



Wet langdurig toezicht

Procesevaluatie

Samenvatting

Wendy Buysse, Nynke Piepers, Arjun Swami-Persaud
met medewerking van Sonja Meijer

Samenvatting

De Wet langdurig toezicht

In 2018 trad een nieuwe wet – de Wet langdurig toezicht (Wlt, *Staatsblad 2015*) – in werking die langdurig toezicht, behandeling en monitoring van zeden- en zware geweldsdelinquenten mogelijk maakt. Hiermee wil de wetgever recidive terugdringen en de maatschappelijke veiligheid vergroten. In de wet zijn drie mogelijkheden geregeld om onder bepaalde omstandigheden langdurig toezicht te houden op deze doelgroep:

- 1 De voorwaardelijke beëindiging (VB) van de tbs-maatregel is ongemaximeerd** voor tbs-gestelden die zijn veroordeeld tot een ongemaximeerde tbs-maatregel met dwangverpleging. De maximale duur van de VB van negen jaar is met de Wlt komen te vervallen.
- 2 De minimumduur van de proeftijd van de bijzondere voorwaarden voor veroordeelden is gelijkgetrokken** met die van de algemene voorwaarden tot tenminste een jaar en de **proeftijd** van de voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.) **kan worden verlengd**. Voor alle veroordeelden die met v.i. gaan, is de proeftijd te verlengen met maximaal twee jaar. Voor zeden- en zware geweldsdelinquenten geldt dat de proeftijd meermaals, tot levenslang, verlengd kan worden.
- 3 Er is een nieuwe zelfstandige toezichtmaatregel, 'de Gedragsbeïnvloedende en Vrijheidsbeperkende Maatregel' (GVM)**, ingevoerd waarbij bij tenuitvoerlegging voorwaarden worden opgelegd aan betrokkene. Deze kan aan zowel mensen die zijn veroordeeld tot een gevangenisstraf als aan tbs-gestelden worden opgelegd. De duur van de maatregel is twee, drie, vier of vijf jaar. De GVM kan **telkenmale** worden **verlengd** zolang er volgens de rechter sprake is van een gevaar op recidive.

Hoe groot is de doelgroep van de Wlt?

Het langdurig toezicht dat met de wet mogelijk is gemaakt, is bedoeld voor een specifieke doelgroep van zeden- en ernstige geweldsdelinquenten. De doelgroep is beperkt in omvang. Op basis van de ex-ante uitvoeringsanalyse (Drost et al., 2016) is de verwachting dat jaarlijks tussen de 70 tot 90 mensen te maken krijgen met langdurig toezicht in het kader van de telkenmale verlenging van de voorwaardelijke invrijheidstelling of de GVM.¹ Met betrekking tot de voorwaardelijke beëindiging van de tbs-maatregel met dwangverpleging is de verwachting dat slechts enkele keren de voorwaardelijke beëindiging langer dan negen jaar nodig zal zijn.

¹ De doelgroep waarop het gelijkrekken van de algemene en bijzondere voorwaarden van de voorwaardelijke invrijheidstelling en de eenmalige verlenging van de proeftijd van toepassing is, is groter. We beperken ons in dit onderzoek tot de verwachting met betrekking tot de telkenmale verlenging voor de zeden- en ernstige geweldsdelinquenten.

Procesevaluatie

De Wlt wordt jaarlijks gemonitord. Het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC) heeft hiervoor een onderzoeksprogramma opgesteld. Onderdeel van dit onderzoeksprogramma is een procesevaluatie die inzicht geeft in de implementatie van deze wet, de uitvoering van de onderdelen van de wet en de eerste ervaringen van de ketenpartners.

DSP-groep heeft tussen mei 2020 en juni 2021 de procesevaluatie uitgevoerd. Deze bestond uit analyse van beleidsdocumenten, informatiemateriaal en interne documenten van de ketenpartners. Daarnaast zijn kwalitatieve interviews uitgevoerd met 49 respondenten: 12 vertegenwoordigers van de ketenpartners die destijds deelnamen aan de landelijke projectgroep en 39 respondenten die bij de uitvoeringsprocessen van de Wlt zijn betrokken². Ook is jurisprudentieonderzoek uitgevoerd om inzicht te krijgen in het perspectief van gedetineerden, advocaten, rapporteurs, OM en ZM op de verlenging van de proeftijd van de v.i. en de oplegging van de GVM.

Uit de procesevaluatie blijkt dat het implementeren van nieuwe wetgeving tijd kost, zeker als het specifieke wetgeving betreft die van toepassing is op een beperkte doelgroep. We geven eerst een beschrijving van de activiteiten die zijn ondernomen om de implementatie van de wet voor te bereiden. Daarna gaan we per onderdeel in op de uitvoering van de drie onderdelen in de wet en de eerste ervaringen in de praktijk.

Implementatie

Vorbereiding door een ketenbrede landelijke projectgroep

Nadat de wet in november 2015 door de Eerste Kamer was aangenomen, is de implementatie van de wet tussen 1 januari 2016 en 1 januari 2018 voorbereid door een ketenbrede landelijke projectgroep onder leiding van een projectleider van het Directoraat Straffen en Beschermen van het ministerie van Justitie en Veiligheid. In deze projectgroep waren de ketenpartners vertegenwoordigd die betrokken zijn bij de uitvoering van de Wlt: Openbaar Ministerie (OM inclusief de Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidstelling (CVv.i.)), de drie reclasseringsorganisaties (3RO), Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB)/ Administratie- en Informatiecentrum voor de Executieketen (AICE), politie, Justitiële Informatiedienst (Justid) en Zittende Magistratuur (ZM). De Raad voor de rechtspraak (als vertegenwoordiger van ZM) heeft in beperkte mate deelgenomen aan de landelijke projectgroep. De projectgroep heeft vooral de nodige aanpassingen in het werkproces en de ICT-systemen voorbereid en hield zich bezig met het opstellen en verspreiden van informatie over de Wlt. Volgens de respondenten in het onderzoek is te laat geanticipeerd op de tijd en middelen die nodig zijn voor de aanpassingen aan de ICT-systemen waardoor de aanpassingen niet waren gerealiseerd bij de inwerkingtreding van de wet.

² Twee zijn ook geïnterviewd op beleidsniveau.

Infomeren van de uitvoerend professionals binnen de organisaties van de ketenpartners

De deelnemers aan de projectgroep waren verantwoordelijk voor het informeren van de uitvoerend professionals in hun eigen organisatie over de wet en de implementatie ervan. Vooral het OM en de 3RO – de organisaties waarvoor de wijzigingen in de voorwaardelijke invrijheidstelling en de GVM de meeste consequenties heeft voor de werkprocessen – hebben veel tijd geïnvesteerd in het informeren van de uitvoerend professionals. De rechtbanken en gerechtshoven zijn via een wetgevingsbericht en informatie op intranet geïnformeerd over de Wlt. Andere ketenpartners zoals de politie, DJI en het NIFP hebben via een brief, nieuwsbericht of intranet informatie over de Wlt verspreid. Er is geen specifieke informatie richting advocatuur en burgemeesters gegaan. Wel hebben de brancheverenigingen van advocaten informatie op de website gezet.

Ten tijde van de procesevaluatie is informatie over de Wlt standaard onderdeel van het cursuspakket van het SSR, de opleiding van pro Justitia rapporteurs en de opleiding voor adviseurs/toezichthouders binnen de 3RO.

De Wlt wordt door de meeste respondenten juridisch niet als ingewikkeld gezien maar de uitvoering – en dan vooral van de GVM – wel. Het ketenwerkproces van de GVM wijkt sterk af van de bestaande processen. Dit zorgt er mogelijk ook voor dat professionals in de keten de Wlt vooral associëren met de GVM.

Op welke manier aandacht is gegeven aan de Wlt en wat de eerste ervaringen zijn met de Wlt lichten we hieronder per onderdeel toe. We gaan daarbij in op nodige ICT-aanpassingen, uitvoering in de praktijk en de ervaren meerwaarde in de praktijk.

De ongemaximeerde voorwaardelijke beëindiging van de tbs-maatregel

Beperkte aandacht voor de ongemaximeerde voorwaardelijke beëindiging

Aan de ongemaximeerde voorwaardelijke beëindiging van de tbs-maatregel is, ten opzichte van de andere twee onderdelen van de Wlt, relatief weinig aandacht besteed in de voorlichting. Wel is informatie over dit onderdeel van de wet opgenomen in de informatiesheet over de Wlt. Er is beperkt aandacht aan dit onderdeel besteed om twee redenen: allereerst zijn voor de uitvoering van de ongemaximeerde voorwaardelijke beëindiging vooralsnog geen aanpassingen nodig in het werkproces en aan de ICT-systemen. Ten tweede is pas in 2026 een voorwaardelijke beëindiging van langer dan negen jaar aan de orde en is de instroom waarschijnlijk nihil.

De verlenging van de proeftijd van de v.i.

Voorlichting over de wijzigingen in de v.i.

Vanwege haar centrale rol in het proces bij de voorwaardelijke invrijheidstelling heeft de CVv.i. het voortouw genomen in de voorlichting over de wijzigingen ten aanzien van de voorwaardelijke

invrijheidstelling. Zij heeft in alle arrondissementen bijeenkomsten georganiseerd voor officieren van justitie – maar ook voor reclasseringswerkers en andere ketenpartners. Daarnaast is er bij de CVv.i. ook de mogelijkheid om vragen te stellen over casuïstiek. Desondanks staat de verlenging van de proeftijd van de v.i. nog niet op het netvlies van alle betrokken professionals.

ICT-systemen bij inwerkingtreding nog niet aangepast

Bij de inwerkingtreding van dit onderdeel van de Wlt waren de ICT-systemen nog niet aangepast aan de werkwijze. De eerste acht maanden is een handmatige work-around ingericht. Ten tijde van dit onderzoek worden geen problemen meer ervaren met de ICT-systemen.

Uitvoering in de praktijk

De taken en verantwoordelijkheden van de betrokken professionals in de keten worden als goed uitvoerbaar beschouwd. De centrale rol van een klein team bij de CVv.i. in samenwerking met de ketenpartners bevordert de uitvoering van het v.i.-proces. Wel is het nog onduidelijk voor sommige ketenpartners wie de slachtoffers en nabestaanden informeert over het al dan niet verlengen van de v.i.

Sinds de inwerkingtreding van de Wlt is jaarlijks ongeveer bij 65 v.i. gestelden de proeftijd (gedeeltelijk) verlengd. Er is echter nog beperkt ervaring met de toepassing van een tweede of volgende verlenging. In 2020 is dit dertien keer aan de orde geweest. Dit beperkte aantal is logisch aangezien de wet pas drie jaar geleden inwerking is getreden.

Het OM is bij meerdere rechtbanken niet-ontvankelijk verklaard in zaken waarbij de verlenging van de proeftijd werd gevorderd en waarbij de veroordeling voor 2018 heeft plaatsgevonden en/of de veroordeelde voor 1 januari 2018 voorwaardelijk in vrijheid is gesteld. De Hoge Raad heeft in juni 2021 geoordeeld dat in zaken waarbij de veroordeling voor 1 januari 2018 heeft plaatsgevonden, verlenging van de proeftijd van de voorwaardelijke invrijheidstelling mogelijk is, maar dat de bijzondere voorwaarden die zijn verbonden aan de verlengde proeftijd in een uitzonderlijk geval in strijd zijn met het legaliteitsbeginsel, zoals bepaald in artikel 7 EVRM. Dat is het geval als door de verlenging en bijzondere voorwaarden ten nadele van de veroordeelde wijziging wordt gebracht in de aard en de maximale feitelijke duur van de door de rechter opgelegde vrijheidsstraf.

Ervaren meerwaarde van de v.i. in de praktijk

Van de twee aspecten van de voorwaardelijke invrijheidstelling, die overigens niet beperkt zijn tot zedendelinquenten en ernstige geweldsdelinquenten, wordt in de praktijk een meerwaarde gezien. Deze aspecten zijn het eenmalig verlengen van de v.i. voor alle gedetineerden en het gelijktrekken van de proeftijd voor bijzondere en voor algemene voorwaarden. De meerwaarde lijkt voor de praktijk vooral te zijn gelegen in de mogelijkheid die deze wijzigingen bieden om een behandeling te starten, een gedragsinterventie af te ronden of langer praktische hulp te kunnen bieden met het oog op re-integratie.

Hoewel de respondenten ook meerwaarde zien om bij een specifieke doelgroep langdurig toezicht te houden door middel van de telkenmale verlenging, worden tegelijkertijd kanttekeningen geplaatst bij de mate waarin het mogelijk is om het risico op recidive te beperken in het kader van langdurig toezicht.

Gedragbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel

Voorlichting

Aan de GVM besteedden de ketenorganisaties in de implementatiefase de meeste aandacht, vooral het OM en 3RO. Deze maatregel vraagt ook de meeste aanpassingen omdat het werkproces afwijkt van het reguliere ketenwerkproces. De informatie over de GVM wordt minder goed beoordeeld dan de informatie over de andere onderdelen van de Wlt. Dit heeft te maken met de complexiteit van de uitvoeringspraktijk en omdat onvoldoende duidelijk is op welke veroordeelden de GVM van toepassing is.

In de procesevaluatie stellen we vast dat in algemene zin de GVM nog niet goed bekend is binnen alle lagen van de ketenorganisaties die betrokken zijn bij de advisering, vordering en oplegging van de GVM. Dit heeft grotendeels te maken met het feit dat de doelgroep van de GVM klein is waardoor ervaring met de GVM sinds de invoering beperkt is gebleven. Het heeft tijd nodig om die ervaring op te doen. De informatie die ten tijde van de implementatie is verspreid, is weggezakt. Dit is op zich geen probleem, zo lang de informatie goed vindbaar is op het moment dat een GVM aan de orde is.

ICT systemen niet gereed bij inwerkingtreding

Ten behoeve van de vordering tot tenuitvoerlegging van de GVM is de termijnbewaking door het CJIB/AICE van essentieel belang, omdat bij een te laat ingediende vordering de mogelijkheid tot tenuitvoerlegging van de GVM van rechtswege komt te vervallen. Het is de bedoeling om het proces van termijnbewaking volledig te automatiseren. Dit vraagt om een forse financiële investering, omdat de GVM afwijkt van het proces bij andere sancties en maatregelen aangezien de tenuitvoerlegging van de maatregel pas jaren na de oplegging ervan volgt. Ten tijde van de procesevaluatie wordt nog een semi-geautomatiseerde werkwijze gehanteerd, welke foutgevoelig is.

Uitvoering in de praktijk

In het GVM-proces kunnen we grofweg drie fasen onderscheiden: de fase tot oplegging van de GVM, de fase tussen oplegging en beslissing tot tenuitvoerlegging en de fase van tenuitvoerlegging met daarin de mogelijkheden tot verlenging. Tot nu toe is alleen ervaring opgebouwd met de eerste fase en ook die ervaring is beperkt. Tussen 1 januari 2018 en 29 oktober 2020 is in 56 zaken de GVM onherroepelijk opgelegd. In deze eerste fase wordt als belangrijkste knelpunt genoemd dat voor het adviseren over het al dan niet opleggen van een GVM, adviseurs van de reclassering en PJ rapporteurs een inschatting moeten maken van het recidiverisico over soms een flink aantal jaren. Dit wordt door respondenten als lastig dan wel onmogelijk ervaren.

Ervaren meerwaarde in de praktijk

Naast gebrek aan bekendheid met de maatregel, speelt mee dat niet alle ketenpartners de meerwaarde van de GVM zien ten opzichte van het al bestaande sanctiepakket en de mogelijkheid om langdurig – en al dan niet levenslang – toezicht te houden in het kader van de v.i. en de voorwaardelijke beëindiging. Conform het uitgangspunt van de wetgever verwachten respondenten dat de GVM met name geschikt is voor zeden- en geweldsdelinquenten. In de zaken waarin de GVM sinds 1 januari 2018 is opgelegd, gaat het om justitiabelen met een hoog recidiverisico en (hardnekkige) multi-problematiek waarvan in sommige gevallen psychische problematiek. De GVM wordt door sommige respondenten gezien als een lichter kader dan een tbs-maatregel. Er zijn echter ook respondenten die het daar niet mee eens zijn. Het vooruitzicht van levenslang toezicht heeft veel impact op veroordeelden en kan ook aan justitiabelen de indruk geven dat de rechtbank ervan uitgaat dat zij gedurende hun tbs-maatregel of gevangenisstraf niet aan gedragsverandering gaan werken en dus “hun leven niet gaan beteren”.

Conclusies en aanbevelingen

De implementatie van de Wlt is door alle betrokken ketenpartners ter hand genomen, op verschillende wijzen passend bij hun organisatie en afgestemd op hun rol en betrokkenheid bij de verschillende onderdelen van de Wlt. De uitvoering verloopt echter nog niet optimaal. De belangrijkste hindernissen hebben te maken met de onvoldoende bekendheid en de beperkte meerwaarde die wordt gezien van sommige instrumenten.

Door de tot nu toe beperkte ervaringen in de uitvoeringspraktijk is het nog te vroeg om te concluderen of de Wlt wordt uitgevoerd zoals beoogd en voorziet in een behoefte. De verwachtingen van de Wlt moeten volgens de respondenten wel getemperd worden, omdat toezicht ook zijn beperkingen heeft om het recidiverisico te verminderen. De tijd zal moeten uitwijzen of meer bekendheid met de mogelijkheden die de Wlt biedt om langdurig toezicht te houden, leidt tot meer toepassing van langdurig toezicht, of dat de toepassing zal achterblijven op de verwachting mede als gevolg van een gebrek aan ervaren meerwaarde. Het is daarom aan te bevelen om de procesevaluatie op een later tijdstip te herhalen. Het geschikte tijdstip verschilt per onderdeel van de Wlt en hangt af van het moment dat er per onderdeel voldoende ervaring is opgedaan. Daarnaast is het ons inziens nodig om bij de beoordeling of de Wlt benut wordt conform de verwachtingen in de ex-ante uitvoeringsanalyses, rekening te houden met de mogelijke impact van de WSenB en de eerder genoemde uitspraak van de Hoge Raad op de instroom in de verlenging van de proeftijd van de v.i. en de GVM. Met de inwerkingtreding van de WSenB is de v.i.-periode maximaal twee jaar. De verlenging van de proeftijd van de v.i. zoals deze mogelijk is geworden door de Wlt, blijft onverminderd van kracht. De wijzigingen in de initiële v.i. hebben naar verwachting gevolgen voor de instroom in de v.i. en de verlenging van de proeftijd van de v.i. Als gevolg van de WSenB verwachten de geïnterviewden dat het aantal calculerende veroordeelden zal toenemen. De verwachting bij de respondenten is dat calculerende veroordeelden ervoor zullen kiezen om niet met v.i. te gaan. In dat geval is het ook niet mogelijk om de v.i. (telkenmale) te verlengen. De enige manier om voor deze groep

veroordeelden toch langdurig toezicht mogelijk te maken is door het opleggen van een GVM. De uitspraak van de Hoge Raad kan tot gevolg hebben dat er in minder zaken een verlenging van de proeftijd van de v.i. mogelijk is dan waarbij men in de ex-ante analyse is uitgegaan.

Op basis van de ervaringen tot nu toe formuleren we enkele aanbevelingen voor de uitvoeringpraktijk. Omdat het om een beperkte doelgroep gaat, is het nodig om voorlichting te herhalen en te zorgen dat informatie goed vindbaar is. In de Wlt moet ook aandacht worden besteed aan de onderlinge samenhang tussen de voorwaardelijke invrijheidstelling en de GVM. Bij de oplegging van een straf of maatregel aan de verdachte is het van belang dat de rechter overziet welke mogelijkheden voor toezicht na afloop van de straf of maatregel bestaan, zodat de rechter een inschatting kan maken of het opleggen van een GVM nodig is. Daarnaast bevelen we aan om te overwegen wie het best een advies kan geven voor de verlenging van de v.i. en voor de tenuitvoerlegging van de GVM.

Tot slot is het aan te bevelen om te onderzoeken hoe veroordeelden het langdurig toezicht dat telkenmale kan worden verlengd, ervaren en wat het effect daarvan is op hun motivatie om zich te houden aan gestelde voorwaarden en of langdurig toezicht mogelijk ook een negatief effect heeft.

DSP-groep BV
Van Diemenstraat 410
1013 CR Amsterdam
+31 (0)20 625 75 37

dsp@dsp-groep.nl
KvK 33176766
www.dsp-groep.nl

DSP-groep is een onafhankelijk bureau voor onderzoek, advies en management, gevestigd aan de IJ-oevers in Amsterdam. Sinds de oprichting van het bureau in 1984 werken wij veelvuldig in opdracht van de overheid (ministeries, provincies en gemeenten), maar ook voor maatschappelijke organisaties op landelijk, regionaal of lokaal niveau. Het bureau bestaat uit 40 medewerkers en een groot aantal freelancers.

Dienstverlening

Onze inzet is vooral gericht op het ondersteunen van opdrachtgevers bij het aanpakken van complexe beleidsvraagstukken binnen de samenleving. We richten ons daarbij met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van zo'n vraagstuk. In dit kader kunnen we bijvoorbeeld een onderzoek doen, een registratie- of monitorsysteem ontwikkelen, een advies uitbrengen, een beleidsvisie voorbereiden, een plan toetsen of (tijdelijk) het management van een project of organisatie voeren.

Expertise

Onze focus richt zich met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van een vraagstuk. Wij hebben o.a. expertise op het gebied van transitie in het sociaal domein, kwetsbare groepen in de samenleving, openbare orde & veiligheid, wonen, jeugd, sport & cultuur.

Meer weten?

Neem vrijblijvend contact met ons op voor meer informatie of om een afspraak te maken. Bezoek onze website www.dsp-groep.nl voor onze projecten, publicaties en opdrachtgevers.

