaan en ten minste één bijzondere voorwaarde krijgen opgelegd. De wetgever verwacht hiervan vooral positieve effecten bij gedetineerden met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf tussen één en twee jaar. Het eenmalig verlengen van de proeftijd kan bij alle veroordeelden die met v.i. gaan. Het telkens verlengen van de proeftijd v.i. wordt in drie gevallen verwacht:

- a Personen met een zeden- of geweldsdelict veroordeeld tot een gevangenisstraf van ten minste één jaar, voor een delict met een strafdreiging van ten minste vier jaar;
- b Terroristen;
- c Uitreizende zedendelinquenten.

Verwachte aantal

De afgelopen vijf jaar bedroeg de instroom van v.i.-zaken gemiddeld 1.103 gedetineerden, in 2019 waren dit 1.097 v.i.-zaken. Opvallend is dat hoewel het aantal nieuwe instromers licht is gedaald (met 57 personen), het totale aantal lopende v.i.-zaken op peildatum 31 december van elk jaar fors is gestegen: van 2.545 in 2018 naar 2.802 in 2019. In de afgelopen vijf jaar is gemiddeld in 68% van de gestarte v.i.'s bijzondere voorwaarde(n) opgelegd. In 2019 zijn 585 (63%) van het totale aantal v.i.-zaken (928) gestart met bijzondere voorwaarden. Voor deze groep is het gelijktrekken van de proeftijd van toepassing is. Het verwachte aantal personen voor wie het verlengen van de proeftijd van toepassing is, is minder duidelijk. De schattingen gaan uit van een totale groep van 60-214 personen. Hier zitten eveneens terroristen en uitreizende zedendelinquenten in.

Termijn van de verwachte effecten

Het gelijktrekken en het verlengen van de proeftijd is direct vanaf 1 januari 2018 zichtbaar. De extra periode onder toezicht vanwege de verschillende wijzigingen in de v.i. is op gemiddeld 2,5 jaar geschat.

Veronderstelde werkzame mechanismen

Vanuit de analyse van de beleidstheorie zijn de volgende veronderstelde werkzame mechanismen gedestilleerd:

- 1 Door het *gelijktrekken* van de proeftijd van de bijzondere voorwaarde(n) met de proeftijd van de algemene voorwaarde is deze nu minimaal één jaar -> doordat de proeftijd bij de bijzondere voorwaarden minimaal één jaar is, is er vooral bij relatief kort gestraften (tussen één en twee jaar) meer tijd om aan gedragsverandering te werken bij relatief kort gestraften (tussen één en twee jaar) -> doordat er vooral bij relatief kort gestraften meer tijd is om aan gedragsverandering te werken bij kort gestraften, kan recidive van deze groep delinquenten worden voorkomen.
- 2 Door de mogelijkheid tot *verlengen* van de proeftijd, kunnen voorwaarden zoals een behandeling of gedragsinterventie ook worden ingezet na de initiële proeftijd -> door een langere periode van mogelijke behandeling of gedragsinterventie wordt beoogd een gedragsverandering in te zetten -> door de gedragsverandering wordt beoogd recidive te voorkomen en wordt beoogd slachtoffers en getuigen te beschermen.
- 3 Door de *mogelijkheid tot verlengen* van de proeftijd, kunnen voorwaarden zoals een behandeling, een contactverbod, een mediaverbod, een reisverbod en een meldplicht bij terroristen zo lang als nodig worden ingezet -> doordat verschillende voorwaarden zolang als nodig kunnen worden ingezet, kan gedragsverandering worden ingezet, kan het verspreiden van de radicale boodschap worden tegengegaan en kan een nieuwe uitreis worden voorkomen -> door een gedragsverandering, het tegengaan van verspreiding van de radicale boodschap en het voorkomen van een nieuwe uitreis wordt beoogd recidive van een terroristisch misdrijf te voorkomen.

Gedragbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel (GVM)

Achtergrond

De GVM is een nieuwe, zelfstandige toezichtmaatregel die met de Wlt is geïntroduceerd. Ook dit derde en laatste onderdeel van de Wlt is ingegaan op 1 januari 2018. De maatregel dient ter bescherming van de veiligheid van anderen, dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen. De maatregel verplicht de betrokkene tot het naleven van bepaalde voorwaarden. De oplegging van de GVM betekent niet noodzakelijkerwijs de ten uitvoerlegging ervan. De initiële oplegging van de GVM volgt ambtshalve door de rechter, of na vordering door de officier van justitie (OvJ) en toekenning van de vordering door de rechter. De GVM kan alleen in combinatie met een (deels) onvoorwaardelijke gevangenisstraf en/of een tbs-maatregel worden opgelegd bij de afdoening van het indexdelict. Daarna volgt eerst de tenuitvoerlegging van die gecombineerde gevangenisstraf en/of tbs-maatregel.

Als de OvJ uiterlijk dertig dagen voorafgaand aan het einde van de gevangenisstraf of tbs-maatregel voorziet dat toezicht na afloop daarvan noodzakelijk is, kan hij de tenuitvoerlegging van de GVM vorderen. Als de rechter besluit dat de GVM ten uitvoer moet worden gelegd, bepaalt hij tevens de looptijd van en de voorwaarden bij de GVM. De meeste voorwaarden konden in het kader van een v.i. ook worden opgelegd, nieuw zijn voorwaarden die vrijwilligerswerk van een bepaalde aard verbieden, het recht om Nederland te verlaten beperken, een vestigingsverbod in een bepaald gebied en een verhuisplicht. De eerste termijn van de GVM is twee, drie, vier, of vijf jaar en deze termijn kan op vordering van de OvJ telkens worden verlengd, eveneens met twee, drie, vier of vijf jaar.

Doelgroep

Bij wet zijn drie doelgroepen voor de GVM vastgelegd:

- a Personen aan wie de rechter tevens een tbs-maatregel oplegt (art. 38z lid 1a Sr);
- b Personen die de rechter tevens veroordeelt tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf (met of zonder een voorwaardelijk strafdeel) vanwege een misdrijf dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen en waar een strafdreiging van vier jaar of meer op staat (art. 38z lid 1b Sr);
- c Personen die worden veroordeeld tot vijf typen zedendelicten en twee andere delicten. Dit zijn enige betrokkenheid bij kinderporno (bezit, verspreiding, et cetera; art. 240b Sr), ontucht met een minderjarige (art. 248c Sr), iemand onder de 16 jaar met ontuchtig oogmerk getuige laten zijn van seksuele handelingen (art. 248d Sr), online grooming met persoon onder de 16 jaar (art. 248e Sr), opzettelijk bevorderen of teweegbrengen van ontucht tussen een kind met een derde (art. 250 Sr), mensenhandel (art. 273f Sr), of afpersing (art. 38z lid 1c Sr).

Daarnaast is uit de huidige analyse gebleken dat de GVM vooral wordt verwacht:

- 1 Bij weigerende verdachten aan wie een gevangenisstraf wordt opgelegd;
- 2 In combinatie met de tbs-vw;
- 3 In combinatie met de gemaximeerde tbs;
- 4 Bij terroristen;
- 5 Bij zedendelinquenten die van plan zijn het land uit te reizen (uitreizende zedendelinquenten).

Verwachte aantal

De potentiële doelgroep bestaat uit maximaal 78 weigerende verdachten, 81 personen met een tbs-vw, 5 personen met een gemaximeerde tbs-maatregel,

65 verdachte terroristen (veroordelingen onbekend) en een onbekend aantal uitreizende zedendelinquenten. Dit zijn totaal jaarlijks 229 personen bij wie de wetgever heeft aangegeven dat een GVM van nut zou kunnen zijn. Er worden echter niet meer dan twintig opleggingen per jaar verwacht. Daarbij komt dat naar verwachting niet van alle opgelegde GVM's de tenuitvoerlegging wordt gevorderd.

Termijn van de verwachte effecten

Aangezien voorafgaand aan de GVM eerst een gevangenisstraf en/of een tbs-maatregel ten uitvoer wordt gelegd, duurt het enige tijd totdat de eerste GVM ten uitvoer wordt gelegd. Naar schatting is dit na vier jaar in geval van een onvoorwaardelijke gevangenisstraf, na 5,2 jaar in geval van een tbs met voorwaarden, na 4 jaar in geval van een gemaximeerde tbs-maatregel en na 13 jaar in geval van een ongemaximeerde tbs-maatregel. De extra periode onder toezicht met een GVM is op gemiddeld vier jaar geschat.

Veronderstelde werkzame mechanismen

Vanuit de analyse van de beleidstheorie zijn de volgende veronderstelde werkzame mechanismen gedestilleerd:

- 1 Door de GVM krijgt de rechter meer voorzieningen voor toezicht bij delinquenten van een zeden- of zwaar geweldsdelict bij wie het recidiverisico na afloop van hun straf of maatregel nog niet afdoende is gedaald -> door deze aanvullende toezichtvoorzieningen, kunnen op maat gemaakte voorwaarden worden opgelegd -> doordat op maat gemaakte voorwaarden kunnen worden opgelegd, kan recidive verminderen.
- 2 Door de GVM kan alsnog toezicht en nazorg worden geboden aan delinquenten voor wie dat anders van rechtswege ophoudt (vooral weigerende verdachten met een gevangenisstraf, personen met een tbs-vw, of personen met een gemaximeerde tbs-maatregel met verpleging) -> doordat toezicht en nazorg kunnen worden geboden aan delinquenten voor wie dat anders van rechtswege ophoudt, kan op maat gemaakte gedragsverandering in gang worden gezet -> doordat op maat gemaakte gedragsverandering in gang kan worden gezet, kan recidive voor deze subgroepen (vooral weigerende verdachten met een gevangenisstraf, personen met een tbs-vw, of personen met een gemaximeerde tbs-maatregel met verpleging) verminderen.
- 3 Doordat de GVM kan worden opgelegd aan weigerende verdachten aan wie een gevangenisstraf is opgelegd, kan deze groep alsnog verplicht worden behandeld -> doordat alsnog verplichte behandeling kan worden opgelegd, loont het niet om het PJ-onderzoek te weigeren -> doordat het niet loont om het PJ-onderzoek te weigeren, kan de weigerproblematiek worden teruggedrongen.
- 4 Door de GVM kunnen bijzondere voorwaarden zoals een contactverbod, een mediaverbod, een reisverbod en een meldplicht bij terroristen zo lang als nodig worden ingezet -> doordat verschillende bijzondere voorwaarden zolang als nodig kunnen worden ingezet, kan gedragsverandering worden ingezet, kan het verspreiden van de radicale boodschap worden tegengegaan en kan een nieuwe uitreis worden voorkomen -> door een gedragsverandering, het tegengaan van verspreiding van de radicale boodschap en het voorkomen van een nieuwe uitreis wordt beoogd recidive van een terroristisch misdrijf te voorkomen.
- 5 Door het opleggen van een reisverbod als voorwaarde bij de GVM of het intrekken of vervallen laten verklaren van een paspoort van een zedendelinquent, wordt voorkomen dat de zedendelinquent naar het buitenland kan vertrekken -> doordat wordt voorkomen dat een zedendelinquent naar het buitenland vertrekt, kan hij geen nieuwe delicten plegen in het buitenland.
- 6 Door de dreiging van de gelijktijdig opgelegde GVM in combinatie met de tbs-vw of gemaximeerde tbs wordt betrokkene gestimuleerd om zich aan de voorwaar-

- den te houden -> door de extra stimulans om zich aan de voorwaarden te houden, zet betrokkene zich extra in -> door extra inzet kan de tenuitvoerlegging van de GVM in combinatie met de tbs-vw of gemaximeerde tbs worden voorkomen.
- 7 Door de mogelijkheid van toezicht middels een GVM is gewaarborgd dat toezicht en nazorg mogelijk zijn na afloop van de tbs-vw -> door deze waarborg kan in plaats van een tbs-maatregel met verpleging een tbs-vw in combinatie met een GVM volstaan -> door te volstaan met een lichter kader, kan het aantal opleggingen van de tbs-maatregel met verpleging afnemen.
 - 8 Door de GVM wordt toezicht gehouden en de vrijheid beperkt -> door het toezicht en de vrijheidsbeperking worden sommige recidives voorkomen -> door het voorkomen van sommige recidives, wordt de (nieuwe) instroom in de tbs-maatregel verminderd.

Evidentie beleidstheorie

Geciteerde recidivecijfers

Voor de aannahme vanuit de beleidstheorie dat veel delictgedrag wordt veroorzaakt door recidivisten bestaat evidentie. Uit recent onderzoek is gebleken dat dit percentage ongeveer 70% is. De onderbouwing van de noodzaak tot langdurig toezicht door de wetgever ten tijde van het wetgevingstraject laat echter op vier punten te wensen over: 1) de geciteerde cijfers gingen over de gehele groep ex-tbs-gestelden terwijl er grote verschillen in recidive waren door de jaren heen, 2) een deel van de ex-tbs-gestelden was al heel lang geleden behandeld (jaren '80 en '90 van de vorige eeuw) en daarmee niet meer te vergelijken met de huidige populatie, 3) uit de geciteerde cumulatieve cijfers kon niet worden geconcludeerd dat de recidive op de lange termijn toeneemt, in tegendeel: de recidive van recentere uitstroomcohorten daalde in vergelijking met de recidive van oudere uitstroomcohorten en 4) in de geciteerde cijfers zijn alleen tbs-gestelden betrokken, terwijl de Wlt uiteindelijk een bredere groep ex-justitiabelen betreft: ook ex-gedetineerden met een gewelds- of zedendelict. Dit toont aan dat de onderbouwing van de noodzaak tot langdurig toezicht niet adequaat is geweest.

Recente recidivecijfers

De bevinding dat de recidive van recentere uitstroomcohorten daalde, wordt bevestigd door nieuwe recidivecijfers die in het kader van het huidige onderzoek zijn berekend voor de vier voor de Wlt relevante subgroepen: ex-tbs-gestelden met een zeden- of geweldsdelict en ex-gedetineerden met een zeden- of geweldsdelict. De daling in sommige subgroepen is sterker dan in andere subgroepen: bij ex-tbs-gestelden met een zedendelict is dit 17,2%-punt, bij ex-tbs-gestelden met een geweldsdelict 1,3%-punt, bij ex-gedetineerden met een zedendelict 3,3%-punt en bij ex-gedetineerden met een geweldsdelict 16,3%-punt. Hieruit blijkt dat de recidivecijfers ook zonder langduriger toezicht in meer recente jaren al zijn gedaald. Tot slot is naar de recidive van andere typen delicten binnen de vier genoemde subgroepen gekeken, om te bepalen hoe de recidive van ex-gewelds- en zedendelicten zich verhoudt tot deze andere delicten. Hieruit blijkt dat recidive van andere delicten vaker voorkomt: voor zowel de ex-tbs-gestelden als de ex-gedetineerden zijn er in de meeste uitstroomjaren vijf of zes andere typen daders die vaker recidiveren. Dit zijn veelal daders van vermogensdelicten met geweld, vernieling, lichte agressie en openbare orde en drugsdelicten. Recidive van daders met een vermogensdelict met geweld is in de meeste cohorten het hoogst van alle typen daders. Ondanks dat de recidivepercentages van andere typen delinquenten zowel binnen de groep ex-tbs-

gestelden als ook binnen de groep ex-delinquenten hoger zijn in frequentie, kan recidive van zeden- en zware geweldsdelicten veel en mogelijk meer impact hebben.

Behandeling op maat

Voor de manier waarop het probleem moet worden opgelost, toezicht dat bestaat uit een behandeling op maat, is in de literatuur evidentie te vinden. Uit onderzoek is gebleken dat een combinatie van zorg en controle de meest effectieve vorm is van het houden van toezicht ter voorkoming van recidive. Tevens is uit recente literatuur gebleken dat het stoppen met het plegen van misdrijven voor veel ex-gedetineerden een persoonlijk en individueel traject vereist, waarmee een onderbouwing voor de noodzaak tot maatwerk is gelegd. Het is zaak dat het daadwerkelijk in de praktijk toegepaste toezicht onder de Wlt aansluit bij deze uitgangspunten, dit wordt onderzocht in de evaluatie van de Wlt. Waar ook nog onderzoek naar moet worden gedaan, is naar de effecten van (zeer) lang lopende toezichtprogramma's, want genoemde werkzame elementen zijn niet afkomstig uit langlopende toezichtprogramma's, maar meer naar toezicht in het algemeen.

In-, door- en uitstroom

Voor het secundaire doel van positieve effecten op de in-, door- en uitstroom van tbs-gestelden bestaat vooralsnog geen evidentie. Dit zou enerzijds bereikt moeten worden door een grotere bereidheid tot VB vanwege het wegvallen van de maximale duur, maar dit wordt door de betrokken ketenpartners niet verwacht. Dit vanwege het feit dat de voorheen geldende maximale termijn van negen jaar VB in vrijwel alle zaken voldoende was. Ook worden beslissingen over VB uitsluitend genomen als het recidivegevaar voldoende is teruggedrongen en niet op basis van een maximale duur van de VB. Anderzijds wordt door de wetgever via de GVM een positieve invloed op de in-, door- en uitstroom van tbs-gestelden verwacht, maar deze zal volgens alle deskundigen niet of nauwelijks worden opgelegd. Daarmee is een eventuele daling van het aantal tbs-gestelden met verpleging doordat in plaats daarvan wordt gekozen voor een tbs met voorwaarden in combinatie met een GVM niet te verwachten.

Beschouwing

Het houden van toezicht op justitiabelen is de laatste twintig jaar fors toegenomen. Dit betreft zowel het aantal mensen als ook de intensiteit van het toezicht en is te zien in binnen- en buitenland. Dit is opvallend, omdat wereldwijd de criminaliteit al jaren daalt. Met minder criminaliteit worden minder afdoeningen (zoals gevangenisstraffen) verwacht en overeenkomstig geldt dat bij verschillende modaliteiten van toezicht minder instroom wordt verwacht: minder toezicht als alternatief voor gevangenisstraf, minder voorwaardelijke invrijheidstellingen, minder voorwaardelijke sancties, et cetera. Ook worden meer en meer moderne middelen betrokken bij de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen, naast bijvoorbeeld de al langer bestaande enkelband. Een voorbeeld hiervan is het alcoholslot bij het toezicht op reclasseringscliënten. Hoewel in de maatschappij toezicht ook wel als een te milde afdoening van een strafbaar feit wordt gezien, wordt dit door de onder toezicht Gestelden en hun naasten wel degelijk als indringend ervaren. Dit komt onder meer door een ervaren gevoel van controle, druk op het sociale leven, stigmatisering en de hoeveelheid en ingrijpende aard van de voorwaarden die kunnen zijn opgelegd. Dit geldt mogelijk ook voor de Wlt, bovendien kunnen de voorwaarden van vooraf onbepaalde duur zijn. Het is daarmee niet verwonderlijk dat er veel kanttekeningen bij de Wlt zijn gezet, zowel in het wetgevingstraject als erna.

Algemene kanttekeningen

Als één van de belangrijkste algemene kanttekeningen is genoemd dat de Wlt beperkingen in de reikwijdte kent. Bij de ongemaximeerde VB wordt nauwelijks enig effect verwacht, gezien de gemiddelde duur van de VB van ruim twee jaar en gezien de ervaring vanuit de praktijk dat enkele jaren VB volstaat. Bij de v.i. is de verlengde periode van toezicht te dwarsbomen door calculerende gedetineerden. Calculerende gedetineerden zijn gedetineerden die bewust afzien van de voorwaardelijke invrijheidstelling door hun volledige vrijheidsbenemende straf in detentie uit te zitten. Zij gaan niet met v.i., er gaat geen proeftijd lopen en dus kan er geen proeftijd worden verlengd. Dit is genoemd als een van de belangrijkste pijnpunten van de Wlt, omdat dit juist ook de gedetineerden zijn die het langer durende toezicht naar verwachting nodig hebben. Onder tbs-gestelden kan dergelijk calculerend gedrag niet voorkomen, omdat de VB van ten minste één jaar in de meeste gevallen een wettelijke verplichting is. Deze verplichting is overigens destijds voortgekomen uit de constatering dat het onwenselijk was als een tbs-gestelde na een lange periode intramurale behandeling onvoorbereid en plotseling terug zou keren in de maatschappij, een vergelijkbare situatie als die nu voor de calculerende v.i.-gestelden kan gelden. De enige manier waarop een voorwaardelijke en geleidelijke invrijheidstelling ook voor ex-gedetineerden te garanderen is, is het verplichten van een voorwaardelijke periode, vergelijkbaar aan de manier waarop dat met de VB bij tbs-gestelden gebeurt. Van het derde onderdeel van de Wlt ten slotte, de GVM, worden -ook door de wetgever- slechts enkele opleggingen per jaar verwacht, waarmee de reikwijdte hiervan eveneens beperkt is. Met deze belangrijke beperkingen in de reikwijdte van de wet, in alle drie de onderdelen, is het belangrijk de verwachtingen van de effecten van het toezicht onder de Wlt te temperen.

Andere algemene beperkingen die bij de totstandkoming van de Wlt zijn genoemd, zijn dat verschillende voorwaarden mogelijk in strijd zijn met het Europese Hof van de Rechten van de Mens (EVRM), de Grondwet en het recht van de Europese Unie, de proportionaliteit van het toezicht ten opzichte van het gepleegde delict mogelijk in het geding is, de problematiek van de weigerende verdachte in het pro justitia (PJ-)onderzoek mogelijk vergroot wordt, de politie al voor de Wlt met beperkte capaciteit zat, samenwerking en informatie-uitwisseling tussen ketenpartners niet optimaal is, er verwarring is met vergelijkbare maatregelen zoals de vrijheidsbeperkende maatregel (art. 38v Sr) en een gebrekkig toekomstperspectief vanwege potentieel toezicht van ongemaximeerde duur demotiverend kan werken.

Kanttekeningen overige onderdelen

Andere kritiekpunten op de ongemaximeerde VB waren dat deze prematuur zou zijn vanwege de destijds recente en uitgebreid beargumenteerde verhoging van maximaal drie naar maximaal negen jaar VB en dat het onduidelijk is wanneer langdurig toezicht via de VB geïndiceerd is, terwijl er ook andere wettelijke mogelijkheden zijn. Bij de gelijktrekking van de proeftijd van de algemene en de bijzondere voorwaarde(n) en daarmee een minimale periode van één jaar v.i. is gevraagd om een nadere toelichting van dit minimum, terwijl mogelijk volstaan kan worden met een training die enkele weken of maanden duurt. Ook is aangegeven dat een verlenging van de proeftijd als een verzwarende van een reeds opgelegde straf wordt gezien, waar vragen bij zijn gesteld. Bij de verlengmogelijkheden voor de proeftijd is opgemerkt dat deze mogelijk haaks staan op de Wet straffen en beschermen, die onlangs is aangenomen door de Eerste Kamer. Daarnaast is genoemd dat de criteria voor verlenging onduidelijk en te ruim waren.

Bij de GVM zijn de meeste bezwaren geuit. Deze gaan over de beperkte toepassing van de GVM bij de verschillende typen tbs-maatregelen: bij de tbs met verpleging

zou de GVM overbodig zijn omdat toezicht van onbepaalde duur al via de ongemaximeerde VB mogelijk is, bij de tbs-vw zou deze niet passen omdat die vrijwillig is en de GVM niet, en bij de gemaximeerde tbs-maatregel zou deze onevenredig zijn, omdat de gemaximeerde tbs maximaal vier jaar duurt en de GVM van ongemaximeerde duur is. De overige bezwaren gaan over de premature aard van de GVM in combinatie met een gevangenisstraf, de ingewikkeldheid van het inschatten van de noodzaak van toezicht in de toekomst, de ruime en subjectieve grondslag voor de oplegging en de tenuitvoerlegging van de GVM, de minimale periode van tenuitvoerlegging van twee jaar die als lang is beoordeeld, de beperkte stok achter de deur van zes maanden vervangende hechtenis en de ingrijpende aard van de voorwaarden. De kanttekeningen worden in het onderzoeksprogramma naar de Wlt meegenomen.

Conclusies

Zoals hierboven uiteengezet, bestaat de beleidstheorie achter de Wlt uit de vaststelling van het probleem dat veel delictgedrag wordt veroorzaakt door recidivisten en dat zeden- en zware geweldsdelicten resulteren in maatschappelijke onrust en gevoelens van onveiligheid. Deze recidive moet worden teruggebracht door langduriger en effectiever toezicht houden op ex-zeden- en zware geweldsdelinquenten en (ex-)tbs-gestelden. Door een langer durende periode van toezicht en een behandeling op maat, met daarin elementen van controle, begeleiding, behandeling en steun is door de wetgever een gedragsverandering voorzien, waarmee de recidive daalt en de veiligheid van de maatschappij toeneemt. Als secundair doel worden positieve effecten op de in-, door- en uitstroom van tbs-gestelden verwacht. De eerste evidentie achter de aannames van de beleidstheorie laat zien dat:

- 1 Er is evidentie voor het probleem dat is vastgesteld in de beleidstheorie: in algemene zin wordt de meeste criminaliteit veroorzaakt door recidivisten.
- 2 Er is geen evidentie voor het probleem dat de recidive op de langere termijn voor gewelds- en zedendelinquenten onder tbs-gestelden en gedetineerden stijgt. Deze daalt juist.
- 3 Er is geen evidentie voor het probleem dat de recidive van gewelds- en zedendelinquenten het hoogst is, recidive van andere typen delicten komt vaker voor.
- 4 Er is evidentie voor de werking van de voorgestelde oplossing van de wetgever, te weten dat toezicht effectiever is via een behandeling op maat.
- 5 Er is vooralsnog geen uitspraak te geven over de effectiviteit van toezicht op de lange termijn.
- 6 Er is geen reden om positieve effecten van de Wlt op de in-, door- en uitstroom van tbs-gestelden te verwachten.
- 7 Er zijn vele kanttekeningen gezet bij de Wlt, waaronder de belangrijke observatie dat van twee van de drie onderdelen van de Wlt, de ongemaximeerde VB en de GVM, vanwege de geringe verwachte toepassing ervan, geen of nauwelijks effecten op recidive kunnen worden verwacht.